

**XXIV CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI - UFMG/FUMEC/DOM
HELDER CÂMARA**

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

EDSON RICARDO SALEME

FLAVIA PIVA ALMEIDA LEITE

DANIEL GAIO

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – Conpedi

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Conselho Fiscal

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias

Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

D598

Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/
UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara;

coordenadores: Edson Ricardo Saleme, Flavia Piva Almeida Leite, Daniel Gaio –
Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-096-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: DIREITO E POLÍTICA: da vulnerabilidade à sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2 Direito urbanístico. I.
Congresso Nacional do CONPEDI - UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara (25. : 2015 : Belo
Horizonte, MG).

CDU: 34



XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI - UFMG/FUMEC /DOM HELDER CÂMARA

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

PREFÁCIO

Na passagem para o novo milênio estabeleceu-se o Fórum Social Mundial, em 2001, como espaço fundamental para a internacionalização e discussões de temas relevantes. Elaborou-se, na ocasião, uma Carta Mundial do Direito à Cidade pela ONG FASE, na VI Conferência Brasileira de Direitos Humanos, com apoio ativo dos instrumentos internacionais de direitos humanos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais, como estratégia estabelecida por um conjunto de organizações da sociedade atuantes nas questões urbanas. Gerou-se, assim, a primeira versão da proposta denominada Carta Européia de Salvaguarda dos Direitos Humanos na Cidade, apresentada em Saint-Dennis, em maio de 2000, e o Tratado por Cidades, Vilas, Povoados Justos, Democráticos e Sustentáveis. A seguir, no Brasil, lançou-se a plataforma brasileira do direito à cidade e reforma urbana.

Esse processo construtivo de um marco regulatório nasce com o objetivo de disseminar a concepção do direito à cidade como um novo direito humano.

Ainda que alguns urbanistas considerassem desnecessária e outros indicassem a completa ausência de norma do estilo aprovou-se, após treze anos de tramitação, o Estatuto da Cidade. Esta Lei Federal reiterou, em sua ementa, ser a regulamentadora dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Entre críticas e elogios, a Lei nº 10.257, de 2001, gerou repercussões positivas em prol da construção de cidades sustentáveis, firmou parâmetros para a construção da função social da cidade e viabilizou institutos relacionados à regularização fundiária.

Esse novo momento, experimentado no Brasil, reafirmou que o urbanismo não deveria apenas ser visto como ciência voltada unicamente à ordenação de espaços habitáveis, mas também dirigida a regular as funções sociais da cidade e sobretudo relativas à regularização fundiária e novas formas de modernização de espaços urbanos.

Nesse sentido, a inclusão do Grupo de Trabalho Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade no XXIV Encontro Nacional do CONPEDI Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito realizado em Belo Horizonte Minas Gerais, de 11 a 14 de novembro de 2015, revelou-se de maneira inédita e com o sucesso esperado. O novel Grupo gerou excelente

oportunidade para se debater o grande número de institutos previstos no Estatuto relacionados ao justo tratamento da propriedade. O acerto dessa inclusão fica evidente ao serem analisados os artigos submetidos e apresentados, os quais são rapidamente resumidos a seguir, com a indicação de seus autores.

Esta obra inicia-se com o artigo de Roberta Terezinha Uvo Bodnar e Zenildo Bodnar intitulado "A EPISTEMOLOGIA INTERDISCIPLINAR DO DIREITO À CIDADE", que defende a ideia de que o direito à cidade exige estudos de natureza interdisciplinar para abarcar a totalidade do seu sentido, tendo sido igualmente enfatizada a dimensão jurídica do direito à cidade, em especial a sua interseção com o Estatuto da Cidade e com os princípios constitucionais.

No artigo "O DIREITO À CIDADE E SUSTENTABILIDADE: ASPECTOS DA SEGREGAÇÃO, DEGRADAÇÃO E RISCO AMBIENTAL NO MUNICÍPIO DE NITERÓI", Eleonora Freire Bourdette Ferreira e Mariana Dias Ribeiro assinalam que o direito à cidade exige uma mudança radical no sistema de valores instituído pelo capitalismo ao incorporar o valor e a ética da sustentabilidade nas suas dimensões ecológica e social. Em seguida as autoras buscam analisar a efetividade dos referidos conceitos no município de Niterói (RJ).

A seguir, Roberto Miglio Sena, por meio do trabalho O DIREITO À CIDADE NO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO, faz argumentação da conformação do direito à cidade como um direito fundamental e um dos alicerces importantes da ordem jurídica nacional. Posteriormente faz breve análise acerca dos entraves à efetivação ao direito à cidade, bem como o tratamento conferido pelos Tribunais Superiores às questões urbanas.

Em sua apresentação do trabalho intitulado O AVESSE DO URBANO, Ursula Miranda Bahiense De Lyra objetiva lançar luz aos propósitos do processo de gentrificação que está sendo introduzido no âmbito das políticas urbanas implementadas pelos poderes públicos na cidade do Rio de Janeiro, de forma a transformá-la em uma cidade vitrine ou cidade competitiva, apta a atrair um montante cada vez maior de capital e investimentos estrangeiros.

Por sua vez, Thaís Lopes Santana Isaías e Carolina Spyer Vieira Assad abordam no artigo "A TESE PATRIMONIALISTA E SEUS REFLEXOS NA CIDADE- MERCADO: UMA ANÁLISE À LUZ DO CONFLITO DA IZIDORA (Belo Horizonte), em especial a tramitação do processo judicial e as violações de direitos humanos praticadas pelo Poder Público.

No artigo "O DIREITO À CIDADE ENCLAUSURADO EM CONJUNTOS HABITACIONAIS: A ANÁLISE DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA" os autores Phillipe Cupertino Salloum e Silva e Emerson Erivan de Araújo Ramos analisam como o referido programa habitacional colabora para o aumento da segregação espacial pelo fato de estar alicerçado em uma conformação massificada de habitações em zonas periféricas e em grandes loteamentos é justificada por seu baixo custo e celeridade na conclusão.

No trabalho intitulado "(IN) SUSTENTABILIDADE NO PROCESSO BRASILEIRO DE URBANIZAÇÃO", de Amanda Cristina Carvalho Canezin e Miguel Etinger de Araujo Junior, busca-se relacionar o conceito de sustentabilidade com os impactos sociourbanísticos nas cidades, e trazem elementos e práticas sociais que objetivam construir cidades sustentáveis. Na sequência, Gabriela Miranda Duarte destaca a necessidade de superar o discurso de naturalização das desigualdades e da preponderância do elemento técnico no planejamento das cidades, por meio do artigo PLANO DIRETOR: UMA DEMONSTRAÇÃO DA DESIGUALDADE POLÍTICA NO BRASIL. Para que isso se concretize, a autora defende que haja a inclusão dos grupos que compõem a cidade no processo decisório, em especial por meio de audiências públicas.

Berenice Reis Lopes discorre sobre O FENÔMENO DAS OCUPAÇÕES VISTO COMO PROCESSO DE MUDANÇA SOCIAL. Neste sentido analisou o tema das ocupações como um fenômeno de transformação da sociedade. A pesquisa fez uma análise documental e teórica e, procurou refletir sobre o significado da expressão ocupação, seguindo-se à análise dos conceitos de direito de propriedade e de sua função social, apresentando um outro foco de análise que cerca tais direitos.

Juliana Aparecida Gomes Oliveira e Luiza Machado Farhat Benedito, no artigo "A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA", abordam as diversas possibilidades de funcionalização da propriedade urbana por meio dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, bem como pelos procedimentos de regularização fundiária previstos pela Lei Federal 11.977, de 2009.

Na sequência, com o trabalho intitulado A RELAÇÃO ENTRE O DIREITO DE PROPRIEDADE E O DIREITO À MORADIA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, Cláudia Mansani Queda De Toledo e Carolina Barocat Mokarzel apresentaram a relação existente entre o direito de propriedade e o direito à moradia a partir da inserção da moradia

como um direito social fundamental no artigo 6º da CF/88. Para tanto, elaboraram uma aproximação teórica entre direito de propriedade e moradia, bem como as possíveis antinomias.

Juliano dos Santos Calixto e Maria Tereza Fonseca Dias propõem analisar a A EFETIVIDADE DO DIREITO À MORADIA ADEQUADA A PARTIR DA SEGURANÇA NA POSSE NO DIREITO INTERNACIONAL E NO DIREITO BRASILEIRO, para tanto discutem se a efetividade do direito à moradia adequada está relacionada à distribuição de títulos individuais de propriedade em assentamentos informais ou se a segurança na posse pode ser garantida de forma apartada do direito de propriedade. Para responder a tais questionamentos desenvolvem uma investigação de cunho dogmático-jurídico, mediante coleta de dados primários: estatísticas, programas governamentais, legislações e tratados; e secundários: bibliografia e estudos sobre o tema.

Com o trabalho intitulado OCUPAÇÕES URBANAS EM FORTALEZA: POPULAÇÃO NÔMADE, DIREITOS E MORADIA, Lara Capelo Cavalcante propõe analisar o processo de ocupação da terra urbana de uma parcela da população em Fortaleza, denominada de nômades urbanos. Para tanto, elaborou um estudo sobre as regras jurídicas que disciplinam a questão fundiária urbana, não se limitando a analisá-las do ponto de vista do direito positivo, mas estabelecendo investigação etnográfica.

Eder Marques de Azevedo e Julia de Paula Vieira discorrem sobre O DIREITO A FAVELAS SUSTENTÁVEIS: DESAFIOS À URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS HUMANOS EM BENS PÚBLICOS. Neste sentido apontam que a acumulação capitalista foi responsável pelo crescimento desordenado das cidades e pelo impacto da urbanização na mudança social. Dentro desse contexto, as cidades sofrem sérios problemas ambientais e de crescimento das favelas numa razão desproporcional ao progresso esperado, tornando-se o acesso à terra legal fator de segregação socioespacial.

Com o objetivo de demonstrar o potencial transformador da regularização fundiária, como importante instrumento de inclusão social e de superação da pobreza, Ana Caroline Santos Ceolin, apresenta o trabalho A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO INSTRUMENTO DE INCLUSÃO SOCIAL E DE SUPERAÇÃO DA POBREZA: ESTUDO DE CASO DA COMARCA DE SÃO JOÃO DA PONTE EM MINAS GERAIS. Para tanto, após levantamento de dados junto à Serventia extrajudicial de Registro de Imóveis, demonstra a generalizada irregularidade imobiliária da referida Comarca e o seu impacto negativo na economia local, no exercício de direitos urbanísticos de natureza coletiva e individuais pertinentes à titularidade dos imóveis. Com a análise da legislação brasileira verificou a

aplicação prática dos instrumentos legais que visam à regularização fundiária e quais são os avanços obtidos e as possibilidades existentes com a recente regulamentação da usucapião extrajudicial.

O artigo CONFLITO ENTRE A DIMENSÃO NEGATIVA DO DIREITO À MORADIA E O DIREITO À CONSERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO CULTURAL: UMA SOLUÇÃO NÃO EXTRAÍVEL DOS MANUAIS DE DIREITO CONSTITUCIONAL, Fernanda Fortes Litwinski e Flora Augusta Varela Aranha, discorrem sobre os diversos problemas advindos ao proprietário do imóvel afetado pelo instituto do tombamento.

Na sequência, Fabiano Lira Ferre, em seu trabalho REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: HARMONIZAÇÃO ENTRE OS DIREITOS FUNDAMENTAIS À MORADIA E AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO aborda os instrumentos de regularização fundiária trazidos pela Lei n.º 11.977/2009, mais especificadamente os institutos da demarcação urbanística e da legitimação da posse, como fórmula possível de alcançar um desenvolvimento sustentável nas cidades, harmonizando os direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente saudável. Para tanto, aborda, ainda que de forma sucinta sobre o direito humano à moradia e sua relação com o Estatuto da Cidade. Para ao final, apresentar os referidos instrumentos de regularização fundiária como técnica de compatibilização do direito à moradia com a preservação ambiental.

A seguir Adir Ubaldo Rech e Karina Borges Rigo apresentaram o artigo A GESTÃO PÚBLICA DO MEIO AMBIENTE URBANO: ATUAÇÃO DIRETA DOS MUNICÍPIOS PARA A GARANTIA DO DIREITO AO LAZER ATRAVÉS DO PLANO DIRETOR. Os autores indicam a possibilidade do plano diretor municipal ou mesmo a própria lei de parcelamento de solo urbano implementarem fórmulas eficazes destinadas a criar e manter áreas verdes e de lazer no ambiente urbano.

Diante da necessidade em se manter o ambiente natural nos centros urbanos, Rayanny Silva Siqueira Monteiro e Lais Batista Guerra, pesquisaram sobre o DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO E À PROPRIEDADE PRIVADA: A EXIGIBILIDADE DE RESERVA FLORESTAL LEGAL EM ÁREA URBANA E DE EXPANSÃO URBANA. Com base nesse estudo as autoras sublinham a importância da manutenção de áreas verdes em locais considerados urbanos pela ordem urbana municipal, mas não obedecem ao preceituado em decisões jurisprudenciais que defendem a tutela da propriedade rural segundo sua destinação.

No texto "FERRAMENTAS PARA OTIMIZAÇÃO DA SUSTENTABILIDADE NA POLÍTICA DE MOBILIDADE URBANA DO MUNICÍPIO DE SANTOS" Henrique Perez Esteves e Leonardo Bernardes Guimarães inicialmente descrevem alguns estudos sobre a mobilidade urbana no município de Santos (SP) para em seguida enfatizarem elementos mais relevantes da proposta de um plano de mobilidade local, como a previsão de indicadores e metas, aumento progressivo de recursos do IPVA e compromisso com a transparência.

No trabalho TEMPO SOCIAL, CONFIANÇA E TUTELA AMBIENTAL: A AMBIVALÊNCIA PARA O DIREITO NA (RE)CONFIGURAÇÃO DO ESPAÇO URBANÍSTICO-AMBIENTAL, Márcio Mamede Bastos de Carvalho enfoca o inter-relação entre o tempo social, a confiança e a tutela do equilíbrio do ambiente urbano-ambiental e a ambivalência entre esses elementos e o Direito.

A seguir o paper intitulado AS PEDRAS E OS AZULEJOS QUE SE ACERTEM COM A JUSTIÇA! A INVENÇÃO DA CIDADE PATRIMÔNIO CULTURAL DA HUMANIDADE E A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA PATRIMONIAL, Paulo Fernando Soares Pereira comenta acerca da judicialização de questões que envolvem o patrimônio cultural de São Luís, no Maranhão, questionando o fato de ser o Judiciário o foro adequado para a discussão da questão do binômio patrimônio e desenvolvimento naquela Cidade.

No trabalho seguinte os autores Rhiani Salomon Reis Riani e Allexandre Guimarães Trindade investigam a RELAÇÃO PORTO E CIDADE: ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA NAS INSTALAÇÕES PORTUÁRIAS DA CIDADE DE SANTOS/SP, no que tange aos aspectos de licenciamento ambiental e a importância do EIV. Reiteram que esses estudos são fundamentais como ferramenta de controle na investigação de todos os tipos de impactos possíveis, sejam eles positivos ou negativos.

Outro importante trabalho apresentado, que segue a temática do EIV, é a entabulada por Luciano Pereira de Souza e Fernando Reverendo Vidal Akaoui que, diante da prática na questão ambiental, analisam os ESTUDOS DE IMPACTO DE VIZINHANÇA E SUA APLICABILIDADE DIANTE DA AUSÊNCIA OU INSUFICIÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO POR LEI MUNICIPAL. O artigo investiga como o instrumento pode auxiliar no desenvolvimento sustentável local e revelam sua extrema relevância cidadina.

No trabalho intitulado URBANISMO SUBTERRÂNEO ARGUMENTOS PARA UM MARCO JURÍDICO DO CONTROLE DA UTILIZAÇÃO DO ESPAÇO DO SUBSOLO URBANO., Sérgio Pacheco, com grande propriedade, expõe a fragilidade desses espaços em face da falta de regulamentação da matéria. O autor expõe que esse tema deveria ser objeto

de se efetivar um plano diretor subterrâneo para que não haja impactos futuros nesses loci nas grandes cidades.

A temática do desenvolvimento urbano e como os benefícios e incentivos fiscais poderiam ser empregados para um dos possíveis meios a viabilizar o desenvolvimento urbano sustentável foi muito bem sustentado por Virgínia Junqueira Rugani Brandão e Marinella Machado Araújo. O trabalho intitulado A SANÇÃO PREMIAL E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS URBANAS MUNICIPAIS indicou como a Lei de Responsabilidade Fiscal pode regulamentar os casos de renúncia de receita e como se pode penalizar os agentes responsáveis na hipótese de descumprimento dos dispositivos legais.

Diante das regulamentações modernas sobre o ambiente urbano, a pesquisadora Natalia Sales de Oliveira comentou, de forma clara e precisa, o tema ESTATUTO DA METRÓPOLE: REFLEXÕES ACERCA DO INSTITUTO LEGAL E DA GOVERNANÇA METROPOLITANA. Investigou-se no trabalho os maiores problemas relacionados à gestão metropolitana de grande parte das regiões metropolitanas brasileiras. Nesse sentido examinou como se pode haver a gestão governamental plena e pontos conflituosos como as funções públicas de interesse comum e a instituição de fundos de grande capacidade.

Finalmente, com o intuito de finalizar as discussões acerca desse novel diploma normativo, João Luís do Nascimento Mota e Adriano Fábio Cordeiro da Silva, ao enfocarem os problemas existentes na Região do Cariri, no Ceará, comentam os impactos do tema O ESTATUTO DA METRÓPOLE, A REGIÃO METROPOLITANA DO CARIRI E SEUS ÍNDICES DE COMÉRCIO EXTERIOR. Na análise os autores revelam peculiaridades da Região indicada e comentam suas potencialidades diante dessa nova norma.

Por fim, os organizadores e coordenadores do Grupo de Trabalho Direito URBANISTICO, CIDADE E ALTERIDADE parabenizam e agradecem aos autores dos trabalhos que formam esta obra pela valiosa contribuição científica de cada um, o que por certo será uma leitura interessante e útil à comunidade acadêmica. Reiteramos a satisfação em participar da apresentação desta obra e do CONPEDI, que se constitui, atualmente, o mais importante fórum de discussão e socialização da pesquisa em Direito no Brasil.

Profa Dra Flávia Piva Almeida Leite FMU

Prof Dr Edson Ricardo Saleme Unisantos

Prof Dr Daniel Gaio - UFMG

**A GESTÃO PÚBLICA DO MEIO AMBIENTE URBANO: ATUAÇÃO DIRETA DOS
MUNICÍPIOS PARA A GARANTIA DO DIREITO AO LAZER ATRAVÉS DO
PLANO DIRETOR**

**PUBLIC MANAGEMENT OF ENVIRONMENT URBAN: DIRECT ACTION OF
MUNICIPALITIES FOR DE RICHT LEISURE WARRANTY TROUGH THE
DIRECTOR PLAN**

**Adir Ubaldo Rech
Karina Borges Rigo**

Resumo

Este artigo propõe a análise reflexiva da atuação dos municípios brasileiros no que tange à garantia de áreas verdes e de lazer para o bem-estar do cidadão. A problematização se dá a partir da questão: quais as competências municipais garantidas pela legislação brasileira atual para que a administração pública consiga efetivamente implantar e manter áreas verdes e de lazer no meio ambiente urbano? Este problema é construído através da hipótese de base referente ao conceito teórico de urbanismo, e sua prática social e jurídica na sociedade contemporânea através do instituto do plano diretor e lei de parcelamento do solo. Ainda, como hipótese secundária, coloca-se a cidade como meio de obtenção do lazer, bem-estar e qualidade de vida, através de áreas verdes mistas destinadas exclusivamente ao alcance destes pressupostos.

Palavras-chave: Cidades, Desenvolvimento, Planejamento sustentável, Meio ambiente urbano, Direito ao lazer

Abstract/Resumen/Résumé

This article proposes a reflective analysis of the performance of Brazilian cities in terms of ensuring green spaces and leisure for the welfare of the citizen. The questioning starts from the question: The questioning starts from the question: which local skills guaranteed by current Brazilian law so that the government can effectively deploy and maintain green and recreational areas in the urban environment? This problem is built through the basic assumption regarding the theoretical concept of urbanism, and his legal and social practice in contemporary society trough the Director Plan and Law of the Soil Installment. Still, as a secondary hypothesis, there is the city as a means of obtaining pleasure, well-being and quality of life through mixed green areas intended exclusively for the achievement of these assumptions.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Cities, Development, Sustainable planning, The urban environment, Right to leisure

INTRODUÇÃO

Cabe no introito acenar que a reflexão é a base de toda a ação. Assim, é função do cientista do direito pensar e repensar sobre o que está acontecendo ao seu redor e de que maneiras a legislação pode vir a contribuir com uma sociedade que forma cidadãos eminentemente individualistas. Seguindo esta linha de raciocínio ponderativa, este artigo se propõe a analisar a atuação dos municípios brasileiros no que tange à garantia de espaços públicos constituídos de áreas verdes e de lazer para o cidadão. A problematização se dá a partir da questão: quais as competências municipais garantidas pela legislação brasileira atual para que a administração pública consiga efetivamente implantar e manter espaços de lazer no meio ambiente urbano? Qual a função social das áreas verdes no espaço urbano? Estes problemas são construídos através da hipótese de base referente ao conceito teórico de cidadania na modernidade no ambiente urbano, e sua prática social e jurídica na sociedade contemporânea através do instituto do direito ao lazer. Ainda, como hipótese secundária, coloca-se a cidade como meio de obtenção do direito ao lazer, através de espaços e políticas públicas destinadas exclusivamente ao cumprimento deste objetivo.

Para responder o problema utilizar-se-á o método hermenêutico sob a interpretação teleológica, que busca os fins sociais e bens comuns da norma (LAKATOS; MARCONI, 2000). E, para estruturar esta proposta, serão identificadas informações decorrentes dos conceitos de gestão pública do meio ambiente em Édís Milaré e Blanca Lozano Cutanda.

O artigo está estruturado em três capítulos, o primeiro conceituando áreas verdes e de lazer, o segundo elencando a atual legislação brasileira na questão de competências municipais para a gestão do meio ambiente urbano e último trazendo o plano diretor e o parcelamento do solo como forma de superação das dificuldades encontradas nesta legislação e colocando-os como atores principais para a efetivação da implantação dos espaços públicos de lazer nas cidades.

Embora a problemática ambiental seja uma questão eminentemente política, como refere Leff (2000, p. 189), necessário pensá-la em âmbito local, eis que esta mesma problemática também se reflete na emergência de movimentos sociais na defesa, entre outros pontos, da luta pelo reconhecimento do ambiente e na recuperação de seus espaços vitais, afim de garantir a autodeterminação das comunidades e, conseqüentemente, o melhoramento de suas condições ambientais e da sua qualidade de vida.

Assim, o bem-estar do cidadão que habita a cidade deve tornar-se uma questão primordial de gestão, utilizando o poder público de mecanismos – a exemplo do parcelamento

do solo – para garantir a manutenção de áreas verdes como forma de garantir o direito ao lazer dos munícipes.

1 Definições legais de áreas verdes e áreas de lazer e recreação

Este primeiro capítulo intenta demonstrar a existência de legislação pertinente ao assunto e que tanto as áreas verdes quanto as áreas de lazer municipais encontram-se respaldadas pela lei de parcelamento do solo que, embora brevemente, as define e as integra ao ordenamento jurídico da maioria das cidades.

1.1 Áreas verdes

As áreas verdes são essencialmente constituídas de formação vegetal natural ou artificial pré-existente ao parcelamento da gleba (parques florestais), sendo que até mesmo sua formação pode ser imposta pelo Poder Público.

Ainda que possam servir ao lazer e recreação, como elementos urbanísticos, as áreas verdes também são destinadas à ornamentação urbana, e desempenham ainda importante papel de defesa e recuperação do meio ambiente urbano em face da degradação dos agentes poluidores, cada dia mais presentes, principalmente nas grandes cidades.

Assim como toda a flora urbana, referidos locais também desempenham um papel relevante à saúde, porquanto as ruas e áreas arborizadas constituem barreiras protetoras contra a dispersão da poeira e dos ruídos causados, por exemplo, pela movimentação de automóveis ou pela construção civil, minimizando os efeitos decorrentes da poluição sonora e atmosférica (FREITAS, 1999, p. 293). Há também de se lembrar do importante papel desempenhado pelas áreas verdes na absorção das chuvas, pois diminui a área impermeabilizada das cidades, evitando desta forma as enchentes.

A Carta de Atenas¹ elevou os espaços verdes à condição de matéria prima do urbanismo, mencionando-os em vários de seus princípios, sugerindo, por exemplo, que “todo bairro residencial deve contar com a superfície verde necessária para a ordenação dos jogos e

¹ Sem pretender discutir a funcionalidade posterior das questões urbanísticas desenvolvidas após a Carta de Atenas, cumpre ressaltar que este evento, datado de 1933 teve como tema a "cidade funcional", discutindo aspectos da arquitetura contemporânea. A Carta considerava a cidade como um organismo a ser concebido de modo funcional, na qual as necessidades do homem devem estar claramente colocadas e resolvidas. Desse modo, preconiza a separação das áreas residenciais, de lazer e de trabalho, propondo, em lugar do caráter e da densidade das cidades tradicionais, uma cidade, na qual os edifícios se desenvolvem em altura e inscrevem em áreas verdes, por esse motivo, pouco densas.

desportos dos meninos, adolescentes e adultos”. E ainda que, “novas superfícies verdes devem destinar-se a fins claramente definidos: devem conter parques infantis, escolas, centros juvenis ou construções de uso comunitário, vinculados intimamente à vivenda” (LE CORBUSIER, 1973, p. 70-73).

Quanto à temática de lazer, inegável sua relação com as áreas verdes. Ainda que nelas seja admissível certos tipos de construções, o que definitivamente as caracteriza é “a existência de vegetação contínua, amplamente livre de edificações, ainda que recortada de caminhos, vielas, brinquedos infantis e outros meios de passeios e divertimentos leves, quando destinadas a uso público” (SILVA, 1997, p. 247).

As áreas verdes podem ser, portanto, típicas, ou seja, aquelas que não são destinadas ao uso público, ou quando o são, permitem atividades de mínimo impacto. São representadas por uma cobertura vegetal densa e contígua, podendo, no entanto, possuir caminhos naturais utilizáveis para a apreciação da sua beleza e preservação².

As áreas verdes mistas, são destinadas ao uso público onde, mesmo havendo cobertura vegetal, se admitem intervenções para implantação de equipamentos comunitários destinados a lazer e recreação, assegurando, portanto, o bem-estar do cidadão³.

É cogente a preocupação do Direito Urbanístico, mormente no que atine à área ambiental das cidades, quanto à criação e preservação, no espaço urbano municipal, das áreas verdes. Na própria Carta de Atenas, conforme já referido anteriormente, encontra-se recomendação para que nos grandes centros urbanos sejam demolidos grandes quarteirões e substituídos por áreas verdes, o que obviamente não é uma tarefa fácil. O que se pretende propor neste artigo é que estas áreas verdes urbanas sejam preponderantemente mistas, para que possa haver a intervenção do lazer dentro das mesmas.

Em sendo assim, as áreas verdes passam a adquirir regime jurídico especial, que acaba as distinguindo dos demais espaços livres e de outras áreas que não podem ser edificadas. Então, quando destinadas ao uso público (áreas verdes mistas, conforme já explicitado), e, portanto, com possibilidade de implantação de certos equipamentos comunitários (a exemplo de quadras poliesportivas, etc.) correm o risco de serem confundidas com áreas destinadas única e exclusivamente aos equipamentos comunitários, não obstante desempenharem outros papéis na vida urbana que não exclusivamente o papel de lazer.

² Disponível em: <http://www.revistajustitia.com.br/artigos/3d0b6b.pdf>. Acesso em 16.08.2015.

³ A ideia central deste artigo reside nestas áreas consideradas mistas, onde, a partir de posterior leitura sobre a lei brasileira de parcelamento do solo se enxergará a possibilidade de torna-las atrativas não só para a preservação ambiental como também para as atividades de lazer.

Embora a origem das áreas verdes e dos jardins esteja relacionada às atividades de lazer⁴, hoje tal função é exercida em harmonia ou até mesmo de forma assessoria, na medida em que parece prevalecer e até mesmo sobressair a importância sanitária e até a recuperação ambiental, fato este que deve ser repensado e modificado.

1.2 Área de lazer e recreação

Importante ressaltar neste item que a Lei 6.766/79⁵ que rege o parcelamento do solo urbano, ou seja, que disciplina a atividade urbanística voltada ao ordenamento territorial e à expansão da cidade, não fornece a definição de área verde e de lazer.

Encontra-se, por exemplo, alusão às áreas verdes no art. 180, VII da Constituição do Estado de São Paulo, que prevê que:

No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os municípios assegurarão: (...) as áreas definidas em projeto de loteamento como áreas verdes ou institucionais não poderão, em qualquer hipótese, ter a sua destinação, fim e objetivos originariamente estabelecidos alterados.

Já a Constituição Estadual do RS não trata sequer de áreas verdes, fazendo apenas alusão, em seu artigo 13, das competências municipais relativas à proteção ambiental, não mencionando ou exemplificando de que maneira esta proteção seria efetivada.

Da mesma maneira a Lei nº 6.766/79 não faz qualquer referência às áreas de lazer ou recreação, porém apresenta a definição primeiramente de equipamentos urbanos, como sendo os equipamentos públicos de abastecimento de água, serviços de esgotos, energia elétrica, coletas de água pluviais, rede telefônica e gás canalizado, em seu art. 5º, e de equipamentos comunitários – como sendo os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares (art. 4º, I e §2º).

Enquanto que os equipamentos urbanos integram a infraestrutura básica necessária à expansão da cidade, destinados assim a dar suporte ao seu crescimento e a proporcionar condições dignas de habitabilidade, os equipamentos comunitários são aqueles dos quais valerá o Poder Público para servir a comunidade que ocupará os lotes criados pelo parcelamento

⁴ De acordo com J.M Alonso Velasco (1971, p. 21), as áreas verdes e jardins, na antiguidade, eram especialmente destinadas ao uso e prazer de imperadores e sacerdotes. Já na Grécia, aparecem como lugares de passeio e conversação. Contudo, no império Romano, a paisagem, o jardim e o parque constituíam um luxo reservado aos mais ricos. Na Idade Média, formam-se no interior das quadras e depois são absorvidos por edificações. No Renascimento, transformam-se em gigantescas cenografias, evoluindo, no Romantismo, como parques urbanos e lugares de repouso e distração dos cidadãos.

⁵ Lei do Parcelamento do Solo Urbano.

urbano, nas áreas de educação, saúde, assistência social, esportes, cultura e, principal foco deste trabalho, o lazer.

Para Couto (1991, p. 64-72) estes equipamentos comunitários desempenham papel de grande importância para o equilíbrio sócio-político-cultural da população e como fator de escape das tensões geradas pela vida em comunidade, ou seja, para o exercício de seu direito ao lazer.

Além de mencionar as sobreditas áreas destinadas ao sistema de circulação e a implantação de equipamento urbano e comunitário, a Lei 6.766/79 faz menção aos espaços livres de uso público, sem, no entanto, defini-los. Ela apenas estabelece que sua dimensão também deverá ser fixada levando-se em conta a densidade de ocupação.

De acordo com o professor José Afonso da Silva (1997, p. 244) no direito positivo brasileiro a expressão espaço livre, conquanto não devidamente definida em lei, sempre foi empregada em sentido restrito até o vigente artigo 22 da referida Lei de parcelamento do solo, segundo o qual o registro do loteamento importa na integração das vias de comunicação, praças e os espaços livres de domínio público. Por estes dispositivos, os espaços livres não compreendem as vias de comunicação nem áreas livres privadas. Espaços livres, segundo o mesmo autor, seriam os “espaços abertos públicos destinados a integrar o patrimônio público dos loteamentos, fora as vias de circulação”.

No entanto, diferente do pensamento do ilustre professor, quando da observância da Lei nº 6.766/79, esta parece intencionar uma breve distinção entre espaços livres de uso público, das áreas destinadas ao sistema de circulação, da implantação de equipamento urbano e comunitário (art. 4º, I, art 6º IV, 7º III, art. 17, art. 20 §único e art. 22) e também das praças (art. 17, art. 20§único e art. 22).

Apesar desta breve distinção, o pensamento da doutrina majoritária é de que se possa, conceitualmente, conceber esta e outras espécies de equipamentos comunitários (parques, jardins) como tipos de espaços livres de uso público, que é o que aqui também se defende.

De qualquer modo, impende ressaltar que tanto as praças, as áreas destinadas ao sistema de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário quanto os espaços livres de uso público constantes do projeto e do memorial descritivo de um parcelamento do solo, com o registro no ofício predial, passam a integrar o domínio do Município, associando-se, conseqüentemente, a categoria dos bens públicos de uso comum do povo, tornando-se inalienáveis e imprescritíveis por natureza, conforme asseveram os artigos 99, I e 100 do Código Civil Brasileiro.

A partir desta verificação, afirma-se, portanto, que as áreas de lazer e recreação podem integrar as áreas destinadas a implantação de equipamentos comunitários (como por exemplo estádios, praças e parques) ou ainda espaços livres de uso comum (a exemplo de praias e jardins), desde que vocacionadas para exercício de atividades de lazer que permitam a qualquer pessoa recuperar as energias despendidas com o trabalho diário.

Tanto a doutrina quanto a jurisprudência denominaram estas áreas de institucionais. Pode-se dizer que o termo área institucional é gênero do qual são espécies as demais áreas anteriormente citadas (espaços livres de uso comum, áreas destinadas a implantação de equipamentos urbanos etc). Isto porque, a definição de área institucional, de acordo com Freitas, constitui-se de “todo o espaço público de loteamento destinado ao sistema de circulação, à implantação de equipamento urbano comunitário, áreas verdes, espaços livres de uso público, vias, praças e jardins (...)” (FREITAS, 2001, p. 186).

Observa-se assim, que por força de lei e também doutrinária, o loteador e o gestor municipal devem destinar áreas de lazer como requisito mínimo em qualquer parcelamento de solo urbano, visando primordialmente o atendimento das necessidades de bem-estar e qualidade de vida do cidadão e das comunidades locais.

2 O direito ao lazer como função municipal

Feita a breve análise das definições de áreas verdes e de lazer, cabe ressaltar qual a função dos gestores municipais com relação ao instituto do direito ao lazer⁶. Primordialmente, pode-se inferir que o direito ao lazer é essencial para garantir ao cidadão uma vida digna, conforme os preceitos da Constituição Federal Brasileira de 1988. Tão essencial é esta ideia de dignidade que a mesma ensejou o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, que pode ser encarado como o princípio máximo de um Estado Democrático de Direito e que é um dos ideais norteadores da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Não há dúvidas sobre sua relevância para a garantia do acesso, pela população, aos chamados direitos de segunda geração, que são os direitos econômicos, sociais e culturais e é por isto que o seu instituto precisa ser preservado e é na cidade que ele precisa encontrar respaldo para acontecer.

⁶ Importante seria fazer uma análise da evolução do direito ao lazer em âmbito internacional e nacional. No entanto, como não é o foco deste artigo, convém ressaltar brevemente que o direito ao lazer é elencado no artigo 6º da Constituição Federal de 1988 como um direito social, e que como tal, deve ser exercido por seus cidadãos dentro do espaço em que habitam, ou seja, nas cidades.

A verdade é que, como ressalta Pereira⁷, necessita-se um melhor esclarecimento acerca do que seja, afinal, o direito ao lazer, à luz do paradigma democrático. Falta, ainda, uma explicação mais minuciosa acerca de como a Administração Pública deve se portar para decidir corretamente as questões afetas à implementação do direito ao lazer.

Finalmente, exige-se uma exploração mais contundente acerca das reais repercussões que essa mudança de perspectiva (em relação ao estudo e aplicação do lazer) pode trazer para a construção de uma cidadania ativa e efetiva no Brasil, a qual condiga com uma noção de cidadania própria ao paradigma do Estado Democrático de Direito.

Um direito social tão importante como o direito ao lazer não pode ser encarado pelos operadores jurídicos como norma de mero programa de intenções, ou seja, como as normas programáticas que se limitam a traçar alguns preceitos a serem cumpridos pelo Poder Público, e, sim, deve ser visto como direito social e humanitário, de alcance imediato perante o Estado e a iniciativa privada.

O fenômeno inevitável que é o crescimento das cidades implica a adoção de políticas públicas que visem a minimizar os efeitos no ambiente, promover a inclusão social e buscar sempre a promoção do bem-estar da população, propiciando-lhe uma melhor qualidade de vida, conforme já dito por ocasião da introdução deste artigo.

As ações dos prefeitos, eleitos pelo voto direto de seus munícipes, se dão com estrita previsão existente no orçamento municipal, que por sua vez, é composto de leis que delimitam o orçamento a ser empregado nas diversas políticas públicas a serem implementadas.

A manutenção da qualidade de vida que tem por instrumento a preservação do meio ambiente urbano deve focar, por consequência, nos locais destinados à prática de lazer pelo cidadão. Estes locais são denominados, portanto, de espaços urbanos de lazer ou, parques urbanos⁸, conforme discricionariedade de cada plano diretor e são os instrumentos que a cidade possui para que o cidadão possa exercer o seu direito ao lazer anteriormente explicitado. O que aqui se propõe não é um espaço destinado à fuga da cidade, mas sim um lugar que dela passou a fazer parte, sendo, cada vez mais, um de seus componentes indispensáveis.

Assim, o parque urbano, como um recanto de área verde mista municipal, é um dos mais importantes espaços abertos de lazer e sua presença torna-se imprescindível por possibilitar um caráter democrático à vida da cidade. As transformações das cidades tornam-se

⁷ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Hermenêutica filosófica e constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p.53.

⁸ Parque urbano, por definição da Carta de Atenas, é uma consequência das transformações ocorridas no processo da revolução industrial e que se constitui em um equipamento integrante da cidade moderna.

cada vez mais rápidas. A morfologia do parque deve, pois, permitir sua renovação e sua adequação a novas funções⁹.

O Município como executor da gestão pública de desenvolvimento urbano e na sua função de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e de garantir o bem-estar de seus habitantes, deve buscar, sobretudo no momento da atividade urbanística e social de deliberação sobre as políticas de parcelamento de solo, conferir efetividade no que se refere ao direito ao lazer para as presentes e futuras gerações, garantindo, pois, uma cidade sustentável.

Como já dito, é na cidade que o homem exerce seu papel de cidadão e constrói o direito. Assim, nada mais lógico que torná-la o palco para as regulamentações e deliberações ambientais. Como destinatário da norma ambiental, o cidadão está apto a argumentar e contra argumentar em busca de melhores condições para a busca do seu bem-estar dentro do contexto urbano.

Considerando este pressuposto, percebe-se existirem duas possibilidades de atuação estatal na gestão ambiental: de um lado, não se deve permitir ao Estado (...) que ele persiga quaisquer outros fins coletivos a não ser garantir a liberdade individual ou o **bem-estar** e segurança pessoal de seus cidadãos, de outro lado, existe a concepção que defende que o Estado deve garantir os direitos fundamentais. (grifamos). (SOUZA, 2013, p. 11).

Pois bem, este artigo desenvolve-se de acordo com esta primeira premissa, ou seja, a de que a figura Estatal, aqui representada pela administração pública municipal, deve perseguir o fim coletivo de garantir o bem-estar do seu cidadão.

Ainda mais que,

(...) o Município, sendo integrante do Estado brasileiro, atrelado está aos princípios fundamentais estabelecidos pela Constituição Federal (...). Sendo assim, suas ações devem ser norteadas e ter por objetivos, dentro de sua esfera de competências, a busca da construção de uma sociedade livre, justa e solidária, e a promoção do bem a todos os seus munícipes, além de ter que possuir uma ação necessariamente conectada com os Direitos e Garantias fundamentais (...) (RODRIGUES, 2004.p. 1027-1026)

Para que isto ocorra, garantismos legislativos que propiciem à municipalidade exercer a gestão pública devem existir. Assim, compreende-se que “a gestão e a política devem se

⁹ Atualmente, existem cidades que têm optado por acabar com o espaço dos automóveis e, onde havia autoestradas, hoje há parques urbanos e ruas menos congestionadas. Uma das primeiras autoestradas norteamericanas que foi eliminada para dar lugar a um parque foi Harbor Drive, localizada em Portland, construída na costa do rio Willamette. Em 1974 começaram os trabalhos de transformação que deram lugar ao parque Tom McCall. Ainda, há exemplos de cidades como Seul, na Coreia do Sul, São Francisco, nos EUA, Madrid na Espanha etc. que substituíram estradas por áreas verdes e de lazer. Disponível em <<http://www.archdaily.com.br/br/601277/6-cidades-que-trocaram-suas-rodovias-por-parques-urbanos>> acesso em 04.05.2015.

adaptar às modernas teorias e práticas de um processo eficiente e dinâmico, com objetividade e agilidade para responder aos desafios de uma determinada sociedade concreta”, que se personifica, aqui, no cidadão contextualizado no meio ambiente urbano. (MILARÉ, 2013, p. 629).

Assim, ao afirmar que “essa sociedade não é vaga nem difusa: ela se encontra nas comunidades locais” (2013, p. 630), Milaré aproxima-se do que Blanca Cutanda¹⁰ também compreende por sublime dentro da administração pública ambiental: ela afirma que a maior concentração de poder e renda das decisões ambientais devem encontrar-se na cidade¹¹, muito embora é sabido que a questão ambiental transcenda as fronteiras do município.

Ambos autores concordam, portanto, que um dos mais importantes elementos para conduzir as políticas de gestão ambiental é a definição de programas e objetivos para só então “criar um universo de pessoas permanentemente envolvidas num programa de reformas” (MILARÉ, 2013, p. 634). Exatamente como propõe Blanca Cutanda (2009, p. 132) quando sugere que cada município implante a Agenda 21 local:

Las agendas 21 locales tienen su origen en la Agenda 21 aprobada en la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo sostenible de Rio de Janeiro de 1992. Esta Agenda 21 es, como vimos, un Programa que afecta a todos los poderes públicos y a todos los ámbitos de actuación, con el que se pretenden aplicar progresivamente los principios resultantes de la Conferencia, y uno de sus capítulos, el 28, está dedicado a “las iniciativas de las autoridades locales en apoyo del Programa”. Este capítulo resalta el papel fundamental de los gobiernos municipales para su efectiva ejecución, y afirma que cada autoridad local debería iniciar un diálogo con sus ciudadanos, organizaciones locales y empresas privadas y aprobar un “Programa 21 local” a fin de que se concreten en el ámbito urbano los objetivos, las actividades y los medios de actuación necesarios definidos en la Agenda 21 para lograr un plan integrado de desarrollo social, económico y medioambiental que pueda calificarse de sostenible.

Ainda, quando Milaré alerta para o fato da necessidade da política ambiental ser transcendente e não apenas setorial, ele conversa com Blanca Cutanda, que também afirma:

Las competencias ambientales de los Municipios no han disminuído por ello, sino se mantienen las tradicionales e incluso se ven potenciadas en nuevos ámbitos de actuación. La cuestión que se nos plantea es si, supuesto que los entes locales tienen amplias competencias en materia ambiental, sería posible que en su ejercicio desarrollasen una política ambiental o sectorial propia, más protectora de la que podría considerarse la media regional o nacional.

¹⁰ Blanca Cutanda aqui é estudada apenas no capítulo sobre Distribuição Territorial e Competências, dada sua vasta experiência na atuação em Direito Ambiental Espanhol. Porém, todas as considerações desta autora neste artigo são sempre comparadas à realidade brasileira, no que couber.

¹¹ A mesma autora afirma, na pág. 130 do livro supracitado, que a competência de participação municipal deve existir pois o município possui “Derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses”.

Esta conversa entre os dois autores não pressupõe o entendimento de que os mesmos defendem que a política ambiental não deve ser setorial. Ao contrário, ambos concordam que esta política ambiental necessita ser própria, ou seja, cada município possuindo o poder de decidir em matéria ambiental, sempre levando em conta a região onde se insere.

Assim, de acordo com o pensamento de Rech (2010), quem deveria ter competência concorrente são os municípios, buscando adequar o Estatuto da Cidade de forma plena às situações locais de cada cidade.

No entanto, o que acontece na legislação brasileira é que, apesar de a execução da política urbanística ser de inteira responsabilidade dos municípios, constituindo-se numa questão eminentemente local, a Constituição Federal, de forma equivocada e persistindo na cultura centralizadora da produção de direito, estabelece, no seu art. 24, inciso I, que a competência de legislar sobre direito urbanístico é exercida concorrentemente entre União e Estados. (RECH, 2010, p. 59).

Retoma-se, pois, a figura da “agenda 21 local” formulada por Cutanda: pode-se comparar esta feitura de agenda local, no caso brasileiro, à implantação de um Plano Diretor em cada cidade, afim de que se possa garantir que “os municípios, mais e mais, se organizem e assumam o papel de protagonistas da gestão ambiental”. (MILARÉ, 2013, p. 649)¹², o que vai totalmente ao encontro do que Rech propõe quando fala de atribuir aos municípios a competência para legislar sobre direito urbanístico.

Enquanto não se resolve a questão controversa da competência, no que atine à gestão ambiental, há que se observar que a legislação brasileira neste sentido é clara e eficaz. As atribuições dos Municípios, no que concerne às ações administrativas foram catalogadas no art. 9º da LC 140/2011 de cujo rol, entre outros tópicos, ressoam as de:

- 1- Executar e fazer cumprir, em âmbito municipal, as Políticas Nacional e Estadual de Meio Ambiente e demais políticas nacionais e estaduais relacionadas à proteção do meio ambiente;
- 2- Formular, executar e fazer cumprir a Política Municipal de Meio ambiente;
- 3- Elaborar o plano diretor, observando os zoneamentos ambientais;**
- 4- Exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida ao Município;
- 5- Observadas as atribuições dos demais entes federativos, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos de repercussão meramente local ou localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental;

¹² A ANAMMA- Associação Nacional de municípios e Meio Ambiente vem atuando crescentemente neste sentido, principalmente após a edição da Resolução CONAMA, que abriu novos espaços para a inserção do Município na gestão do ambiente.

6- A supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo Município. (grifamos).

Como se pode observar, a lei 140/2011 trás o plano diretor como figura importante de organização e planejamento de um município. O capítulo a seguir tem, portanto, o intento de demonstrar como este instrumento jurídico pode auxiliar na concretização de mais espaços de lazer para que a cidade cumpra seu papel de garantidora do bem-estar de sua população.

3 O plano diretor e o parcelamento do solo nos municípios: instrumentos para definição de áreas verdes e de lazer

Tendo em vista a exposição do capítulo anterior, resta clara a observação que o principal instrumento legislativo para que as cidades possuam mais espaços de lazer é o plano diretor, que, conforme já dito, em uma comparação à legislação espanhola, poderia ser chamado de “agenda 21 local” quando trata-se de direito urbanístico e gestão pública do meio ambiente urbano.

O fenômeno inevitável que é o crescimento das cidades implica a adoção de políticas públicas que visem a minimizar os efeitos no ambiente, promover a inclusão social e buscar sempre a promoção do bem-estar da população, propiciando-lhe uma melhor qualidade de vida.

As ações dos prefeitos, eleitos pelo voto direto de seus munícipes, se dão com estrita previsão existente no orçamento municipal, que por sua vez, é composto de leis que delimitam o orçamento a ser empregado nas diversas políticas públicas a serem implementadas.

Para auxiliar os gestores nestas políticas públicas municipais, encontra-se a figura do plano diretor. Ou seja, estes agentes públicos ao utilizarem-se de tal ferramenta, devem tornar real o desejo constitucional de que a cidade forneça aos seus cidadãos um direito social que lhes é inerente, que é o do lazer, preservando o meio ambiente.

A implantação de um loteamento, por exemplo, tem direta influência no meio ambiente urbano, irradiando efeitos sobre seus cidadãos. A inobservância das normas urbanísticas pode gerar problemas que afetam a segurança, a salubridade, a funcionalidade, a estética e o conforto tanto dos moradores, quanto dos habitantes e visitantes de uma cidade (SAMBURGO, 2009, p.12-13).

De acordo com o artigo 182, § 1º da Constituição Federal de 1988, o Plano Diretor Constitui-se num instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana no âmbito do meio ambiente artificial, sendo obrigatório para os municípios que tiverem mais de

vinte mil habitantes. Da mesma forma, a Lei nº 10.257 de 2001, denominada Estatuto da Cidade, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal estabelecendo diretrizes gerais da política urbana, bem como o Plano Diretor, nos artigos 39 e 42.

Por seu turno, Rech e Rech (2010, p.84) definem Plano Diretor como “uma lei que resulta de um processo de conhecimento epistêmico e hermenêutico, que transcende a mera profusão de normas urbanísticas, como normalmente tem ocorrido”. Emendam ainda que o Plano Diretor é o próprio projeto da cidade. Além disto, trata-se de um instrumento legal que visa a propiciar o desenvolvimento da cidade de forma planejada com garantia das funções sociais e de crescimento sustentável”. (RECH, 2007, p. 171).

É óbvio que este plano diretor não pode ser um instrumento jurídico isolado no contexto da execução das políticas urbanas de lazer, estando atrelado ao Estatuto da Cidade e da Constituição Federal, mas, “além disso, depende de uma harmonização com os demais instrumentos de planejamento das outras esferas da administração como os planos federais e estaduais, bem como com instrumentos jurídicos orçamentários municipais” (VICHI, 2007, p. 124), conforme já dito anteriormente.

A manutenção da qualidade de vida que tem por instrumento a preservação do meio ambiente urbano deve focar, por consequência, nos locais destinados à prática de lazer pelo cidadão. Estes locais, conforme já dito no primeiro capítulo, são denominados de espaços urbanos de lazer ou, parques urbanos, conforme discricionariedade de cada plano diretor. O que aqui se propõe não é um espaço destinado à fuga da cidade, mas sim um lugar que dela passou a fazer parte, sendo, cada vez mais, um de seus componentes indispensáveis.

Assim, o parque urbano como “personificação” de uma área verde mista, é um dos mais importantes espaços abertos de lazer e sua presença torna-se imprescindível por possibilitar um caráter democrático à vida da cidade. As transformações das cidades tornam-se cada vez mais rápidas. A morfologia do parque deve, pois, permitir sua renovação e sua adequação a novas funções.

O parcelamento do solo consiste na atividade urbanística de ordenar a expansão da cidade. Deve levar em conta, para tanto, não somente a simples divisão da gleba em lotes edificáveis (chamado fracionamento físico) e sua consequente atividade econômica, mas também aspectos relacionados à estética, paisagismo, salubridade etc, ou seja, deve oferecer condições básicas de habitabilidade à população urbana, ou seja, o cidadão.

As áreas públicas dos loteamentos e desmembramentos, constituídas dos espaços reservados aos equipamentos urbanos, comunitários, dos espaços livres de uso público, de proteção ambiental e paisagística foram concebidas pela lei em prol de uma coletividade difusa,

razão pela qual desfrutam de proteção legal, merecendo cuidados especiais do gestor municipal quando das suas definições e estabelecimentos.

Toda a implantação de um loteamento exercerá direta influência no meio ambiente urbano, irradiando efeitos sobre a população diretamente considerada. Obviamente, não se pode esquecer a finalidade da função social da gestão pública por ocasião da elaboração de regramentos e diretrizes municipais de uso e ocupação do solo, tanto por ocasião da sua escolha e localização quanto do momento de aprovação dos projetos de loteamentos e desmembramentos. Dentro deste contexto e através das distinções já explicitadas anteriormente, não há que se confundir as áreas verdes com as áreas não edificáveis representadas pelas faixas ao longo dos rios ou cursos d'água.

Também como já dito, embora as áreas verdes atualmente destinem-se à preservação ambiental, elas fundamentalmente possuem sua vocação voltada para o lazer, visto que admitem caminhos, vielas, brinquedos infantis e outros meios de passeios e divertimentos para os cidadãos. Assim, este estreito relacionamento entre áreas verdes e lazer leva muitos municípios, em suas leis de parcelamento do solo urbano, a trata-las de forma idêntica, como se sinônimos fossem. Convém ressaltar, no entanto, que tal concepção é perigosa na medida em que o Município poderá eventualmente lançar mão de determinada área para construção de equipamentos comunitários (quadras, campos de futebol, praças etc) quando na realidade estas áreas devem ser construídas em conjunto com as áreas verdes, não merecendo separação, haja vista a finalidade a que se impõem, ou seja, a garantia da qualidade de vida e bem-estar de seus cidadãos.

Assim, o município que porventura, no seu poder discricionário de ordenar o uso do solo urbano e a expansão da cidade, equiparar as áreas verdes às áreas de lazer somente para efeito de destinação de áreas públicas, corre o risco de privar a cidade de áreas verdes, na medida em que estas poderão ser utilizadas para a implantação de equipamentos comunitários voltados ao lazer.

A boa apresentação da paisagem urbana e a facilidade com que a cidade desempenha suas funções têm direta influência no meio ambiente urbano, irradiando efeitos sobre todos os que dela se utilizam, proporcionando, pois, bem-estar e condições de habitabilidade, fatores estes que exercem direta influência na qualidade de vida urbana.

Dito isto tem-se que as áreas de lazer, não definidas na Lei nº 6.766/79, entendidas aqui como espécies de área institucional, podem integrar as áreas destinadas à implantação de equipamentos comunitários desde que vocacionadas para o exercício do direito ao lazer. As

áreas verdes e as áreas de lazer devem, por força de lei, serem exigidas pela Municipalidade como requisito mínimo dos loteamentos e desmembramentos urbanos.

Neste caso, deverá o Poder público, na lei de uso e ocupação do solo (Lei de parcelamento do solo) e por ocasião da aprovação dos projetos de loteamento e desmembramento, garantir, para o novo núcleo habitacional em formação, reserva de áreas verdes e de lazer, na medida em que estão relacionadas.

De qualquer forma, sem perder de vista a necessidade de reservar aos novos núcleos habitacionais áreas de lazer compatíveis com a futura taxa de ocupação, a importância em incluí-las nas áreas verdes é que estas passariam a integrar área de domínio dos municípios, o que, nos termos do artigo 22 da Lei 6.766/79, tornaria o poder público municipal responsável pela sua preservação e manutenção.

O Art. 4º da Lei nº 6.766/79 estabelece que os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:

Áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem.

Observa-se, pois, que a própria lei elegeu como requisitos urbanísticos mínimos, dentre outros, a destinação de áreas ao sistema de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário e a espaços livres de uso público, possibilitando aos municípios, através do plano diretor ou lei específica, regular o percentual de tais áreas de acordo com sua densidade ocupacional.

Avançando ainda neste ideário, seria importante que, para a efetiva proteção destas áreas de lazer, o poder público municipal, quando dos projetos de loteamento e desmembramento, exigisse que as áreas públicas, sobretudo as áreas verdes mistas e de lazer, fossem limítrofes à faixas não edificáveis, conforme determinado pela lei de parcelamento do solo.

Assim, harmonicamente ao exposto na legislação, a área verde poderia ser integrada a um projeto de parques e áreas de lazer, ou qualquer outro equipamento comunitário de forma a facilitar sua preservação como bem de domínio público, impedindo sua incorreta ocupação e degradação e garantindo o bem-estar e a qualidade de vida aos seus munícipes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O cotidiano urbano exige que a pessoa assuma uma representação, deixando ela de ser somente um ente abstrato. Não basta, como acentua Marx, que haja essa separação entre o detentor de capital e o possuidor da força de trabalho para que o capitalismo se alicerce. Há de se fixar uma classe que por sua educação, hábito, tradição etc, admita tal exigência como se evidentes leis da natureza fossem (MARX, 1983, p. 130) e abstraia suas necessidades sociais, focando-se apenas no trabalho e na acumulação de capital.

No entanto, o papel do cidadão dentro das cidades vai muito além deste pressuposto. E, caso ele não consiga alcançar este entendimento, é papel da administração municipal oferecer a ele a garantia social de bem-estar, figurada na constituição pelo direito social ao lazer, através dos instrumentos acima elencados, primordialmente o plano diretor.

Em sendo assim, acredita-se necessário uma maior abertura da administração municipal para a questão dos espaços de lazer nas cidades. Com a crescente demanda pública por horas de descanso e lazer, decorrentes principalmente do contexto capitalista e consumerista em que a sociedade se encontra, impende à cidade manter “vivo” o seu cidadão, oferecendo-lhe a qualidade de vida que o trabalho e o salário não o oportunizam.

A correta apresentação da paisagem urbana e a facilidade com que o plano diretor corretamente elaborado desempenha suas funções têm direta influência no meio ambiente urbano, irradiando efeitos sobre todos que dele se utilizam, proporcionando, além de condições básicas de habitabilidade, bem-estar e qualidade de vida urbana aos seus cidadãos. A municipalidade possui poder vinculado somente no que se refere às definições das dimensões de tais áreas, momento em que deve guardar relação de proporcionalidade com a densidade ocupacional local.

Ainda que a Lei nº 9.785/99 tenha suprimido o §1º do art. 4º da Lei nº 6766/79 (percentual mínimo de 35% da gleba destinado à áreas públicas) ela não outorgou qualquer poder discricionário para que o Município pudesse dispensar a reserva de tais áreas. A ele conferiu apenas a possibilidade de fixar o percentual de área, segundo critérios de proporção com a densidade de ocupação prevista para um novo núcleo habitacional que irá formar-se.

Ao Município, pois, cabe ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, sendo-lhe defeso escudar-se em pretensão poder discricionário para dispensar nos loteamentos e desmembramentos destinação de área para lazer, bem como espaços livres de uso público, uma vez que se trata de exigência direta da Lei de Parcelamento do Solo Urbano.

As áreas verdes e de lazer, inserindo-se, portanto, no conceito de áreas institucionais, ou como modalidade de áreas destinadas a implantação de equipamentos comunitários, ou ainda como espaços livres de uso público (a exemplo dos parques urbanos), devem, por força de lei, serem exigidas pela municipalidade como requisito mínimo para aprovação de loteamentos e desmembramentos de solo.

Essas áreas de uso comum do povo proporcionam qualidade de vida não só à população emergente do loteamento como aos moradores de bairros vizinhos, sobretudo à comunidade carente, que pratica seu lazer nas áreas públicas da cidade, nas praças, jardins, parques, áreas verdes e afins.

Dessa análise conclui-se que, embora encontram-se lacunas na legislação brasileira que trata do tema, os instrumentos de plano diretor e parcelamento do solo urbano torna-se figuras importantes para a garantia da manutenção das áreas verdes e de lazer. O assunto, portanto, requer reflexões profundas e avaliações mais efetivas acerca de sua real utilidade ambiental.

Assim, este artigo cumpre sua função ao assinalar que a municipalidade possui sim garantias legislativas, a exemplo do estudo prévio em ocupação e desmembramento do solo, que permitem com que ela torne os espaços de lazer efetivamente públicos, desconstruindo a ideia de que é impossível fazer lazer na cidade moderna e trazendo à tona, finalmente, a possibilidade do cidadão conquistar o seu direito ao lazer elencado pela constituição de forma livre e democrática.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição Federal do Brasil. Brasília, 1988.

_____. Lei Federal nº 6.766, de 1979. Brasília, 2000.

_____. Lei Federal nº 10.257, de 2001. Brasília, 2000.

COUTO, Sérgio A. Frazão do. **Manual teórico e prático do parcelamento urbano**. Forense, 1981.

CUTANDA, Blanca Lozano. *Derecho Ambiental Administrativo*, 10ª ed. Madrid: 2009.

ESTADO DE SÃO PAULO. Constituição Estadual. São Paulo, 2006.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Constituição Estadual. Porto Alegre, 1989.

FREITAS, José Carlos de. **Bens Públicos de Loteamentos e sua proteção legal**. Revista de Direito Imobiliário: São Paulo: nº 46.

_____. **Dos interesses metaindividuais urbanísticos.** Temas de Direito Urbanístico. São Paulo Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público do Estado de São Paulo, 1999.

LE CORBUSIER. **Princípios de Urbanismo.** Barcelona: Editorial Ariel, 1973, Trad. Juan Ramón Capella.

LAKATOS, Eva M. e MARCONI, Marina de A. **Fundamentos de Metodologia Científica.** 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.

LEFF, Enrique. **Ecologia, capital e cultura:** racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável, Editora da Furb, 2000.

MARX, Karl. O capital. Capítulo XXIV – A chamada acumulação Original. In: MARX, Karl; ENGELS, Friederich. Obras Escolhidas. T. II. Lisboa/Moscovo: Avante/Progresso, 1983.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal brasileiro. São Paulo: RT, 1981.

MILARÉ, Édís. Direito do ambiente. 8ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

PADILHA, Valkíria. Shopping Center: A catedral das mercadorias. São Paulo: Boitempo, 2012.

PEREIRA, Rodolfo Viana. **Hermenêutica filosófica e constitucional.** Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

RECH, Adir Ubaldo. **A exclusão social e o caos nas cidades.** Caxias do Sul/RS: Educus, 2007.

RECH, Adir Ubaldo; Rech, Adivandro. **Direito Urbanístico.** 1.ed. Caxias do Sul/RS: Educus, 2010.

RODRIGUES, Hugo Thamir. **O município (ente federado) e sua função social.** In: LEAL, Rogério Gesta; REIS, Jorge Renato dos (Orgs.) Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2004.

SAMBURGO, Beatriz Augusta Pinheiro; TAMISO, Cláudio Helena; FREITAS, José Carlos de. Comentários à Lei 9.785 de 29.01.1999, sobre as alterações introduzidas na Lei 6.766/79.: Revista de Direito Imobiliário: São Paulo: nº46 ,2009.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro.** 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

SOUZA, Leonardo da Rocha de. A consideração dos ausentes à deliberação ambiental: uma proposta a partir da ética do discurso de Jürgen Habermas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

VELASCO, J.M Alonso. Ciudad y espacios verdes. Madri, Servicio Central de Publicaciones. Ministerio de la Vivienda, 1971.

VICHI, Bruno de Souza; Dallari, Adilson Abreu. Política urbana: sentido jurídico, competências e responsabilidades. Belo Horizonte: Fórum, 2007.