II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

ACESSO À JUSTIÇA II

JUVÊNCIO BORGES SILVA

LUIZ FERNANDO BELLINETTI

JOSÉ QUERINO TAVARES NETO

Copyright © 2020 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul) Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

A174

Acesso à justiça II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: José Querino Tavares Neto; Juvêncio Borges Silva; Luiz Fernando Bellinetti – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-138-8
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Direito, pandemia e transformação digital: novos tempos, novos desafios?

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Acesso. 3. Justiça. II Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil

II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

ACESSO À JUSTIÇA II

Apresentação

O presente volume é decorrente dos artigos apresentados no Grupo de Trabalho (GT) Acesso à Justiça II durante o II Encontro Virtual do CONPEDI (Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito), realizado pela segunda vez nessa modalidade, no período de 02 a 08 de dezembro de 2020. Esta nova modalidade, decorrente da excepcionalidade do momento de pandemia que afetou o mundo e, por via de consequência, o Brasil, ficará marcado indelevelmente na história do CONPEDI e da pós-graduação brasileira como uma experiência de superação e criatividade em face desta contingência.

O Congresso teve como base a temática inicial "DIREITO, PANDEMIA E TRANSFORMAÇÃO DIGITAL: NOVOS TEMPOS, NOVOS DESAFIOS", fortemente influenciada pela pandemia da Covid19 que afeta o mundo desde o início do ano.

Os trabalhos apresentados guardam relação com o tema básico do Grupo de Trabalho, o que demonstra a adequada seleção dos artigos, circunstância que favoreceu sobremaneira os debates no momento das discussões.

Decorrentes de pesquisas realizadas em diferentes instituições nacionais, foram apresentados neste Grupo de Trabalho 21 (vinte e um) artigos vinculados à temática do acesso à Justiça.

Os textos foram divididos em três blocos buscando reunir afinidades maiores.

O primeiro é composto por textos que tratam da temática do ativismo judicial e judicialização, em várias perspectivas, bem como de situações que envolvem a administração do acesso à Justiça, incluindo sete artigos: (1) OBSTÁCULOS AO ACESSO À JUSTIÇA E A DESJUDICIALIZAÇÃO NO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL; (2)LINGUAGEM JURÍDICA: BARREIRA AO PLENO ACESSO À JUSTIÇA? (3) ; ; (4)PRECEDENTES JUDICIAIS E ACESSO À JUSTIÇA: ARGUMENTOS FAVORÁVEIS À SUA UTILIZAÇÃO; (6) DA NOTIFICAÇÃO DAS DEMANDAS INDIVIDUAIS AOS LEGITIMADOS PARA DEMANDAS COLETIVAS. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A LEGITIMAÇÃO PROCESSUAL; (7) A UTILIZAÇÃO PRÉVIA DAS ODR'S EM TEMPOS DE PANDEMIA DA COVID-19 COMO REQUISITO DO INTERESSE DE AGIR;

O segundo bloco reuniu trabalhos tratando de acesso à justiça através de soluções consensuais e extrajudiciais, contendo sete artigos: (8) UMA ABORDAGEM CONSTRUTIVA DO CONFLITO E A MEDIAÇÃO COMO MODELO AUTOCOMPOSITIVO PARA SUA SOLUÇÃO; (9) MEDIAÇÃO: FERRAMENTA DE ACESSO À JUSTIÇA; (10) MEDIAÇÃO DE DIREITOS COLETIVOS; (11) A "CULTURA DE PACIFICAÇÃO" E A SOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS ENVOLVENDO A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA; (12) ARBITRAGEM NAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS COMO INSTRUMENTO DE ACESSO À JUSTIÇA E AUXÍLIO A DESJUDICIALIZAÇÃO; (13) O ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL EM TEMPOS DE CALAMIDADE PÚBLICA: O CRESCIMENTO DO E-COMMERC E A ARBITRAGEM DIGITAL; (14) O DIREITO SISTÊMICO COMO FORMA DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS NO DIREITO DE FAMÍLIA: A APLICABILIDADE DAS CONSTELAÇÕES FAMILIARES NOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA DA REGIÃO CENTRO-OESTE;

Finalmente, o terceiro bloco trouxe sete artigos versando sobre acesso à justiça no contexto da pandemia e uso da tecnologia digital e promoção da cidadania: (15) OS IMPACTOS DA TECNOLOGIA NA PRÁTICA DA ADVOCACIA DURANTE A PANDEMIA E OS DESAFIOS DO ACESSO À JUSTIÇA; (16) O PRINCÍPIO DA RAZOÁVEL DURAÇÃO NO PROCESSO DIGITAL: SOLUÇÃO PARA A PANDEMIA?; (17) O ACESSO DEMOCRÁTICO À JUSTIÇA NA ERA DA TECNOLOGIA: UMA QUESTÃO DE POLÍTICA PÚBLICA; (18) A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL COMO CAMINHO PARA ACESSO À JUSTIÇA: UMA ABORDAGEM ACERCA DA RESOLUÇÃO N.º 332/2020 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; (19) EFETIVIDADE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE ASSENTAMENTO QUILOMBOLA: ESTUDO DO CASO QUILOMBO ALAGAMAR; (20) AÇÃO POPULAR COMO INSTRUMENTO DE IMPLEMENTAÇÃO DE PLANEJAMENTO URBANO SUSTENTÁVEL; (21) ESTATUTO DO IDOSO E POLÍTICAS PÚBLICAS.

A grande amplitude dos debates e das questões objeto de discussão no GT demonstraram a importância dos temas apresentados por todos os pesquisadores e pesquisadoras desse grupo. Pela segunda vez reunidos pelo CONPEDI num Congresso em ambiente virtual, pesquisadores de todo o Brasil aprofundaram os estudos sobre o acesso à justiça em nosso país, apresentando o resultado de seu fecundo e profícuo trabalho. Gostaríamos que a leitura desses trabalhos pudesse reproduzir, ainda que em parte, a satisfação que foi para nós coordenar este Grupo, momento singular de aprendizado e discussão sobre o tema.

Desta forma, é com orgulho que apresentamos a toda sociedade jurídica a presente obra, que certamente será um importante contributo para a pesquisa jurídica nacional.

Coordenadores:

Prof. Dr. Juvêncio Borges Silva – UNAERP

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG/PUCGOIÁS

Prof. Dr. Luiz Fernando Bellinetti – UEL

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho Acesso à Justiça II apresentados no II Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (https://www.indexlaw.org/), conforme previsto no item 7.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista Cidadania e Acesso à Justiça. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

AÇÃO POPULAR COMO INSTRUMENTO DE IMPLEMENTAÇÃO DE PLANEJAMENTO URBANO SUSTENTÁVEL

POPULAR CLASS ACTION AS AN INSTRUMENT FOR THE IMPLEMENTATION OF SUSTAINABLE URBAN PLANNING

Magno Federici Gomes [1]
Wallace Douglas Da Silva Pinto [2]

Resumo

O objetivo central deste artigo é analisar a ação popular. Pretende-se responder se ela pode ser admitida como uma forma de corrigir erros cometidos pelo Estado no processo de urbanização das cidades, tutelando o meio ambiente artificial e natural. O trabalho, de cunho teórico documental, com técnica dedutiva, mostra que a ação popular ambiental é um meio eficaz e funcional para o desenvolvimento sustentável das cidades e para uma proteção ambiental adequada.

Palavras-chave: Ação popular, Urbanização, Meio ambiente

Abstract/Resumen/Résumé

The main objective of this paper is to analyze popular class action. The work intended to answer whether it can be admitted as a way of correcting mistakes made by the State in the process of urbanization of cities, protecting the artificial and natural environment. The paper, of a theoretical documental nature, with deductive technique, shows that popular environmental class action is an effective and functional instrument for the sustainable development of cities and for an adequate environmental protection.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Popular class action, Urbanization, Environment

---

[1] Pós-doutor em Direito Público pela Universidade Nova de Lisboa (BolsaCAPES/BEX:3642/07-0). Professor do Doutorado e Mestrado Acadêmico em Direito Ambiental e Sustentabilidade na Escola Superior Dom Helder Câmara.Currículo: http://lattes.cnpq.br/1638327245727283.

[2] Graduado em Ciências Econômicas e Direito pela PUC Minas. Pós-Graduado em Resolución de Conflictos - UCLM - Toledo-Espanha. Currículo: http://lattes.cnpq.br/8568413189384161. Trabalho financiado pelo Projeto FAPEMIG nº 5236-15.

INTRODUÇÃO

Com a Revolução Industrial, houve um aumento populacional devido ao grande êxodo de pessoas para as grandes cidades em decorrência da procura por oportunidades e melhores condições de vida. Entretanto, as cidades não possuíam qualquer estrutura para receber a grande quantidade de pessoas e isso criou diversos problemas, inclusive sociais, como a marginalização de pessoas que viviam em condições degradantes em subúrbios, se afastando cada vez mais de um bem-estar social e do desenvolvimento sustentável. Isso causou uma degradação ambiental que pode ser observada até os dias atuais.

Portanto, o presente artigo se justifica na medida em que se faz necessário cada vez mais a busca pela proteção do meio ambiente e, dessa forma, a ação popular, por ser um instrumento simples e de fácil acesso ao cidadão comum, se constitui como um importante instrumento de proteção ambiental, sendo essa a temática deste trabalho.

Dessa forma, questiona-se se a ação popular ambiental pode ser um instrumento de controle das políticas públicas relativas ao processo de urbanização, assegurando o meio ambiente sadio para as presentes e futuras gerações.

O objetivo deste estudo é discutir a importância da ação popular ambiental como instrumento legitimador do cidadão para fiscalizar atos administrativos e proteger o meio ambiente urbano, entendido como direito difuso, conforme a Lei nº 4.717/1965 e a previsão no art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição da República de 1988 (CR/1988), garantida como cláusula pétrea no art. 60, § 4º, inciso IV, da CR/1988.

O artigo tem cunho teórico documental, com técnica dedutiva, e foram utilizadas como fontes a doutrina, os posicionamentos jurisprudenciais e as leis. O trabalho tem como marco teórico a obra de Lefebvre (2001), que aborda os impactos da industrialização na urbanização e a importância da participação popular na condução do planejamento urbano como forma de exercer o direito à cidade.

Inicialmente, será demonstrado como a Revolução Industrial influenciou em um cenário de mudanças nas cidades, além de abordar o meio ambiente equilibrado como dever da coletividade. Na segunda e terceira parte, será analisado o desenvolvimento sustentável, a importância das dimensões da sustentabilidade e o planejamento urbano no Brasil como forma de promover o desenvolvimento sustentável. Por fim, a ação popular ambiental será tratada nos apartados finais, onde se discute os seus requisitos e limitações, bem como a sua função de tutelar o desenvolvimento urbano.

1 MEIO AMBIENTE URBANO EQUILIBRADO COMO UM PODER-DEVER DA COLETIVIDADE

A preservação do meio ambiente, sua proteção e garantia dos recursos naturais mínimos que condicionem um ambiente saudável, são condições necessárias para garantir a continuidade da vida na terra. Ao longo da evolução das sociedades, o meio ambiente vem transmitindo sinais de escassez de recursos cada vez maiores, colocando a sobrevivência humana em iminente risco.

Com o desenvolvimento das técnicas de cultivo e de ferramentas para a agricultura, foi criada condições para aumentar a produção agrícola e dessa forma atender à crescente demanda gerada pelo crescimento populacional. Foi o que aconteceu no período feudal, que é caracterizado pela grande concentração de terras nas mãos dos senhores feudais, com o crescimento dos centros urbanos, conforme afirma Lefebvre:

> As terras escapam aos feudais e passam para as mãos dos capitalistas urbanos enriquecidos pelo comércio, pelo banco, pela usura. Segue-se a "sociedade" no seu conjunto, compreendendo a cidade, o campo e as instituições que regulamentam suas relações, tende a se constituir em *rede de cidades*, com uma certa divisão do trabalho (tecnicamente, socialmente, politicamente) feita entre as cidades ligadas por estradas, por vias fluviais e marítimas, por relações comerciais e bancárias. Pode-se pensar que a divisão do trabalho entre as cidades não foi nem tão extremada, nem tão consciente que determinasse associações estáveis e pusesse fim às rivalidades e concorrências. Esse sistema urbano não chegou a se instalar. O que se levanta sobre essa base é o Estado, o poder centralizado. Causa e efeito dessa centralização particular, a centralização do poder, uma cidade predomina sobre as outras: a capital (LEFEBVRE, 2001, p. 13).

Em contrapartida, o período feudal trouxe impactos negativos ao meio ambiente gerados pela agricultura, tal como descreve Costa:

> Em seu aspecto econômico, a crise deriva da exploração agrícola predatória e extensiva que fora típica do feudalismo. De fato, na época de expansão, o aumento da produção fora conseguido mais com a ampliação da área cultivável do que com a utilização de tecnologia mais avançada. Assim, aquele incremento produtivo era frágil e apresentava limites bem claros, uma vez que só poderia se manter com a anexação constante e indefinida de novas áreas cultiváveis. Quando em algumas regiões houve necessidade de ampliação do cultivo de cereais, com perda de terras até então destinadas à pecuária, a médio prazo, a produtividade agrícola baixou, devido à menor disponibilidade de esterco. Naturalmente, caiu a produção de carne, leite e derivados.
>
> A busca por áreas de cultivo produziu desmatamentos desordenados e isto se refletiu nas condições climáticas, contribuindo para que ocorressem colheitas desastrosas entre 1314-1315; e, de fins de 1315 a meados de 1316 os preços do trigo mais que triplicaram. A fome abriu caminho para várias epidemias e a mortalidade cresceu. Como cada indivíduo gastava mais com a alimentação, consumia menos em bens artesanais, houve a retração deste setor e, consequentemente, também do comércio (COSTA, 2013, p. 18-19).

Dessa forma, a grande demanda no setor produtivo gerou uma agricultura predatória que desmatou diversos ambientes naturais e isso impactou diretamente nas condições climáticas e na qualidade de vida da sociedade.

Como a indústria manufatureira passou a ser solidificada, os impérios financeiros que surgiram transformaram a sociedade tipicamente feudal para uma sociedade essencialmente monetária, com visão lucrativa e com foco na busca pela felicidade. Nesse período, o governo passou a ter uma função de garantir os direitos naturais e regular o convívio social.

A Revolução Francesa marcou o início da Idade Contemporânea, destacando a prevalência do direito coletivo sobre o direito individual e impondo ao Estado a tarefa de garantir a função social da propriedade tal como afirma Costa:

> Com a Revolução Francesa, em 1789, inicia-se a Idade Contemporânea e, contrapondo-se ao sistema feudal consolidado em proposições e valores absolutos e teológicos, a propriedade recebeu nova concepção, nos aspectos jurídicos e político-ideológico. Os bens imóveis foram erigidos, sendo, em contrapartida, ignorados os móveis; os direitos perpétuos à propriedade foram extintos, os privilégios das classes abastadas foram desprezados. As mudanças radicais sofridas na sociedade europeia demarcaram seu apogeu no período da Revolução Francesa, quando se percebeu que o interesse social exigia restrições às prerrogativas individuais, firmando-se sob a nova forma de poder de regulação, o princípio de que o caráter inviolável e sagrado da propriedade não impediam sua utilização destinada ao bem coletivo, mediante justa e prévia indenização pela cessão compulsória da propriedade individual em proveito de ordem pública. Dessa forma, o Estado, em seu contexto organizacional, dispõe de instrumentos viabilizadores do exercício de uma função social, sob a égide do direito positivo vigente (COSTA, 2013, p. 29).

Com a Revolução Industrial, houve uma radical mudança no estilo de vida da época. O surgimento das indústrias e o aumento da oferta de emprego na cidade motivaram os moradores do campo a migrarem para as cidades na busca de melhores condições de vida. Esse deslocamento populacional possibilitou o crescimento do comércio e modificou a organização das relações de trabalho. Em contrapartida, trouxe como impactos negativos a explosão demográfica nos centros urbanos e o aumento da demanda por moradia que influenciaram diretamente na qualidade de vida e no crescimento das cidades, conforme descreve Hobsbawn:

> Na era industrial o trabalho passou a ser realizado cada vez mais no ambiente sem precedentes da grande cidade; e isso a despeito do fato de a mais antiquada das revoluções industriais efetuar grande parte de suas atividades em vilas industrializadas de mineiros, tecelões, fabricantes de pregos e correntes e outros trabalhos especializados. Em 1750 só existiam duas cidades na Grâ-Bretanha com

> mais de 50.000 habitantes - Londres e Edinburgo; em 1801 já havia oito e em 1851, 29, inclusive nove com mais de 100.000 habitantes. Nessa época havia mais britânicos morando em cidades que no campo, e quase um terço da população total vivia em cidades com mais de 50.000 habitantes. E que cidades! Não era apenas o fato de serem cobertas de fumaça e impregnadas de imundice, nem o fato de os serviços públicos básicos - abastecimento de água, esgotos sanitários, espaços abertos etc. - não poderem acompanhar a migração maciça de pessoas, produzindo assim, sobretudo depois de 1830 epidemias de cólera, febre tifoide e o pagamento assustador de tributo constante aos dois grandes grupos de assassinos urbanos do século XIX - a poluição do ar e das águas, ou doenças respiratórias e intestinais (HOBSBAWN, 2011, p. 76-77).

O acelerado crescimento populacional nos centros urbanos e a falta de condições estruturais nas cidades para receber o fluxo de pessoas que chegavam, provocou o aumento da produção de lixo, da poluição, além dos problemas sociais como a marginalização de pessoas que viviam em condições degradantes em subúrbios. Esse cenário de mudanças nas estruturas sociais influenciadas pela industrialização, que acontece até nos dias de hoje, é apontado por Bizawu e Gomes como a principal causa de degradação ambiental:

> A humanidade está vivendo em uma época de mudanças ou transformações radicais tanto do ponto de vista tecnológico como climático. As ações humanas são apontadas como fatores de destruição do Planeta Terra, da natureza com seus ecossistemas, acarretando mudanças climáticas violentas, poluição dos espaços terrestre, marítimo e espacial, bem como o efeito estufa e as crises hídrica e energética (BIZAWU; GOMES, 2016, p. 16).

Com o desenvolvimento dos centros urbanos, o comércio se expande e exige a formação de um mercado consumidor, além de pessoas para trabalhar na massiva produção, conforme descreve Hobsbawn:

> O mercado interno, por grande e crescente que fosse, só podia crescer de quatro maneiras importantes, e três delas com toda a probabilidade não seriam excepcionalmente rápidas. Poderia haver crescimento da população, que cria mais consumidores (e, naturalmente, mais produtores); uma transferência de pessoas, das rendas não monetárias para rendas monetárias, o que cria mais clientes; um aumento da renda *per capta,* o que cria melhores clientes; e o advento de bens produzidos industrialmente, em substituição a forma mais antiga de manufaturas ou importações (HOBSBAWN, 2011, p. 31-32).

Além da criação do mercado consumidor, ainda existia a necessidade de criar uma estrutura para garantir a expansão comercial. Hobsbawn destaca o investimento em transportes como fator de grande importância para aumentar o fluxo de mercadorias reduzindo desse modo o custo de sua movimentação:

> Melhorias muito substanciais e dispendiosas em transportes - por rios, canais e mesmo estradas de rodagem - foram realizadas desde o começo do séc. XVIII, a fim de diminuir o custo proibitivo de movimentar cargas terrestres: em meados do século o transporte por terra para 30 km podia dobrar o custo de uma tonelada de mercadorias. Não sabemos com certeza até onde esses meios de transporte foram importantes para o desenvolvimento da industrialização, mas não resta dúvida de que o estímulo foi dado pelo mercado interno, e principalmente pela crescente procura de alimentos e combustível nas cidades (HOBSBAWN, 2011, p. 60).

A realidade era a de crescimento das cidades. Entretanto, não havia qualquer preocupação com a qualidade do meio ambiente urbano e a falta de políticas públicas de planejamento. O objetivo principal da sociedade era a acumulação de riquezas através do comércio. O pensamento monetarista tira das cidades o seu caráter principal de convívio social, conduzindo ao pensamento utilitarista representado pela busca de riqueza, assim explicado por Lefebvre:

> A própria cidade é uma *obra,* e esta característica contrasta com a orientação irreversível na direção do dinheiro, na direção do comércio, na direção das trocas, na direção dos *produtos.* O uso principal da cidade, isto é, das ruas e das praças, dos edifícios e dos monumentos, é a Festa (que consome improdutivamente, sem nenhuma outra vantagem além do prazer e do prestígio, enormes riquezas em objetos e dinheiro) (LEFEBVRE, 2001, p. 12).

O ambiente urbano caracterizado pela valorização do capital e pelo desenvolvimento comercial demandava regras capazes de solucionar os conflitos sociais e garantir o bem-estar coletivo. Nesse contexto, a propriedade privada teve grande importância, na medida em que representava sinônimo de riqueza, e, dessa forma, necessitava de um amparo para regular sua utilização. A subordinação do privado ao coletivo é uma das formas de restrição à utilização da propriedade privada que cria a subordinação do direito privado aos interesses públicos, confirme afirma Maluf:

> Evidencia-se, portanto, a natureza jurídica das limitações ao direito de propriedade como uma subordinação do direito de propriedade privado ao interesse precípuo da coletividade, advinda de normas de direito público e de direito privado e que aparecem de forma mais corriqueira como obrigações positivas ou obrigações de fazer, formulando imposições que apontam para o dever de utilizar o bem visando sempre o interesse público (MALUF, 2010, p. 105).

A qualidade do meio ambiente urbano não se restringe apenas aos critérios como moradia, locomoção e trabalho. Para a promoção de um adequado equilíbrio do meio ambiente urbano, as questões sociais, como a redução da pobreza, participação popular e valorização dos direitos coletivos, são de fundamental importância. O crescimento das cidades impõe aos gestores públicos a difícil tarefa de produzir um ambiente equilibrado de forma a

equacionar problemas como as ocupações irregulares e em locais de risco, coleta e tratamento do volume cada vez maior de lixo e melhoria do sistema de drenagem das cidades. Dessa forma, pode-se falar em promoção do desenvolvimento sustentável.

2 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E SUA DIMENSÃO ESPACIAL

De modo geral, ao se falar em desenvolvimento o que vem à mente é o crescimento como consequência natural do desenvolvimento econômico. A ideia de que para se alcançar o desenvolvimento é necessário um crescimento econômico surge em um período pós Revolução Industrial, quando houve uma supervalorização do comércio como requisito para o crescimento econômico e do desenvolvimento.

O desenvolvimento é um processo necessário em que o homem transforma o mundo a sua volta de modo a atender suas necessidades, mas que deve ir mais além de modo a criar o bem-estar coletivo que, segundo Furtado, deve ser feito através das potencialidades dos homens:

> A visão que tenho do desenvolvimento é a de um processo criativo, de invenção da História pelos homens, em contraste com o quadro mimético e repetitivo de que são prisioneiras as sociedades dependentes. Em nossa civilização, o processo de desenvolvimento se faz com crescente ampliação da base material da cultura e também com enriquecimento do horizonte de expectativas do ser humano. Desenvolver-se é ascender na escala de realização das potencialidades dos homens como indivíduos e como coletividade (FURTADO, 1984, p. 63).

Conforme já discutido no presente artigo, a industrialização representou o marco das transformações da cidade e o principal fator dos problemas urbanos, de acordo com Lefebvre:

> Para representar e expor a "problemática urbana", impõe-se um ponto de partida: o processo de industrialização. Sem possibilidade de contestação, esse processo é, há um século e meio, o motor das transformações na sociedade. Se distinguirmos o *indutor* e o *induzido*, pode-se dizer que o processo de industrialização é indutor e que se pode contar entre os induzidos os problemas relativos ao crescimento e à planificação, as questões referentes à cidade e ao desenvolvimento da realidade urbana, sem omitir a crescente importância dos lazeres e das questões relativas à cultura. A industrialização caracteriza a sociedade moderna. O que não tem por consequência, inevitavelmente, o termo "sociedade industrial", se quisermos defini-la. Ainda que a urbanização e a problemática do urbano figurem entre os efeitos induzidos e não entre as causas ou razões indutoras, as preocupações que essas palavras indicam acentual de tal modo que se pode definir como *sociedade urbana* a realidade social que nasce à nossa volta. Esta definição contém uma característica que se torna de capital importância (LEFEBVRE, 2001, p. 11).

O fenômeno industrial impacta diretamente no modo de vida das cidades, principalmente em relação às questões sociais, gerando um adensamento populacional e transformando espaços da cidade em aglomerados e subúrbios, tal como afirma Lefebvre:

> [...] Esse território está encerrado num *tecido urbano* cada vez mais cerrado, não sem diferenciações locais e sem ampliação da divisão (técnica e social) do trabalho para as regiões, aglomerações e cidades. Ao mesmo tempo, nesse tecido e mesmo noutros lugares, as concentrações urbanas tornam-se gigantescas; as populações se amontoam atingindo densidades inquietantes (por unidade de superfície ou de habitação). Ao mesmo tempo ainda, muitos núcleos urbanos antigos se deterioram ou explodem. Escritórios substituem apartamentos nos centros urbanos. Às vezes (nos Estados Unidos) esses centros são abandonados para os "pobres" e tornam-se *guetos* para os desfavorecidos. Às vezes, pelo contrário, as pessoas mais abastadas conservam fortes posições no coração da cidade (em redor do Central Park em New York, no Marais em Paris) (LEFEBVRE, 2001, p. 18).

As transformações nos centros urbanos criam uma nova sociedade urbana, afastada do modo de vida rural, essencialmente voltada para a acumulação do capital, busca da felicidade e da riqueza, representada, sobretudo, por critérios individualistas em detrimento do social e coletivo. Passou a ser exigido dos gestores públicos a produção de espaços que permitam a interação dos grupos, bem como o planejamento urbano das cidades com foco na produção do bem-estar social, uma vez que a industrialização, com foco no crescimento econômico, e a falta de planejamento urbano, transforma a realidade urbana e cria espaços de marginalização social representados pelos aglomerados e subúrbios, locais desprovidos de condições adequadas[1]. Segundo Lefebvre:

> Os subúrbios, sem dúvida, foram criados sob a pressão das circunstâncias a fim de responder ao impulso cego (ainda que motivado e orientado) da industrialização, responder à chegada maciça dos camponeses levados para os centros urbanos pelo "êxodo rural" (LEFEBVRE, 2001, p. 24).

Com o aumento da gravidade dos problemas ambientais, consequência da industrialização, tem início um processo rumo à incorporação das dimensões no conceito de desenvolvimento, que ocorreu a partir de debates iniciados pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1960. As conferências realizadas em 1972 e 1983 admitiram os aspectos de política socioeconômica como de grande importância para as questões ambientais, bem como iniciaram discussões para encontrar soluções aos problemas ambientais, de forma a garantir o progresso social sem implicar em danos ambientais e riscos para a humanidade.

[1] Para aprofundamentos na relação entre políticas públicas e os objetivos do desenvolvimento sustentável, em suas múltiplas dimensões, ver: GOMES; FERREIRA, 2018, p. 155-178.

Para alcançar o desenvolvimento sustentável é necessário promover mudanças que atenda às necessidades das presentes gerações sem comprometer as do futuro. No Brasil, o conceito legal de sustentabilidade foi definido pelo art. 2º da Lei nº 10.257/2001, conhecido como Estatuto da Cidade, que prevê a garantia do direito sustentável da cidade e da moradia.

O desenvolvimento sustentável reclama por uma convivência harmoniosa entre meio ambiente de qualidade e desenvolvimento econômico, de forma a produzir condições socioambientais capazes de gerar a sustentabilidade. Dentre as cinco dimensões da sustentabilidade inicialmente propostas por Sachs (1993), a dimensão espacial adquire especial importância quando o assunto a ser tratado é desenvolvimento urbano, vez que grande parte dos problemas urbanísticos surge em função do crescimento desordenado e das ocupações irregulares da cidade, sendo necessário a organização do seu espaço:

> A sustentabilidade espacial abrange a organização do espaço e obedece a critérios superpostos de ocupação territorial e entrelaçados em uma rede natural duradoura para tentar recuperar, com esta complexa e diversificada trama, a qualidade de vida, a biodiversidade e a escala humana em cada fragmento, em cada bairro do sistema (SACHS, 1993, p. 28).

Desta forma, é necessário critérios para o crescimento e ocupação dos espaços de modo a evitar aglomerações irregulares que geram exclusão social e marginalização.

A dimensão espacial não deve ser questionada com foco apenas nos problemas urbanos. Deve-se atentar para a realidade urbano-rural, objetivando uma distribuição da população equilibrada entre os dois setores por meio da promoção da agricultura e, dessa forma, criando condições para a redução das concentrações urbanas e do êxodo rural.

Assim, com um bom planejamento urbano é possível alcançar uma distribuição equilibrada entre a população urbana e rural, mediante o incremento de atividades econômicas que dê sustento às pessoas para poderem continuar na zona rural. Dessa forma, há uma possibilidade de reduzir a concentração nas regiões metropolitanas e as ocupações irregulares.

3 PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL

O movimento migratório do campo para as cidades impulsionado pela industrialização não foi diferente no Brasil. O crescimento desordenado e sem planejamento dos centros urbanos trouxe à tona os principais problemas urbanos como a formação de subúrbios, inclusive em regiões de risco, o transporte de massa deficitário e o caos urbano em função da falta de planejamento para o desenvolvimento das cidades.

Ao se falar em planejamento urbano é necessário conceituar os termos urbanismo e urbanização. A urbanização, em regra, deriva da dinâmica própria da população que ao se concentrar em determinado local estabelece vínculos e relações sociais de acordo com suas necessidades e características. Já o urbanismo, ao contrário, é uma forma não voluntária de organizar e intervir no espaço urbano para criar condições de habitação e salubridade, e engloba também as funções de aprimoramento das construções, da circulação e o embelezamento das cidades. Conforme afirma Kaap:

> O espaço cotidiano seria, assim, a menor escala de um exercício concreto do direito à cidade entendido como direito coletivo de transformá-la. A autonomia na sua produção implica que grupos locais e microlocais determinem seus processos e desenvolvam-nos ao longo do tempo. Essa possibilidade está focada em relações de vizinhança, na negociação e ação numa coletividade territorial, na capacidade de solucionar diretamente e sem complexos mecanismos burocráticos os fatores de desconforto ambientais privados, coletivos ou públicos, nas oportunidades de transformar rotinas ou levar a cabo empreendimentos criativos, na perspectiva de definir serviços ou equipamentos disponíveis (KAAP, 2012, p. 469).

Dessa forma, a determinação dos espaços urbanos seria, em regra, definida e desenvolvida a partir dos grupos locais mediante a participação coletiva na produção desses espaços de modo a atender às necessidades de habitação e segurança levando em conta os costumes e a história desses grupos sociais.

Conforme já discutido no presente artigo, o processo de industrialização impacta no modo de vida e no desenvolvimento das cidades, e isso clama por transformações na sociedade para alcançar uma adequação a um novo modo de vida que é pautado pelo crescimento comercial e acumulação de riquezas em mãos de uma minoria.

O quadro de degradação social clama por um planejamento urbano para o futuro e que seja capaz de garantir o bem-estar nas cidades, sobretudo no Brasil, em que o crescimento urbano é caracterizado pela ocupação ilegal dos espaços. Se essa grave realidade for ignorada pelos gestores públicos, cria-se uma cidade dividida, conforme descreve Maricato:

> A exclusão urbanística, representada pela gigantesca ocupação ilegal do solo urbano, é ignorada na representação da "cidade oficial". Ela não cabe nas categorias do planejamento modernista/funcionalista, pois mostra semelhança com as formas urbanas pré-modernas. É possível reconhecer nas favelas semelhanças formais com os burgos medievais. Ela não cabe também no contexto do mercado imobiliário formal/legal, que corresponde ao urbanismo modernista. Ela não cabe ainda, de modo rigoroso, nos procedimentos dos levantamentos elaborados pela nossa maior agência de pesquisa de dados, o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). E, por incrível que pareça, os órgãos municipais de aprovação de projetos, as equipes de urbanistas dos governos municipais e o próprio controle urbanístico (serviço público de emissão de alvarás e habite-se de construções),

> frequentemente desconhecem esse universo. Mesmo nas representações cartográficas é de hábito sua ausência (MARICATO, 2000, p. 122).

A evolução do planejamento urbano brasileiro foi marcada pela importação de ideias, mas sem a preocupação de adaptação às características do caso brasileiro que, de certa forma, produziu a ocupação ilegal da cidade criando uma clara divisão social, onde os pobres habitam os espaços indesejados e distantes dos centros urbanos, configurando assim uma cidade à margem da realidade, representada pelos subúrbios. Conforme afirma Maricato:

> A notável desigualdade urbanística, no Brasil, é uma construção que tem na aplicação arbitrária da lei, já referida anteriormente, sua argamassa fundamental. Como parte das regras do jogo, a ocupação de terras urbanas tem sido tolerada. O Estado não tem exercido, como manda a lei, o poder de polícia. A realidade urbana é prova insofismável disso. Impossível admiti o contrário, pois se essa gigantesca ocupação de terras não fosse tolerada e a população pobre ficasse sem alternativa nenhuma, teríamos uma situação de guerra civil, considerando os números envolvidos. Para dar uma ordem de grandeza, estamos nos referindo a aproximadamente dois milhões de pessoas que moram em favelas, apenas no município de São Paulo (MARICATO, 2000, p. 161).

Um bom planejamento urbano deve se pautar não apenas em critérios técnicos com foco nas questões arquitetônicas, mas há que se pensar, sobretudo, de modo democrático, de forma que o planejamento reflita na necessidade da sociedade. A confecção de planos feitos por técnicos não engajados com os problemas sociais é, segundo Maricato, o principal motivo dos conflitos sociais:

> Uma quantidade inédita de Planos Diretores foi elaborada no período. Escritórios técnicos de consultoria e planejamento se multiplicaram. Álibi ou convicção positivista, o planejamento foi tomado como solução para o "caos urbano" e o "crescimento descontrolado". Essas ideias dissimulavam os conflitos e os reais motores desse "caos". A maior parte desses planos foi elaborada por especialistas pouco engajados na realidade sociocultural do local. A população não foi ouvida e, frequentemente, nem mesmo os técnicos municipais (MARICATO, 2000, p.163).

Houve, durante os anos de 1970, grande prestígio do planejamento urbano no Brasil, sobretudo, devido à influência externa de divulgação e implantação de planejamento urbano. O problema é que essa disseminação feita através das escolas de arquitetura e dos órgãos públicos municipais era caracterizada pela fundamentação ideológica e com aplicação restrita. Além disso, essa movimentação por planejamento acabou acarretando em um crescimento desmedido, conforme afirma Maricato:

> Houve um momento na década de 1970, em que [o planejamento urbano] começou a plantar bananeira e a virar do avesso [...]. O planejamento convencional, a utilização de planos e regulamentos para guiar o uso do solo pareciam cada vez mais

> desacreditados. Em vez disso o planejamento deixou de controlar o crescimento urbano e passou a encorajá-lo por todos os meios possíveis e imagináveis. Cidades, a nova mensagem soou em alto e bom som, eram máquinas de produzir riquezas; o primeiro e principal objetivo do planejamento devia ser o de azeitar a máquina. O planejador foi-se confundindo cada vez mais com o seu tradicional adversário, o empreendedor; o guarda-caça transformava-se em caçador furtivo (MARICATO, 2000 p. 175).

A consequência negativa da mudança de objetivo do planejamento urbano se revelou através do crescimento fora da lei e sem qualquer tipo de planejamento, produzindo extensos aglomerados. Obviamente, os problemas não se restringiam apenas a isso, mas principalmente à falta de condições básicas de moradia nesses locais, tais como um sistema de esgoto adequado, coleta de lixo e segurança, além ter promovido um espaço com um sistema de controle de regras em paralelo ao Estado. Esse cenário é descrito por Maricato:

> Foi exatamente durante a implementação do primeiro e único sistema nacional de planejamento urbano e municipal e do crescimento da produção acadêmica sobre o assunto que as grandes cidades brasileiras mais cresceram... fora da lei. Boa parte do crescimento urbano se deu fora de qualquer lei ou de qualquer plano, com tal velocidade e independência que é possível constatar que cada metrópole brasileira abriga, nos anos 1990, outra, de moradores de favelas, em seu interior. Parte de nossas cidades podem ser classificadas como *não cidades:* as periferias extensas, que além das casas autoconstruídas, contam apenas com o transporte precário, a luz e a água (esta não tem abrangência universal, nem mesmo em meio urbano). E é notável como essa atividade referida, de pensar a cidade e propor soluções para seus problemas, permaneceu alienada dessa realidade que estava sendo gestada (MARICATO, 2000, p. 140).

A predominância da produção acadêmica sobre o assunto era motivada, sobretudo pelo movimento dos países desenvolvidos em busca do planejamento urbano, mas que, no caso brasileiro, estava voltado para meros critérios técnicos, sem preocupação com os aspectos sociais e com ações que pudessem solucionar os problemas ambientais provocados pela ocupação irregular da cidade

A construção de uma nova sociedade voltada para a produção de espaços urbanos com menos desigualdades e contradições sociais deve ser feito a partir da intensa participação popular no processo de construção dos espaços urbanos. Isso proporcionará a participação dos excluídos e o reconhecimento dos conflitos sociais, na visão de Maricato:

> Partimos do pressuposto de que o plano urbano deve ser a expressão democrática da sociedade, se se pretende combater a desigualdade. Muito papel foi gasto em torno do conceito de planejamento participativo, sem que a essa produção abundante correspondesse a uma prática efetiva de participação social. Evitando encher mais folhas de papel com um tema que parece óbvio, digamos que sem a participação social a implementação do plano se torna inviável e, ele mesmo, inaceitável ao tomar os moradores como objeto e não como sujeitos. O processo de formulação

> participativa de um plano pode ser mais importante que o plano em si, dependendo da verificação de certas condições. Isto por que ele pode criar uma esfera ampla de debate e legitimar os participantes com seus pontos de vista diferentes e conflitantes (MARICATO, 2000, p. 180).

O planejamento urbano estava estigmatizado pela influência do mundo globalizado marcado pela velocidade das informações mas foi deixado em segundo plano a participação popular nesse planejamento.

A ideia mercantilista de que as cidades não são um produto da modernidade vem da centralização de riquezas nas mãos da burguesia e que, após a industrialização, é assumida pelos capitalistas urbanos, tal como descreve Lefebvre:

> Realidade complexa, isto é, contraditória. As cidades medievais, no apogeu de seu desenvolvimento, centralizam as riquezas; os grupos dirigentes investem improdutivamente uma grande parte dessas riquezas na cidade que dominam. Ao mesmo tempo, o capitalismo comercial e bancário já tornou *móvel* a riqueza e já constituiu circuitos de trocas, redes que permitem as transferências de dinheiro. Quando a industrialização vai começar, com a preeminência da burguesia específica (os "empresários"), a riqueza já deixou de ser principalmente imobiliária. A produção agrícola não é mais predominante, nem a propriedade da terra. As terras escapam aos feudais e passam para as mãos dos capitalistas urbanos enriquecidos pelo comércio, pelo banco, pela usura (LEFEBVRE, 2001, p. 12-13).

A partir do Seminário de Habitação e Reforma Urbana, que ocorreu em 1963, tem início no Brasil a mobilização pela ideia de uma grande reforma como solução para a crise urbana. Entretanto, essa ideia recebeu inúmeras críticas por não se preocupar em construir o plano de reforma partindo de correções e modificações nas estruturas e instituições existentes.

Com a promulgação da Lei nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, houve a regulamentação dos arts. 182 e 183 da CR/1988. Além disso, a lei estabeleceu as principais diretrizes a serem adotadas na condução da política urbana. Como já foi abordado, o processo de urbanização custou à segregação socioespacial das populações de baixa renda e, nesse ponto, o Estatuto da Cidade surge com o objetivo de disponibilizar instrumentos capazes de organizar o espaço urbano, reduzir as desigualdades sociais e ampliar o acesso ao direito à cidade através da intervenção do poder público.

Desta forma, a gestão das cidades seria condicionada por critérios mais democráticos, nos moldes defendidos por Lefebvre (2001), produzindo justiça social e disponibilizando à toda a população o acesso à moradia e aos demais serviços de infraestrutura urbana. Além do plano diretor como instrumento de implemento de políticas de desenvolvimento, garantia da função social da cidade e do bem-estar social, ainda havia um conjunto regulatório constituído por outorga onerosa do direito de construir, do estudo de

impacto de vizinhança, da operação urbana consorciada e das zonas de especial interesse social. O plano diretor é composto por diretrizes e orientações capazes de levar a uma construção de políticas públicas e sociais passíveis de criar uma sociedade mais igualitária. .

Para tanto, a gestão público deve trabalhar resguardando as disposições contidas nas previsões legais como os arts. 1º, 3º e 5º, *caput* e incisos XXII, XXIII e XXIV, art. 170, incisos II e III, art. 182, *caput* e §§ 2º, 3º e 4º, todos da CR/1988, bem como o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, e a Lei nº 6.766/1979, Lei de Uso e Parcelamento do Solo, de modo a alcançar uma cidade mais justa e igualitária.

O que não se pode permitir é que as leis sejam aplicadas de acordo com as circunstâncias, onde o discurso de boas intenções é o que vigora, deixando em segundo plano a correta gestão urbana e a importância de ofertar ao cidadão habitação digna, sistema de transporte público eficiente e saneamento básico como condições mínimas para se ter uma cidade com justiça socioespacial.

4 AÇÃO POPULAR AMBIENTAL: REQUISITOS E LIMITAÇÕES

O instituto da ação popular, datado de 1965, tem suas origens no Direito romano. Segundo Rodrigues (2011) o objetivo principal dessa instrumento era o de aproximar o cidadão do Estado, mas que acabou por ter efeito contrário devido ao fato de que essas ações tinham o cunho de corrigir atos administrativos.

A Lei nº 4.717/1965, denominada Lei de Ação Popular, tem previsão no art. 5º, inciso LXXIII, da CR/1988 e é garantida como cláusula pétrea prevista no art. 60, §4º, inciso IV, da CR/1988. Ela concedeu aos cidadãos um instrumento fiscalizador de atos do Estado considerados lesivos, mediante ajuizamento da ação popular.

São três os requisitos fundamentais para propositura de uma ação popular, quais sejam, condição de cidadão, ilegalidade ou ilegitimidade do ato e lesividade. Isso leva ao entendimento de que o ajuizamento deve ser feito por cidadão brasileiro e em gozo de seus direitos cívis e políticos na qualidade de eleitor. Nesse sentido, temos os ensinamentos de Rodrigues que afirma:

> A regra extraída do artigo 5º, inciso LXXIII, da CF/1988 é a de que se faz necessária a existência dos dois requisitos fundamentais para a utilização da ação popular: invalidade do ato e sua lesividade. Atos válidos e lesivos ou atos inválidos, mas não lesivos, não autorizam a propositura da ação popular. O ato pode ser omissivo ou comissivo. Por ato inválido entende-se o ato em desconformidade com as leis e os princípios de direito. Por ato lesivo entende-se o que causou dano (patrimonial ou

> extrapatrimonial), e, neste particular, deve-se admitir como existente a lesividade do próprio ordenamento. A demonstração *in concreto* da lesividade e da invalidade diz respeito ao mérito da ação popular (RODRIGUES, 2011, p. 95)[2].

A legitimidade ativa e passiva para a propositura da ação popular tem fundamento constitucional, sendo a legitimidade ativa prevista no art. 5º, inciso LXXIII, da CR/1988, e art. 1º da Lei nº 4.717/1965. Quanto à legitimidade passiva, dispõe o art. 6º da Lei nº 4.717/1965:

> Art. 6º. A ação será proposta contra as pessoas públicas ou privadas e as entidades referidas no art. 1º, contra as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissas, tiverem dado oportunidade à lesão, e contra os beneficiários diretos do mesmo (BRASIL, 1965).

Conforme o art. 7º da Lei nº 4.717/1965, a ação segue o procedimento comum, previsto no Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015), de modo que a petição inicial deverá preencher os requisitos do art. 319 do CPC/2015. Com o despacho inicial, haverá a determinação de citação pessoal de todos os responsáveis pelo ato impugnado.

O pedido na ação popular se restringe a decretação da invalidade do ato, desconstituição do ato, condenação na reparação dos prejuízos causados ao erário público em virtude do ato ou da omissão e/ou a condenação na restituição de bens e valores indevidamente apropriados.

Conforme determinação do art. 5º, § 4º, da Lei nº 4.717/1965, pode ser requerida uma medida liminar para suspender o ato lesivo impugnado e a antecipação da tutela, desde que presentes os requisitos que a autorizam. Há também a possibilidade de sequestro e arresto de bens conforme previsão do art. 14, § 4º, da Lei nº 4.717/1965, em caso de condenação em restituição de coisas ou valores.

5 AÇÃO POPULAR COMO INSTRUMENTO PROCESSUAL DE TUTELA DO PLANEJAMENTO URBANO

A gravidade dos problemas ambientais, o crescimento desordenado e a redução dos recursos naturais colocaram em risco a condição de existência da vida na Terra. Diante desse quadro preocupante, a sociedade começou a se movimentar, a partir de 1970, em busca de

[2] Art. 5º [...] LXXIII - Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência (BRASIL, 1988).

soluções capazes de proteger o meio ambiente da acelerada degradação que este vem sofrendo.

De modo a alcançar esse objetivo, as medidas adotadas devem levar em conta a conscientização da sociedade bem como a produção de um aparato legal capaz de garantir a proteção do meio ambiente. A legislação brasileira é considerada uma das mais avançadas em matéria ambiental, pois além de fartas leis infraconstitucionais sobre o assunto, a CR/1988 se destaca por dedicar um capítulo exclusivo ao tema e estabelecer o meio ambiente como um direito fundamental de todos os cidadãos brasileiros.

Posto que o meio ambiente caracteriza-se como bem coletivo, os danos ambientais irão atingir interesses difusos e, dessa forma, é imprescritível o zelo e cuidado para a construção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, por meio da atuação do poder público e da coletividade.

Para se alcançar um meio ambiente ecologicamente equilibrado, há que se conjugar harmoniosamente desenvolvimento econômico com o meio ambiente saudável. Os arts. 170 e 225 da CR/1988 expressam de forma objetiva o significado desta expressão:

> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
> I - soberania nacional;
> II - propriedade privada;
> III - função social da propriedade;
> IV - livre concorrência;
> V - defesa do consumidor;
> VI - defesa do meio ambiente;
> VII - redução das desigualdades regionais e sociais;
> VIII - busca do pleno emprego;
> IX - tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte.
> Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei (BRASIL, 1988).
>
> Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defende-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988).

Com a leitura dos dispositivos legais, é possível entender que cabe à população buscar e exigir a proteção do meio ambiente e ao Estado a promoção de instrumentos que possibilitem essa proteção.

Dentro do rol de instrumentos legislativos que estão à disposição da sociedade para a busca da proteção ambiental quando o Estado é irresponsável ou omisso, destaca-se a ação

popular na defesa dos interesses difusos, conforme já foi abordado na presente pesquisa. Prevista constitucionalmente no sistema jurídico brasileiro desde 1934, atualmente tem fundamento no art. 5º, inciso LXXIII, da CR/1988. Explica Rodrigues:

> No direito brasileiro, oficialmente, a ação popular surgiu na CF/1934, e apenas no texto de 1937, em virtude do regime, é que entrou em recesso. Fora isto, esteve prevista nos demais diplomas constitucionais. A Lei 4.417/1965 surgiu para regulamentar o texto da Carta de 1946. Extraoficialmente, vamos encontrar "modalidade" de ação popular na ação prevista para anular ato de naturalização (Lei 818/1949, art.35, §1º e também, de certa forma, na ação de improbidade administrativa para ressarcimento do erário (Lei 8.429/1992), sendo esta com legitimidade restrita aos entes coletivos. [...] Entretanto, foi somente com o texto de 1934, art. 113 §38, que passou a vigir oficialmente a ação popular no direito brasileiro. Atualmente encontra-se prevista no art. 5º, inciso LXXIII, da CF/1988 e é garantia constitucional com natureza da cláusula pétrea (art. 60, §4º, IV) (RODRIGUES, 2012, p. 94-95).

Em regra, a ação popular visa acabar com uma situação lesiva contra valores protegidos pela CR/1988 e também invalidar atos praticados pelo poder público, situação que recebe críticas na doutrina, que não considera essa situação como efetiva na proteção do meio ambiente.

A despeito dessas críticas, não há como negar a importância desse instrumento jurídico em seus aspectos sociais e políticos pois permite que o cidadão busque em juízo a proteção ambiental, como afirma Rodrigues:

> De qualquer forma, mesmo com as críticas que se possam fazer, a ação popular é um remédio muito importante para o Estado democrático de direito, e percebe-se, após tantos anos de sua existência, que a sua utilização é, ainda, bastante tímida, talvez pela falta de consciência dos cidadãos sobre os direitos que possuem. A tendência, inclusive, é que outros remédios, como a ação civil pública, em que o legitimado ativo não pode ser o indivíduo, mas entes coletivos escolhidos pelo legislador, devam ser modificados para permitir que o cidadão possa, em qualquer caso e sem restrições quanto ao objeto, ajuizar demandas com o fim de proteger o meio ambiente (RODRIGUES, 2012, p. 101).

Como o dever de cuidado e proteção do meio ambiente é de responsabilidade do poder público e da sociedade, é importante que seja concedido instrumentos que capacitem à população para, através do pleno exercício da cidadania, exercer o papel fiscalizador da atuação do Estado na garantia dos direitos difusos. Por isso, é notório o papel desempenhado pela ação popular, exatamente por criar condições para que o cidadão, através do direito de ação, exerça vigilância dos atos do poder público[3].

[3] No mesmo sentido, ao mencionar que "a ação popular ambiental consubstancia-se no exercício da democracia", ver: GOMES; SOARES, 2018, p. 26.

A ação popular ambiental não tem os mesmos pressupostos da ação popular comum, já que naquela é necessário apenas a existência do dano ambiental, o que em regra, a torna ainda mais simples e acessível ao cidadão comum.

Com a modernidade, as cidades passaram a representar um novo ambiente, onde reside a maior parte da população. As cidades tornaram-se um bem da coletividade e deve oferecer aos cidadãos a possibilidade de trabalho, qualidade de habitação, circulação e lazer, representados pelo direito à cidade[4].

Ao Estado é atribuída, por força do art. 180 da CR/1988, a responsabilidade de desenvolver a função social das cidades e garantir o bem-estar dos habitantes. A expansão urbanística não pode ser utilizada pelo Estado para privilegiar determinados setores da sociedade, mas ao contrário, deve criar condições para efetivar a igualdade social, de tal forma que o aproveitamento urbanístico não tenha conteúdo econômico na sua determinação. Explica Gaio:

> Portanto, embora a existência de infraestrutura disponibilizada pelo Poder Público seja essencial ao aproveitamento urbanístico, em última análise o conteúdo econômico da propriedade é preponderantemente determinado pelo seu potencial construtivo, e não pelo solo urbano. Isso explica a forte influência do mercado imobiliário no processo de elaboração de legislações como o Estatuto da Cidade e o plano diretor municipal. Registra-se que o Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, teve a sua primeira proposta no Anteprojeto de 1982 (Documento, 1982:16-17), o que demonstra o poder de pressão do setor imobiliário. Cita-se ainda o caso do Plano Diretor do município do Rio de Janeiro, de 1992, que adotou o coeficiente único de aproveitamento, mas nunca chegou a ser regulamentado (GAIO, 2015, p. 32).

Percebe-se que a ausência de uma distribuição igualitária de infraestrutura e serviços provocam enormes diferenças de condições entre os setores das cidades. Ademais, frequentemente o poder público desconsidera as exigências ambientais para promover a expansão urbana e, nesse ponto, a ação popular ambiental é de extrema importância ao garantir ao cidadão formas de fiscalizar os atos administrativos em prol da proteção do bem ambiental.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

[4] Para aprofundamento na dimensão jurídico política da sustentabilidade como forma de assegurar os direitos fundamentais intergeracionais, especialmente o direito à moradia digna, ver: GOMES; FERREIRA, 2017, p. 105.

A temática deste artigo é o estudo da ação popular ambiental. O problema está vinculado ao seu cabimento, ou não, para o controle democrático da urbanização das cidades.

A Revolução Industrial representou um divisor entre a sociedade agrária e a sociedade industrial. A despeito de toda a revolução econômica e desenvolvimentista trazida pela industrialização, a mudança na estrutura das sociedades também produziu uma cidades complexas e repletas de problemas.

A prioridade pela expansão territorial das cidades e pelo desenvolvimento econômico, sem o adequado planejamento urbano, criou cidades com, de um lado, diversas ocupações irregulares, local de moradia da maior parte da população, sendo ela a mais desfavorecida financeiramente e, de outro lado, espaços nobres com a minoria da população que já é economicamente mais forte.

Como a responsabilidade de gerar o crescimento das cidades de forma sustentável e de produzir bem-estar social aos cidadãos é inerente ao Estado, importante se faz a criação de mecanismos que viabilizem a fiscalização pela coletividade dos atos administrativos e, dessa forma, proteger o meio ambiente de possíveis atos irregulares do poder público.

Apesar do Brasil possuir um grande aparato legal para a proteção ambiental, os instrumentos para a sua efetivação são de difícil acesso pela população em geral. Diante disso, é necessário que o legislador crie mecanismos que permitam que a sociedade, de modo fácil e simples, busque judicialmente a proteção do seu direito a um meio ambiente sadio.

Assim, importante pontuar que a ação popular ambiental, por ser de fácil acesso ao cidadão comum, pode servir de instrumento na condução do controle dos atos administrativos lesivos e na proteção ambiental. Dessa forma, torna-se um importante instrumento processual para a promoção da amplitude das proteções ambientais.

Diante do exposto, percebe-se que a ação popular ambiental tem o condão de, por meio da participação popular da sociedade ao exercer o papel de fiscalizadores dos atos do Poder Público, evitar que o Estado, especialmente quando prioriza medidas de interesses próprios ou de algumas classes específicas, coloque em risco os direitos difusos, a qualidade do meio ambiente e agrave a marginalização social.

REFERÊNCIAS

BIZAWU, Kiwonghi; GOMES, Magno Federici. Oil exploitation at Virunga park as a threat to the environment and to endangered animal species. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 13, nº 27, p. 11-29, set./dez. 2016. Disponível em:

http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/897. Acesso em: 20 set. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 20 nov. 2017.

BRASIL. Lei nº 4.717, de 29 de jun. de 1965. Regula a Ação Popular. **Diário Oficial**, Brasília, 29 jun. 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm. Acesso em 20 nov. 2017.

BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dez. de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. **Diário Oficial**, Brasília, 20 dez. 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm. Acesso em 20 nov. 2017.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de jul. de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 11 jul. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em 20 nov. 2017.

BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de mar. de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial**, Brasília, 17 mar. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em 20 nov. 2017.

COSTA, Beatriz Souza. **Meio ambiente como direito à vida**: Brasil, Portugal e Espanha. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

FURTADO, Celso. **Cultura e desenvolvimento em épocas de crise**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

GAIO, Daniel. **A interpretação do direito de propriedade em face da proteção constitucional do meio ambiente urbano**. Rio de Janeiro: Renovar, 2015.

GOMES, Magno Federici; FERREIRA, Leandro José. A dimensão jurídico-política da sustentabilidade e o direito fundamental à razoável duração do procedimento. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, n. 52, v. 2, p. 93-111, maio/set. 2017. Disponível em: http://dx.doi.org/10.17058/rdunisc.v2i52.8864. Acesso em: 23 set. 2020.

GOMES, Magno Federici; FERREIRA, Leandro José. Políticas Públicas e os objetivos do desenvolvimento sustentável. **Revista Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 9, nº 2, p. 155-178, ago./dez. 2018. Disponível em: https://doi.org/10.25246/direitoedesenvolvimento.v9i2.667. Acesso em: 27 ago. 2020.

GOMES, Magno Federici; SOARES, Igor Jotha. Ação popular ambiental enquanto instrumento de promoção da sustentabilidade nas contratações públicas. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, nº 56, v. 3, p. 17-32, set./dez. 2018. Disponível em: https://doi.org/10.17058/rdunisc.v3i56.11465. Acesso em: 23 set. 2020.

HOBSBAWN, Eric J. **Da revolução industrial inglesa ao imperialismo**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2011.

KAAP, Silke. Direito ao espaço cotidiano: moradia e autonomia no plano de uma metrópole. **Caderno Metropolitano**, São Paulo, vol. 14, n. 28, p. 463-483, jul./ dez. 2012.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

MALUF, Adriana Caldas do Rego Freitas Dabus. **Limitações ao direito de propriedade**. São Paulo: Atlas, 2010.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. *In*: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (Org.). **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 121-192.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Processo Civil Ambiental**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

SACHS, Ignacy. Estratégias de transição para o século XXI. In: BURSZTYN, M. **Para pensar o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Brasiliense, 1993. Cap. 3. p. 29-56.