

LUIS FILIPE DE PAULA FERREIRA DE OLIVEIRA
nº USP - 10805584



**O DIVÓRCIO ENTRE O DIREITO URBANÍSTICO E O DIREITO
AMBIENTAL: Repensando o uso do espaço a partir da relação polissêmica
entre o urbano, o humano e o ambiental.**

Tese de Láurea
Orientador: Professor Doutor Luis Fernando Massonetto

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO
São Paulo – SP
2023

O DIVÓRCIO ENTRE O DIREITO URBANÍSTICO E O DIREITO

**AMBIENTAL: Repensando o uso do espaço a partir da relação polissêmica entre
o urbano, o humano e o ambiental.**

Trabalho de Conclusão de Curso (“Tese de Láurea”), apresentado ao Departamento de Direito Econômico, Financeiro e Tributário da Universidade de São Paulo, como requisito à obtenção do título de bacharel em Direito. Orientador: Prof. Dr Luis Fernando Massonetto

São Paulo – SP
2023

LUIS FILIPE DE PAULA FERREIRA DE OLIVEIRA - n° USP 10805584

**O DIVÓRCIO ENTRE O DIREITO URBANÍSTICO E O DIREITO
AMBIENTAL: Repensando o uso do espaço a partir da relação
polissêmica entre o urbano, o humano e o ambiental.**

Aprovado em ___/___/___

BANCA EXAMINADORA

Examinador 1

Prof(a)._____
Instituição: _____ Assinatura: _____

Examinador 2

Prof(a)._____
Instituição: _____ Assinatura: _____

AGRADECIMENTOS

Mudar do interior de Minas Gerais para a Grande São Paulo foi o início de tudo. Foi uma transição extremamente desafiadora, e eu pensei em desistir em vários momentos. Meus agradecimentos vão a todas as pessoas que me deram forças e carinho para que eu me permitisse vivenciar as minhas dores em São Paulo. Foi em meio a essas dores que eu descobri minha paixão pelo urbanismo, e confirmei minha conexão com a natureza e com Deus.

Agradeço, então, à minha família, sobretudo à minha mãe, que investiu no meu sonho de viver em São Paulo e de cursar a melhor faculdade possível, e que apoiou minhas escolhas de vida até aqui. Aos meus tios, que me ajudaram com todas as questões mais fundamentais de mudança e logísticas do início da faculdade. E ao meu amigo Ranma Kether, com quem compartilhei as minhas dúvidas e confusões mais profundas, do início ao fim.

Aos meus amigos do “Preteridos”, que viraram minha rede de apoio na faculdade, sobretudo nos primeiros anos, e sem os quais eu jamais teria chegado até aqui. Morro de saudades das nossas manhãs na sala Conselheiro Crispiniano. Um especial obrigado ao Marcos e à Nicole, que estiveram comigo até o fim - ao Marcos, agradeço por nossos encontros nas arcadas nos últimos meses de graduação, pois eles me motivaram muito no processo desta tese, e me deram muita força na reta final do curso.

À minha amiga querida, Alícia, que foi meu maior ponto de luz nesta cidade. Seus sorrisos e sua parceria fizeram tudo ser mais leve. Obrigado por embarcar em algumas das minhas ideias mirabolantes, e por me acompanhar com tanta sinceridade enquanto eu desbravo este mundo.

À minha querida amiga, Thay, cuja amizade foi um presente de São Paulo, quando me aventurei na política pulsante daqui. Você me ajudou a continuar sonhando, sempre. Obrigado por compartilhar emoções genuínas e ideias ambiciosas comigo, e por me lembrar que a gente pode, sim, mudar o mundo.

Aos meus amigos que estão sempre distantes: Sanjay, Zack e Mariana. Jamais imaginaria que encontraria vocês nesta vida, e me sinto extremamente sortudo. Nossas chamadas me fazem recuperar o fôlego e me trazem alegria para seguir sempre em frente. Um especial agradecimento ao Sanjay, por todo o carinho e amor incondicional que me deu nos momentos mais desafiadores do último ano.

Agradeço aos “Favs”, pela amizade e pelas aventuras que tivemos juntos, sem as quais eu certamente não teria conseguido sobreviver ao longo de todo aquele período longe do Brasil. Um especial agradecimento às minhas amigas Juliana e Nadia, pela acolhida e parceria, sobretudo frente às adversidades.

Agradeço às oportunidades que tive de mergulhar na temática urbana na Academia. Agradeço aos membros e membras do Núcleo de Direito à Cidade (NDC), que foi uma das melhores experiências que eu tive neste tempo de graduação. Vocês são brilhantes, e o NDC foi como um divisor de águas para que eu pudesse entender a dimensão dos problemas urbanos e sociais que enfrentamos atualmente. Foi apaixonante poder aprender ao lado de pessoas tão inteligentes, companheiras e de bom coração. À professora Friederike Fleischer, da Universidad de los Andes, na Colômbia, com quem tive a oportunidade de estudar antropologia urbana, o que rendeu muito material e conhecimento para esta dissertação.

Aos meus colegas do estágio que realizei na Defensoria Pública da União (DPU): formamos a equipe dos sonhos, e nossas experiências fizeram toda a diferença para que eu me encontrasse no Direito e aprendesse ainda mais sobre direitos humanos e ambientais. Hoje, posso dizer que a DPU foi fator determinante para que eu me encontrasse profissionalmente.

Aos professores do Ensino Médio que me apoiaram quando decidi que queria estudar Direito na USP, sobretudo aos professores Crochet e Elisângela, que sempre acreditaram no meu potencial, mesmo quando nem eu mesmo o fazia.

E um último, mas ainda mais importante, agradecimento a mim, que sempre faço tudo o que posso para me ver feliz. Obrigado a Deus, pelas bênçãos, e aos pretos e pretas velhas que, em particular, deram-me forças quando eu achei que já não mais teria. Adorê as almas!

Axé!

“Com o passar dos dias, o novo cenário tornou-se familiar. Para os humanos, era um bom lugar para se viver. No lugar do templo, foram construídos novos condomínios à moda. Acabou por ser uma boa decisão termos nos revelado aos humanos naquele tempo. O resultado foi uma comunidade que se esforçou para viver em harmonia com os guaxinins. Eles também deixaram o resto das nossas árvores em paz. E fizeram vários parques. Mas para nós, era tarde demais. Não havia espaço para vivermos. Alguns de nós atravessaram a montanha e foram viver em uma cidade chamada Machida. Mas também haviam guaxinins lá que sofriam por causa do desenvolvimento dos subúrbios. Muitos foram mortos na estrada. Os dias tornavam-se cada vez mais difíceis. Então, tomamos a decisão fatídica. É isso mesmo. Aqueles de nós que conseguem se transformar estão vivendo como humanos. Assim como as raposas. - Shoukichi sobre o destino dos Tanukis”.¹ - Pom Poko.

¹ Tradução livre. Trecho original: "As the days went by, the new scene grew familiar. For humans, it was a nice place to live. Trendy new condominiums were built where the temple once was. It turned out to be a good decision that we revealed ourselves to the humans that time. The result was a community that made efforts to live in harmony with the raccoons. They also left the rest of our trees alone. And made several parks. But for us, it was too late. There wasn't room for us to live. Some of us went over the mountain to live in a town called Machida. But there were raccoons there too who suffered because of suburban development. Many were killed on the road. The days got harder and harder. Then, we made the fateful decision. That's right. Those of us who can transform are living as humans. Just like the foxes. — Shoukichi on the fate of the Tanukis". O trecho, retirado do site <https://ghibli.fandom.com/wiki/Pom_Poko> e, portanto, redigido por uma comunidade virtual de fãs, corresponde às últimas cenas do filme japonês “Pom Poko - A Grande Batalha dos Guaxinins”, de 1994, dirigido por Isao Takahata e produzido pelos estúdios Studio Ghibli, Tokuma Shoten, Nippon TV, e Hakuhodo.

RESUMO

A presente dissertação buscou compreender os limites do fenômeno da expansão urbana, cujas estruturas parecem avançar progressivamente sobre áreas de preservação ambiental. Para isso, estudou-se a relação entre o Direito Urbanístico, o Direito Ambiental e os Direitos Humanos no processo de implementação de políticas habitacionais, à luz de caso prático no Parque dos Búfalos, na região sul da cidade de São Paulo. Sustentou-se que o julgamento da ADPF 708/DF, no Supremo Tribunal Federal, sugere novos caminhos hermenêuticos para a superação desta dicotomia na prática jurídica. Adicionalmente, defendeu-se novas abordagens em Direito à Cidade para a efetivação de direitos socioambientais a partir de novos conceitos, oriundos de teorias decoloniais que prezam pela harmonia entre a natureza e o desenvolvimento humano.

Palavras-chave: direito urbanístico - direito ambiental - direitos humanos - pluralismo jurídico - direito à cidade - hermenêutica diatópica - função social da dogmática - crescimento urbano - decolonialidade - cidades sustentáveis - políticas habitacionais.

ABSTRACT

This dissertation sought to understand the limits of the phenomenon of urban sprawl, whose structures seem to be progressively encroaching on areas of environmental preservation. To this end, it studied the relationship between Urban Law, Environmental Law and Human Rights in the process of implementing housing policies, in the light of a practical case in Parque dos Búfalos, in the southern region of the city of São Paulo. It was argued that the judgment of ADPF 708/DF in the Federal Supreme Court suggests new hermeneutic paths for overcoming this dichotomy in legal practice. In addition, it advocated new approaches to the Right to the City in order to achieve social and environmental rights based on new concepts, derived from decolonial theories that value harmony between nature and human development.

Keywords: urban law - environmental law - human rights - legal pluralism - right to the city - diatopic hermeneutics - social function of dogmatics - urban growth - decoloniality - sustainable cities - housing policies.

LISTA DE FOTOS

01 - Vista panorâmica do residencial e da região ao seu entorno.....	51
02 - Visão vertical das áreas afetadas por queimadas no Parque dos Búfalos (2023).....	60

LISTA DE MAPAS

01 - Mapa ampliado da região onde está localizado o Parque dos Búfalos.....	50
02 - Mapa de São Paulo, destacando a região do Parque dos Búfalos e do Residencial Espanha.....	52
03 - Croquis do Projeto do Residencial Espanha.....	55

LISTA DE QUADROS

01 - Quadro de conflitos socioambientais do Território de Jardim Apurá.....	66
---	----

SUMÁRIO

1. CAPÍTULO PRIMEIRO: INTRODUÇÃO.....	11
1.1. Uma tendência crescente.....	11
1.2. O que é o urbano.....	12
1.3. Papel da economia no desenvolvimento histórico das cidades.....	13
1.4. Conclusão.....	17
2. CAPÍTULO SEGUNDO: DA INTERSEÇÃO ENTRE DIREITO URBANÍSTICO, DIREITO AMBIENTAL E DIREITOS HUMANOS.....	18
2.1. Direito Urbanístico e a Política Econômica no Estado Capitalista Democrático.....	18
2.2. O espaço, o urbano, e o meio ambiente no ordenamento jurídico brasileiro.....	20
2.3. Judicialização e hermenêutica na solução de conflitos socioambientais.....	31
2.4. Judicialização e Função Social da Dogmática na solução de conflitos urbanos.....	38
2.5. Decolonialismo e a cidade latino-americana: buscando novos conceitos.....	43
3. CAPÍTULO TERCEIRO: O divórcio entre o o Direito Ambiental e o Direito Urbanístico - Caso Parque dos Búfalos.....	49
3.1. Introdução.....	49
3.1.1. Contexto.....	49
3.1.2. Relatório do caso.....	49
3.2. Análise de Conflitos e Impactos Socioambientais no Licenciamento Ambiental.....	56
3.3. Esvaziamento no Contencioso ao Retratar Conflitos Socioambientais no Espaço Urbano.....	66
3.3.1. Considerações Gerais.....	66
3.3.2. Do Inquérito Civil nº 14.279.64/2019 e do Procedimento Administrativo de Acompanhamento - PAA nº 62.0482.0000435/2021-1.....	68
3.3.3. Da Ação Civil Pública nº 1052865-33.2014.8.26.0053.....	71
4. CONCLUSÃO.....	74
5. BIBLIOGRAFIA:.....	80

1. CAPÍTULO PRIMEIRO: INTRODUÇÃO

1.1. Uma tendência crescente

De maneira inédita na história da humanidade, mais da metade da população mundial passou a habitar espaços urbanos, deixando para trás eras de prevalência do meio rural sobre a organização das pessoas em sociedade. Somente na década de 1950, cerca de dois terços da população mundial vivia no campo, e apenas a cidade de Nova York possuía uma população total superior a 10 milhões de habitantes. Atualmente, por outro lado, constata-se um crescimento contínuo que contabiliza mais de 30 cidades no mundo com uma população superior à marca de 10 milhões de habitantes. Trata-se de uma marca observada sobretudo a partir de 2017, com base em uma pesquisa de Hannah Ritchie e Max Roser, intitulada de *Urbanization*, em 2018². A partir de uma análise do mapeamento feito em 2018, as zonas urbanas concentram, hoje, uma densidade populacional cada vez mais elevada, com uma projeção de crescimento de mais de 70% na proporção de habitantes vivendo em ambientes urbanos até 2050. A pesquisa aponta que a maior parte das cidades com mais rápido crescimento urbano se concentram em países em desenvolvimento como o Brasil, onde o planejamento urbano assume desafios ainda mais árduos, sobretudo no que tange à sustentabilidade e a igualdade social.

Acompanhado deste crescimento urbano desportado, diversos desafios e problemas socioespaciais tomam forma. Além de superpopulosas, as cidades atuais enfrentam problemas sérios de dispersão e periferização aguda, reflexos de uma desigualdade macrorregional e de um sistema econômico de matrizes neocoloniais, calcado no desenvolvimentismo e na indústria. A periferização e a dispersão urbana são fenômenos que preocupam, seja por uma perspectiva urbanística sobre o acesso à cidade e seus serviços, seja por uma perspectiva da justiça social e dos direitos socioambientais, como veremos adiante. Do ponto de vista urbanístico, é certo que os custos de manutenção e distribuição de equipamentos básicos - como saneamento básico, eletricidade e água - aumentam consideravelmente, enquanto o acesso às regiões centrais da cidade resta prejudicado, levando à desigualdade socioespacial. Este cenário de problemas de densidade urbana, com consequências socioeconômicas cruciais para o desenvolvimento da sociedade, é propício para a análise crítica do equilíbrio do sistema urbano e da garantia dos direitos constitucionais que perpassam e cortam transversalmente a seara do Direito Urbanístico.

² Hannah Ritchie and Max Roser (2018) - "Urbanization". Published online at OurWorldInData.org. Retrieved from: '<https://ourworldindata.org/urbanization>' [Online Resource]

Estes desafios propõem uma oportuna reflexão acerca da relação histórica e das perspectivas futuras entre o ser humano e o espaço em que vivemos. A forma como utilizamos, reciclamos, estruturamos e regramos os espaços dizem muito acerca da cultura e do pensamento hegemônicos que regem nossa sociedade. Quando analisamos o uso do espaço sob uma perspectiva crítica do direito e das ciências sociais, descobrimos novos indícios sobre o futuro da sociedade, da humanidade e do meio ambiente, o que nos sugere uma abordagem sistêmica e sinérgica nos processos de tomadas de decisão nesta esfera. É o que será explorado doravante.

1.2. O que é o urbano

Para compreender melhor a cidade e o sistema pelo qual é regida, é preciso compreender a evolução deste conceito ao longo do tempo na literatura da antropologia urbana. O advento das cidades possui distintas abordagens e aponta para diferentes interpretações sobre a fenomenologia do espaço urbano, ainda em evolução. A maioria dos geógrafos e economistas tende a definir o *urbano* como um centro de domínio político e econômico, bem como um ambiente de troca de ideias, bens e serviços. Outros especialistas, como Louis Wirth (1938, p. 1-24), definem a cidade como um "assentamento relativamente grande, denso e permanente de indivíduos socialmente heterogêneos"³, com base no estilo de vida urbano.

Uma forma possível de analisar e classificar o urbano é através da sua forma e função, conforme propõe Eames e Granich Goode (1977, p. 35-44). Enquanto a primeira, quer seja *a forma*, enfatiza a estrutura interna do centro urbano, a segunda, quer seja *a função*, categoriza o urbano com base nos papéis que os centros urbanos particularmente desempenham. Os cientistas que se dedicam ao estudo da função urbana centram-se geralmente nas características políticas/administrativas, econômicas e culturais/simbólicas. Por outro lado, aqueles que se dedicam ao estudo da cidade enquanto forma, estudam geralmente atributos de dimensão, morfologia e complexidade social - muitos demógrafos incluem a dimensão entre os aspectos essenciais da cidade, enquanto outros se concentram na morfologia e nos aspectos da forma.

É dado que, ao discutir sobre o urbano, muitas vezes refletimos sobre o território, inclusive para classificar cidades/espaços, ou para compreender conflitos de maiores dimensões, como aqueles que envolvem a demarcação de terras para usos, finalidades ou

³ Tradução livre realizada a partir do trecho original, em inglês.

povos/grupos específicos. De acordo com Marcelo Lopes de Souza (2020), discussões em torno do território envolvem, necessariamente, as relações de poder, já que a ação ativa que delimita um espaço possui poder confirmado pelo Estado, dentro dos parâmetros de legitimidade para tal. Daí, a importância de compreender a dimensão jurídica de embates territoriais, tratando-se do Direito enquanto uma ferramenta de poder do Estado que, ao lado da pragmática das políticas públicas, revela sua capacidade de atuação no âmbito ambiental e urbanístico, bem como suas carências e algumas oportunidades de mudança. Essa legitimidade do Estado no processo de tomada de decisões sobre o território e o conflito de interesses no espaço revelam noções delimitadas de espaço definido. Por isso, o espaço deixa de ser apenas um objeto ou ideia, assumindo uma dinâmica política sobre o objeto, sem deixar de envolver o substrato material e os aspectos econômicos, que sobrevêm como elementos secundários.

Por outro lado, o território, conceitualmente, também está atrelado à noção de *lugar*, onde analisa-se a história e a cultura de determinado grupo em sua heterogeneidade. Conforme mencionado, o que parece ser o principal aspecto definidor da cidade atual é, justamente, a heterogeneidade e o pluralismo cultural concentrados em seu território, que fazem da cidade uma entidade responsável por acomodar uma forma cultural diversificada e, muitas vezes, conflituosa - e portanto, democrática, pois dá espaço ao debate de ideias e atribui, por conseguinte, o poder da decisão indireta ao povo. Este último aspecto da cidade representa, por outro lado, o maior desafio das cidades modernas, uma vez que, dado o seu crescimento desenfreado, as suas funções, morfologia e demografia tendem a dispersar-se e a encontrar-se fora das tradicionais unidades políticas e arquitetônicas designadas por *cidade*.

1.3. Papel da economia no desenvolvimento histórico das cidades

De acordo com Peter Clark (2013), considera-se que um sistema urbano equilibrado é aquele que permite que as cidades se estabeleçam como espaços de troca de ideias, bens e por onde transitam pessoas. Embora o desenvolvimento econômico por si só não implique o crescimento e desenvolvimento das cidades, as funções econômicas e o comércio desempenharam historicamente um papel importante no crescimento das cidades, à luz da promoção de sistemas descentralizados de trocas, cerne do que, aqui, tratamos como sistema urbano equilibrado. As trocas mercantis, viabilizadas por políticas econômicas passadas, contribuíram para a geração de um processo de especialização e comercialização interespacial, ao lado da promoção de modos de transporte para tais fins. Justamente por isso,

a economia passou a ter um papel importante no crescimento e desenvolvimento da cidade, uma vez responsável por facilitar a troca e mobilidade de diferentes fatores (pessoas, bens, ideais, etc).

Adicionalmente, Logan & Molotch (1987) aduzem que o mercado e o preço são fenômenos sociais e que, por conseguinte, as questões histórico-sociais influenciam a forma como vemos e valorizamos os espaços, bem como outros aspectos adicionais, como o estatuto, a segurança, a coligação de crescimento e os recursos econômicos. Neste traçado histórico vemos que, até aqui, a economia foi propulsora do desenvolvimento em rede através de trocas comerciais complexas e interconectadas em grande escala, o que levou à expansão urbana e a procura de uma organização administrativa que suprisse a necessidade de controlar a produção de aprovigionamento e a distribuição de bens, sobretudo devido à limitação dos recursos em matérias-primas. A contínua especialização do trabalho e inovações estruturais para esta aludida distribuição e para o suprimento da população levaram ao crescimento das cidades. Por isso, pode-se dizer que as cidades dependeram, até aqui, da agricultura e suas demandas de especialização e organização para crescerem e evoluírem.

Da mesma forma, consequentemente, a humanidade submeteu-se a processo similar e paralelo de desenvolvimento e proliferação. A partir das grandes viagens através do mundo, em sentido expansivo por de diferentes civilizações, os modelos de organizações socioespaciais diversas colidem ou impõem-se uns sobre os outros, numa espécie de superposição hegemônica: é o que ocorreu em períodos de colonialismo, onde houve a conquista e a dominação de um modelo sobre outros; e, da mesma forma, processo similar se repete no período Pós-Revolução Industrial, quando modelos industriais desenvoltos intercederam espaços menos industrializados e sugeriram a adoção de um modelo estrangeiro de produção, com impactos socioeconômicos e urbanísticos significativos; e, por fim, na era da globalização, quando há uma sobreposição para padronização de um modelo global de organização urbana, produtiva e sociocultural. Todos esses processos históricos que moldaram a distribuição espacial, a dinâmica migratória, o trabalho e o direito, conduziram à troca de saberes - ou, na maioria das vezes, implicaram a imposição, apropriação e genocídio de saberes - sobre o uso, definição, planejamento e estruturação do espaço de vida, urbano e rural.

Em se tratando do colonialismo no contexto brasileiro e americano, sabe-se que o processo de estruturação e desenvolvimento das cidades nas colônias portuguesas se deu de

maneira diferente daquele promovido nas colônias espanholas. Nestas, houve regulações para a construção da cidade, enquanto naquelas não houve tal preocupação, resultando na utilização de ordenações portuguesas, as chamadas Ordenações Filipinas, para, com auxílio da comunidade eclesiástica, regular o espaço urbano que borbulhava no território colonial. No Brasil, portanto, tem-se que elementos eclesiásticos influenciaram a urbanização, conforme defende Murilo Marx em “Do sagrado ao profano, a laicização do espaço público no Brasil”, de 1897. Dali em diante, as cidades brasileiras coloniais passaram a ser edificadas com base nos recursos hídricos e no parcelamento do solo, influenciando numa organização estrutural e econômica deste processo e do uso do solo. Mais tarde, a implementação de linhas férreas conduziram à expansão das cidades, e a economia sobre o processo de urbanização passou a receber ainda mais destaque, intensificando a ação intervintiva do homem sobre o meio ambiente para dar lugar a novos espaços urbanos em terras onde, antes, imperava zonas essencialmente naturais e ambientais, habitadas pelos povos originários.

Na década de 40, a ação intensiva do homem culminou em um processo intenso de urbanização, eclodindo as cidades e os conjuntos populacionais. Juntamente dessa crescente, observou-se uma precarização da cidade, que não acompanhou o boom da industrialização e dos movimentos migratórios, desencadeando a precarização da vida na cidade e da vida dos trabalhadores, cujos salários não satisfaziam as condições de acesso dos bens e serviços. Em decorrência destas barreiras, um recorte significativo da população passou a se submeter a condições informais de trabalho para garantir o mínimo existencial e viabilizar a vida na cidade, ocupando lotes e assentamentos precários, ilegais e/ou informais, e protagonizando a construção de habitações e estruturas urbanas nas periferias dos centros comerciais. Com base neste cenário, o Direito Urbanístico passa a ser instrumentalizado para fins de reparação das mazelas socioespaciais deste período, movimento o qual ainda vemos hoje em dia, num Brasil pós-pandemia de 2020, ainda desigual e cada vez mais pobre⁴. Adiante, iremos explorar a fundo as questões e problemáticas concernentes ao espaço urbano e às políticas público-jurídicas adotadas pelo Estado neste âmbito.

Atualmente, observamos o surgimento das chamadas *cidades globais* devido ao processo econômico, político e social de globalização, que necessariamente ligou a circulação do capital à forma urbana da cidade. A era da globalização contribuiu para a formação de

⁴ Ao afirmar isso, faz-se referência à volta do Brasil ao mapa da fome, conforme o relatório da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO). Veja-se: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2022/07/06/brasil-volta-ao-mapa-da-fome-das-naoes-unidas.ghtml>

grandes centros urbanos em todo o mundo, dentro de um mesmo sistema econômico: o capitalismo. Como resultado, decorre uma nova geografia de centros e margens, como consequência direta da intensificação do comércio entre diferentes cidades globais e do aumento dos recursos econômicos, geralmente concentrados nessas mesmas “cidades-modelo” do desenvolvimento. Registra-se um aumento considerável do número de territórios periféricos e de populações desfavorecidas nos espaços urbano e rural, transformando a cidade num terreno estratégico para uma série de conflitos e contradições do próprio sistema capitalista. A transnacionalização das economias continua a crescer acentuadamente, e a política parece favorecer a apropriação de espaços e zonas urbanas pelo setor privado, em contrapartida à expansão das populações marginalizadas que veem seu direito à cidade e ao meio ambiente frustrado.

O problema no espaço urbano durante a era da globalização deve-se principalmente à concentração de uma parte desproporcionada do poder político. Outro grande questionamento é, justamente, o modal uniforme das cidades, que padronizam cada vez mais as estruturas, as fontes de cultura e os espaços de troca, dentro de uma lógica definida por Boaventura Santos (2003) como “localismos globalizados”, quando algo local é tomado como regra global e reproduzido uniformemente por diferentes agentes. Boaventura Santos trabalha este conceito no intuito de propor uma abordagem multicultural de direitos humanos que não dê espaço à hegemonia dos “localismos globalizados”, mas sim à pluralidade.

Neste ponto, convém uma reflexão quanto ao etnocentrismo reproduzido pelas ferramentas de conhecimento, tais quais o próprio Direito, cujas proporções não devem ser edificadas em, ou aplicadas com bases jurídico-teóricas universais, que limitam a compreensão sobre a condição humana, sobre a condição de sujeito de direito, e sobre nossa relação com o espaço e com o planeta. Contra esta abordagem, incidem lutas emancipatórias, que visam questionar este paradigma unilateral e aduzir uma concepção multicultural e plural de organizações socioculturais e, por conseguinte, dos direitos humanos. O conceito de *Sumak Kawsay* - uma expressão quíchua utilizada para representar um conjunto de propostas de organização sustentável dos sistemas estruturantes da sociedade e do Estado, para garantir o

Bem Viver⁵ -, é um exemplo de alternativa àquele conceito-regra vigente sobre o uso da terra e sobre a organização da vida em relação à natureza e aos direitos dos povos.

1.4. Conclusão

Portanto, há de se questionar a forma como a história e a economia, atualmente, intercedem as demandas jurídico-sociais e moldam nossos espaços no plano urbanístico e na pragmática urbana. De maneira equivocada, um fenômeno econômico global intercede a edificação de nossas cidades, ainda calcado em heranças coloniais exploratórias e hegemônicas que impulsionam uma verdadeira incongruência dicotômica entre espaço verde e espaço urbano, condição humana e força de trabalho. Este processo traduz um recorte restrito, pois enxerga um sistema único que coloca os direitos sociais e ambientais em uma verdadeira negociação de mercado, e promove tamanha incompatibilidade entre Direito Urbanístico e Direito Ambiental, como se verá adiante. O arranjo de diferentes sistemas e o avanço na infraestrutura física e institucional podem colaborar para o desenvolvimento de cidades sustentáveis, que casam demandas infraestruturais civis e socioambientais. Segundo a Carta de São Paulo de 1809, a cidade é um palimpsesto e dispõe de camadas históricas que fundamentam sua construção físico-jurídica, que se renova. Nesse sentido, é de se notar a relevância da discussão sobre a promoção de um novo modelo de cidade, mais sustentável e inovador, como uma nova camada na história da humanidade, e o presente trabalho pretende explorar o papel do Direito neste processo inovador.

⁵ “O Bem Viver propõe uma cosmovisão diferente da ocidental, posto que surge de raízes comunitárias não capitalistas. Rompe igualmente com as lógicas antropocêntricas do capitalismo enquanto civilização dominante e com os diversos socialismos reais que existiram até agora – que deverão ser repensados a partir de posturas sociobiocêntricas e que não serão atualizados simplesmente mudando seus sobrenomes.” (ACOSTA, Alberto. O Bem Viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos. Elefante, 2016. Pág. 72)

2. CAPÍTULO SEGUNDO: DA INTERSEÇÃO ENTRE DIREITO URBANÍSTICO, DIREITO AMBIENTAL E DIREITOS HUMANOS

2.1. Direito Urbanístico e a Política Econômica no Estado Capitalista Democrático

A partir do que foi tratado anteriormente, podemos inferir que o Direito Urbanístico não se ocupa, básica e exclusivamente, dos estudos quanto à ocupação do solo *per se*. Trata-se de um estudo sobre a utilização, produção e atividade econômica do solo e espaço urbano, planejado ou não. O Direito Urbanístico, portanto, organiza as atividades que interferem e/ou determinam o uso do espaço. No entanto, ao fazê-lo, o direito concebe o espaço como algo negociável, e a cidade assume caráter semelhante ao de um produto que pode ser parcelado, conquistado e incorporado, dentro de tratativas imobiliárias e conforme a dinâmica das relações de consumo. Isso porque, apesar da autonomia do sistema normativo do Direito Urbanístico, a efetivação de suas previsões práticas no sistema capitalista vigente só pode ser alcançada quando financiada por recursos reais, sejam eles atrelados ao cofre do Estado ou decorrentes de investimentos da iniciativa privada. Em se tratando do espaço público, tem-se um impasse: a regulação de interesses contraditórios em torno da política de infraestrutura urbana, dentro de uma realidade enviesada pela desigualdade de acesso às riquezas, cujo manto inevitavelmente se estende às ruas e vielas das cidades modernas.

Em vista disso, Luis Fernando Massonetto (2015) fundamenta o Direito Urbanístico na gestão política da riqueza da cidade e da propriedade privada, tratando-se de dois elementos interconectados cujas fronteiras localizam as normas urbanísticas. Massonetto reconhece, em suas lições, a difícil articulação entre o Direito Urbanístico e outros recortes das ciências jurídicas, em sentido programático, e defende que este aparato desconexo surte “pontos cegos” regulatórios. Em “Pontos cegos da regulação urbanística: notas sobre uma articulação programática entre o Direito Econômico e o Direito Urbanístico”, Massonetto comenta sobre uma possível e necessária comunicação entre Direito Urbanístico, Econômico e Financeiro, já que, segundo o autor:

A atividade urbanística é uma atividade econômica e está sujeita a todas as prescrições jurídicas atinentes à atuação estatal no domínio econômico. **Incide sobre as atividades urbanísticas todos os princípios gerais da atividade econômica previstos na Constituição, tais como a função social da propriedade, a livre concorrência, a defesa do meio ambiente, a redução das desigualdades regionais e sociais**, dentre outros. (Massonetto, 2015, p. 143)

O trecho destacado no fragmento em epígrafe destaca o que se intenta estudar a fundo na presente dissertação, onde se procura destacar a importância da integração de regras atinentes ao desenvolvimento socioambiental no âmbito de interpretação, regulamentação e aplicação das normas urbanísticas no espaço urbano, visando reduzir as desigualdades sociais e regionais. Para isso, importa compreender a função social do espaço, e propõe-se pensar para além dos limites sistêmicos do modo econômico e de produção vigentes, no intuito de alcançar uma política urbana estatal realmente efetiva.

Em se tratando da função social do espaço urbano, portanto, Massonetto (2015, p. 142) propõe caracterizar a atividade urbanística como “uma atividade social, que não é propriamente privada nem exclusivamente pública, e que ocorre tanto na produção do espaço como na ordenação a posteriori do território das cidades”. Com base nesta definição da atividade social, é de se refletir criticamente a respeito da atividade urbanística e da regulação do espaço enquanto reflexos da interpretação de um macrossistema social e econômico, que intercedem na pragmática desta ciência e limitam sua articulação jurídica para além de dicotomias predeterminadas entre social e econômico, ou econômico e ambiental.

Em “As Crises do Capitalismo Democrático”, de Wolfgang Streeck, o autor explora o que considera ser uma incompatibilidade entre direitos sociais e o livre mercado, cuja incansável tentativa de equilíbrio e combinação resultou em sucessivas crises do capitalismo democrático, com tendências permanentes. Segundo o autor, trata-se de um conflito que se instaurou já nos séculos XIX e XX, e que se prolonga ao século XXI, quando as estratégias adotadas pelos Estados para enfrentamento das crises do sistema - quais sejam, transigência com a inflação, aceitação da dívida pública e desregulamentação do crédito pessoal - configuram meras respostas temporárias ao conflito entre direitos sociais e produtividade marginal do mercado, ao passo em que reforça um projeto político, econômico e social utópico. Segundo Wolfgang, atualmente vemos um movimento de mercado que instrumentaliza medidas econômicas para ditar a atuação do Estado. O alcance das medidas econômicas acaba por abalar a soberania, ao passo em que igualmente dita a realidade e os limites das políticas sociais.

Aplicando esta concepção ao campo do Direito Urbanístico, defende-se a urgência em superar a dicotomia entre bem-estarismo e a livre iniciativa na produção e ordenação do território das cidades a longo prazo. Vislumbra-se, assim, um futuro urbanístico de articulação integral entre o urbano, o ambiental, a economia e o social. Massonetto já defende o

casamento entre Direito Urbanístico e o Direito Econômico/Financeiro. A partir disso, ambicionamos repensar esta relação econômico-social entre as ciências jurídicas, de maneira a inovar na construção social do espaço e na gestão político-infraestrutural nas cidades, com olhos também para a integração da natureza e das necessidades mais urgentes das minorias sociais nesta política:

A gestão política da riqueza social da cidade requer mais do que a previsão de instrumentos jurídicos de intervenção sobre a propriedade disfuncional. Ela exige imaginar instituições jurídicas capazes de funcionalizar a produção social do espaço e a gestão da infraestrutura da cidade no sentido da promoção do bem-estar e do acesso universal ao fluxo de riquezas do território urbano. (Massonetto, 2015, p. 153)

A proposição aponta, portanto, em sentido contrário à lógica capitalista e politicamente hegemônica, que sugere um sistema de acumulação calcado na desigualdade socioambiental, econômica e espacial. Tal estrutura é refletida e mantida pela estrutura jurídica moderna, cujos instrumentos legais conferem viabilidade à relação de dominação e à lógica desenvolvimentista. Ela tende a assumir um sistema normativo ideal para ditar a dimensão urbanística conforme os interesses privados. Em contrapartida, o princípio da função pública garante a observância da dimensão social da produção do espaço, atribuindo ao Direito Urbanístico um caráter social para garantir interesses coletivos.

Ora, o espaço de vida humana, animal e vegetal é, antes de mais nada, um espaço heterogêneo da coletividade - e por coletividade, inclui-se, sim, seres vivos dos mais variados reinos na biosfera. Admitindo-se a supremacia da intervenção humana no espaço dicotômico urbano-rural, cabe ao Direito Urbanístico, sob a égide de sua função social e coletiva, atribuir ao Poder Público a força de intervenção na esfera privada para a gestão política da riqueza social⁶, conforme destaca José Afonso da Silva (2000, p. 33-34).

2.2. O espaço, o urbano, e o meio ambiente no ordenamento jurídico brasileiro

A Constituição Federal de 1988 muito inovou em sentido urbanístico, separando esta matéria das amarras do Direito Civil e Administrativo. A partir deste marco, o Direito Urbanístico tornou-se ramo autônomo, mas que ainda carece de avanços quando comparado com ordenamentos jurídicos mais robustos em matéria urbanística, em países que inclusive já dispõem de Códigos de Urbanismo e regras mais avançadas.

⁶ Termo utilizado por Luis Fernando Massonetto, em “Pontos cegos da regulação urbanística: notas sobre uma articulação programática entre o direito econômico e o direito urbanístico; Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico - RFDEF, Volume 04, Número 06, 2015, pp. 141-154”.

Em nossa Constituição Federal, a disciplina urbanística encontra-se em meio às disposições sobre a Política Econômica, com respaldo adicional nas disciplinas administrativa e civilista, que oferecem outras fontes de direito urbanístico complementares. Portanto, a projeção da ordem econômica no espaço urbano entrelaça a lógica econômica ao território, dando lugar a um modelo de liberalismo da eficiência. Os objetivos e principais instrumentos da nossa política urbanista, em suma, são elencados por força do artigo 182 da Carta Magna:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Em seu parágrafo segundo, que determina que “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”, a norma introduz a função social da propriedade urbana e delimita sua importância em concordância com o plano diretor, “o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (cf. parágrafo primeiro do mesmo artigo da CF). Daí surge a ideia do relevante aspecto do direito de propriedade que, sob a égide de sua função social, atua como princípio que orienta a política econômica em sua função de assegurar a todos uma existência digna, conforme artigo 170 da CF, incisos II e III.

A partir das evoluções introduzidas pelo constituinte, este direito assume diferentes alocações entre os pólos privado e público, afetando diretamente a forma com a qual encaramos as normas urbanísticas. Estas, deixam de ser aplicadas com base nos dispositivos do Código Civil de 1916, guiadas pelo direito de construir a partir do poder de polícia do município, para assumir no plano constitucional um papel de relevância à política econômica do país, cujos ecos passam a reverberar nas políticas sociais e ambientais consequentemente, retratando relações jurídicas mais complexas em torno do território (Pinto; Custódio, 2018). Neste sentido, o professor Luis Fernando Massonetto destaca que:

A produção do espaço urbano e sua pretensa coerência estruturada em relação à produção e ao consumo exigem uma regulação que extrapole as limitações do poder de polícia ao exercício do direito de propriedade ou a disciplina das relações de vizinhança, das posturas locais e das licenças edilícias. (Massonetto, 2015, p. 146)

Há, contudo, certa negligência do constituinte para com a escala regional da política urbana: quanto às competências em matéria urbana, os artigos 21, IX e X; 24, I; e 30, I, II e VIII, apontam para uma competência conflituosa entre municípios e união, sendo a última responsável pelas ordenações territoriais -, o que contribui para um cenário de desarticulação jurídico-política, restringindo a nossa interpretação sobre as verdadeiras funções e

importâncias do espaço, bem elucidadas por Doreen Massey (2008) em *Pelo Espaço*, e da política urbana em sua dimensão social e ambiental.

A discorrer sobre o espaço, Doreen Massey (2008) aproveita conceitos de Bergson, do estruturalismo, e do desconstrucionismo, para propor uma nova concepção que, paradoxalmente, questiona todas as concepções filosóficas adjacentes, apontando para uma concepção aberta e múltipla, com dinamismo vivo, identidade e singularidade espacial compondo o cerne da questão espacial. Segundo a autora, o espaço não é algo estático e neutro, mas sim, um paradigma relacional, político e essencialmente mutável, e justamente por isso se trata de uma dimensão intrinsecamente ligada ao tempo. Tratar do espaço sem conceber a multiplicidade em que vivemos e sua característica constante de reconstrução é, em realidade, distorcê-lo para reduzi-lo a uma mera estática que traduz a narrativa vitoriosa de dominação de Estados-nação que fizeram valer os seus limites e a exclusão do estrangeiro, arrancando dos espaços a política a eles inerente:

a própria vida e, certamente, a política, são dele arrancadas (Massey, 2008, p. 56)

o espaço jamais poderá ser essa simultaneidade completa, na qual todas as interconexões já tenham sido estabelecidas e no qual todos os lugares já estão ligados a todos os outros (Massey, 2008, p. 32).

Neste âmbito, questiona-se a unicidade da história mundial, que atropela os países periféricos numa verdadeira geografia do poder voltada ao privilégio dos países centrais, desconsiderando outros povos e subjugando o espaço da mesma maneira. Desta forma, analisamos a correta abordagem que o direito deve ter sobre o espaço, à luz das lições de Massey, e concluímos que o espaço deve ser encarado como um substrato material das relações de poder, culturais, econômicas, simbólicas e emancipatórias, e portanto, não restritas à ordem econômica, mas multifacetada e multidimensional. Trata-se de uma dinâmica inter-relacional em construção, que admite novas relações e que, inevitavelmente, na era das mudanças climáticas, abre portas para repensarmos a relação do homem com a natureza. Isto servirá de insumo para a construção e regulamentação dos espaços urbanos para as gerações futuras, à luz do artigo 225 da Constituição, que destaca:

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

A partir do cultivo dos espaços às gerações futuras enquanto direito ambiental constitucional, é possível uma leitura deontológica da relação entre direito urbanístico e

ambiental que, assim, abandona a teoria kantiana e neokantiana do direito, calcada na primazia do sujeito de direito, para dar lugar à concepção hegeliana da sociedade como elemento de reorganização da própria sociedade, justamente conforme o caráter inter-relacional introduzido por Massey sobre o uso, construção e cultivo dos espaços. A cidade é, portanto, um espaço intersubjetivo que engloba um conjunto de atividades neste mesmo âmbito, como elemento social. Desta forma, para o Direito Urbanístico, a soberania e a cidadania sobressaem como elementos fundamentais de mediação das relações para orientar o espaço intersubjetivo, rompendo-se as noções lógicas de mera posse, individualismo e propriedade do Direito Civil.

Com base nesta nova interpretação paradigmática do Direito Urbanístico e sua responsabilidade legítima sobre os espaços, destacamos a referida cidadania enquanto fator determinante do alcance e desenvolvimento desta área jurídica. A cidadania é importante fator para compreender os liames da própria Constituição Federal em matéria urbanística. Isto porque, para a efetivação da justiça social, contudo, pressupõe-se o exercício pleno da cidadania, que só pode ser alcançada a partir do alinhamento entre o texto legal com a pragmática social, em sua tríade social, política e civil (Marshall, 1967). Isto porque, conforme apontam os estudos de Hannah Arendt, interpretados por Celso Lafer (1988. p. 146-166), a cidadania plena corresponde ao direito a ter direitos, como um direito primordial relacionado a uma ação ou a um discurso no domínio público, e que é responsável pela inserção de uma pessoa no mundo, e pela sua participação na vida pública e na práxis social. Desta forma, é incontroversa a importância deste conceito para a garantia da dignidade da pessoa humana, fundamento basilar da República, estatuído no artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal. A não observância deste fundamento acarreta em intensificada situação de vulnerabilidade e ostracismo social de determinado indivíduo ou grupo social, que consequentemente passa a se defrontar com óbices à participação da vida pública e dos meios de trabalho, importantes para a garantia do mínimo existencial. Isto afeta, portanto e em sentido amplo, liberdades e garantias individuais e coletivas, direitos políticos e sociais, e o bem-estar socioeconômico, estando todos estes elementos relacionados, logo, à condição cidadã, a qual não deve se restringir a critérios de nacionalidade ou a quaisquer outros critérios discriminatórios. Esta deve, por outro lado, fundamentar e garantir a participação e integração do indivíduo à cidade. Falar em direito a ter direitos, no contexto contemporâneo em que mais da metade dos habitantes do planeta habitam o solo urbano é, necessariamente, discernir sobre seu direito à cidade e amplo acesso aos bens e serviços nela constantes para

participação da vida pública, quase como enquanto um fundamento validativo da existência individual no coletivo. Daí a importância relacional do direito à cidade enquanto pilar da condição cidadã, antecedendo tantos outros direitos supervenientes, num contexto de vida fundamentalmente atrelada ao usufruto e desenvolvimento no espaço urbano.

Mas o que seria o direito à cidade? Esta expressão foi pioneiramente introduzida pelo filósofo francês Henri Lefebvre em 1968, e mais tarde trabalhada por outros teóricos, como o geógrafo britânico David Harvey (2012, p. 73-89), segundo o qual:

O direito à cidade está muito longe da liberdade individual de acesso a recursos urbanos: é o direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade. Além disso, é **um direito comum antes de individual já que esta transformação depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo de moldar o processo de urbanização**. A liberdade de construir e reconstruir a cidade e a nós mesmos é, como procuro argumentar, **um dos mais preciosos e negligenciados direitos humanos**. (grifos nossos)

Apesar do nome “direito à cidade” intuitivamente sugerir o ambiente das cidades como foco para as discussões que tangenciam este direito, ele não deve se limitar à vida em espaços majoritariamente identificados dentro do perímetro urbano das cidades:

Por concepção, o direito à cidade se estende a todas as pessoas indistintamente, que habitam ou visitam a cidade. Portanto, deve também estar assegurado para os habitantes de áreas rurais nas suas necessidades, demandas e interesses. Sendo assim, é pouco produtiva a discussão sobre a incidência ou não do direito à cidade sobre as populações rurais e tradicionais. (Viveiros, 2020, p. 332)

Trata-se de um direito, portanto e como bem elucida David Harvey, comum e voltado à construção coletiva da cidade e do humano, conceitos que atualmente interagem, entrelaçam-se e evoluem conjuntamente.

À par da abordagem filosófica que orienta a progressão da vida humana no espaço, o direito à cidade possui previsão em diversos documentos internacionais, como a Carta Mundial pelo Direito à Cidade (Fórum Social Mundial Policêntrico, 2006), a Carta-Agenda pelos Direitos Humanos nas Cidades (CGLU-2009), a Carta da Cidade do México pelo Direito à Cidade (2009), a Carta do Rio de Janeiro sobre o Direito à Cidade (2010), entre outros. Ele foi fator fundamental que contribuiu para a elaboração de documentos técnicos prévios à agenda urbana da Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável:

O direito à cidade foi abordado em documentos técnicos para fundamentar a Nova Agenda Urbana (NAU) para a Conferência Habitat III, como elemento da Policy Unit I. **No documento, a legislação do Brasil e do Equador é indicada como referência de legislações nacionais de proteção do direito à cidade.** Ressalta o documento que a sua efetivação implica uma aliança estratégica em diversos níveis e

escalas, do local ao global. O documento do Policy Unit I faz recomendações bastante amplas para as cidades do mundo. Assenta-se no entendimento de que **as cidades são um bem comum e devem ser livres de discriminação, com inclusão cidadã e participação política, cumprindo sua função social, com espaços públicos, com respeito à igualdade de gênero, à diversidade cultural e ao meio ambiente e com economia inclusiva.** (Amanajás; Klug, 2018, grifos nossos)

Este direito intui, como destacado acima, o caráter de bem comum das cidades, que devem ter uma função social e espaços públicos diversos e ambientalmente equilibrados. Por isso, pode-se dizer que o direito à cidade orienta a elaboração de políticas urbanas mais sustentáveis, apesar de não configurar uma política ou normativa jurídica por si só. Ele emerge junto da reforma urbana, orientado por fatores como acesso à terra, direito à moradia, a garantia da função social da propriedade, os óbices ao avanço da política especulativa sobre o setor imobiliário, e a gestão democrática das cidades⁷. Esses fatores influenciaram a dogmática e incidiram sobre regras como aquelas previstas no Estatuto da Cidade (Lei no 10.257/2001), criado no Brasil para orientar a política urbana.

O Estatuto da Cidade reconhece, em sua normativa, o direito à cidade, ao passo em que também regulamenta os direitos já instituídos pela Constituição Federal, em matéria urbanística, conforme os artigos 182 e 183. Reconhece, ainda, o papel crucial desempenhado pelos planos diretores em efetivar o direito à cidade, sendo este o principal instrumento urbanístico para efetivação da política urbana. Alguns institutos também foram paralelamente introduzidos pelo Estatuto, com vistas ao combate às desigualdades, como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo com desapropriação e pagamento em títulos da dívida pública; o direito de preempção; o direito de superfície; a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; a transferência do direito de construir; e a operação urbana consorciada. (Amanajás; Klug, 2018)

Em seu artigo segundo, incisos I e II, o Estatuto da Cidade introduz o conceito de “direito a cidades sustentáveis” enquanto diretriz geral da política urbana brasileira, estatuindo a temática do direito à cidade nestes critérios:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

⁷ Conforme esclarece o Instituto Pólis, em sua página “O que é Direito à Cidade?”. Disponível em: <<https://polis.org.br/direito-a-cidade/o-que-e-direito-a-cidade/>>.

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; (grifos nossos)

Note que o direito a cidades sustentáveis traz consigo um rol de direitos, à medida em que especifica a noção motriz da sua definição a partir do direito à terra, à moradia, ao saneamento, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações. Por isso, caracteriza-se, na prática e conforme a lei em comento, como um direito coletivo e difuso, indivisível e transversal às gerações presentes e futuras, que concebe a participação social na produção das cidades. Sua interpretação parte do pressuposto de que as cidades devem se edificar sob bases justas, democráticas e sustentáveis, em equilíbrio com a natureza e com os direitos humanos. (Amanajás; Klug, 2018)

Ademais, a partir destas diretrizes, muitos estudiosos e ativistas de movimentos sociais defendem o direito à cidade enquanto uma expansão e condição do exercício do direito à moradia:

O direito à moradia, na perspectiva de um direito social e individual, exige a definição de condições para sua realização e isso é indiscutível na perspectiva de justiça social e condição de existência humana. [...] Quando entendido como reivindicação e luta, como força de agregação e mobilizadora nos embates em defesa do direito à cidade, o direito à moradia pode ser pensado também como direito coletivo. Envolve alianças coletivas, agentes coletivos e disputas coletivas, e assim dialoga e fortalece o direito à cidade. Esse debate, aqui apenas situado nos seus contornos gerais, leva à reflexão crítica sobre a delimitação e tradução do direito à cidade enquanto norma jurídica. (Viveiros, 2020, p. 335)

O direito à moradia tem estado na pauta das Nações Unidas desde os anos 1960, e aparece na Constituição Federal de 1988, no artigo 6º, no que tange os direitos sociais tutelados pela Carta Magna:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Quando se discute o direito à moradia, contudo, não se deve ater tão somente à “casa”, ou seja, às condições físicas, estruturais ou de titularidade sobre o espaço de vida de um ou mais indivíduos. Discute-se, em verdade, sobre uma gama de outros fatores que intuitivamente apontam a parâmetros tipicamente associados ao direito à cidade, em que pese o direito a um padrão de vida adequado e a dignidade humana. O direito à moradia traz consigo, portanto, o direito a um lar e a uma comunidade onde se encontra fertilidade para a prosperidade, a paz, a saúde e a dignidade. Por isso, a moradia adequada deve incluir a

segurança da posse; a disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos, como redes de água e tratamento de esgoto, gás e energia elétrica, conexão com a rede de transporte público da cidade, coleta de lixo, acesso às redes de educação e saúde (na forma de escolas e postos de saúde, por exemplo), entre outros; o custo acessível de aquisição ou aluguel; habitabilidade, com estrutura adequada para todas as atividades do lar e para comportar a todos os membros da família com dignidade; a não discriminação e priorização de grupos vulneráveis, que deve penetrar e orientar as leis e políticas habitacionais; uma localização adequada, que permita a empregabilidade e o acesso a bens e serviços essenciais à manutenção da vida de todos os membros do núcleo familiar, bem como a convivência com um meio ambiente equilibrado e conservado; e, por fim, adequação cultural dos moradores e moradoras.⁸ Nesse sentido, discorre Raquel Rolnik, arquiteta e urbanista brasileira, docente na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo:

o conceito de direito à moradia adequada é do direito à cidade, é o direito à cidade. Se lermos os instrumentos formais, desde a Declaração Universal, o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, e principalmente os Comentários Gerais da ONU, e depois o conjunto de relatórios temáticos e resoluções apresentados pelo Miloon Kothari, e pelo meu próprio trabalho na sequência, veremos que o conceito de moradia adequada não é o direito à casa. **Não se trata de quatro paredes e um teto, mas de um lugar no território a partir do qual você pode acessar os demais direitos: o direito à educação, o direito à saúde, o direito à proteção, o direito à liberdade de expressão, o direito à não discriminação. É o direito à cidade, no espaço urbano.** (Entrevista, 2014, p. 85-94, grifos nossos)

Portanto, pensar e implementar uma política urbana implica, necessariamente, a aplicação do direito à cidade para fazer valer a função social da cidade e da propriedade urbana. Esta função social deve, por óbvio, incluir todo este rol de direitos atrelados aos direitos sociais como a moradia, que permeiam o planejamento urbano-rural, ao passo em que conglobaram os fatores infraestruturais, políticos e legais supracitados, sem os quais não se pode garantir uma vida digna à pessoa humana.

O direito à cidade, desta forma, amplia a discussão sobre a moradia e a propriedade, e não pode se dissociar das discussões em torno destes. Considerando que este direito é tutelado, na legislação brasileira, enquanto “direito a cidades sustentáveis”, é correto admitir que ele necessariamente carrega consigo a discussão ambientalista em torno da sustentabilidade. Desta maneira, não se deve dissociá-lo do direito ao meio ambiente

⁸ Esta lista foi originalmente elencada pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP), em seu projeto “O que é direito à moradia?”, um Projeto da Relatoria Especial do Conselho de Direitos Humanos da ONU para o Direito à Moradia Adequada. Disponível em: <http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/?page_id=46&lang=pt>.

ecologicamente equilibrado quando se discute a sua implementação e garantia no meio das cidades, voltado às pessoas que nela se desenvolvem. Daí emerge a tese que aqui se sustenta, em favor da inter-relação entre o meio ambiente, o ser humano e o espaço urbano, à luz do entendimento do direito à cidade atrelado à função social da dogmática em urbanismo.

Dada esta relação entre o direito social à moradia - cuja tutela parte de uma preocupação genuína com o desenvolvimento do ser humano - o direito à cidade, e o direito do e ao meio ambiente, propõe-se refletir sobre o impacto e o papel da política econômica sobre a atividade urbanística, para além daquilo que já fora discutido no primeiro tópico deste capítulo, relativo ao “Direito Urbanístico e a Política Econômica no Estado Capitalista Democrático”.

Sabe-se que o modelo econômico ao qual estamos submetidos é aquele atrelado ao modelo de produção capitalista. É dado que as bases do modelo de produção capitalista corroboram a concentração de capital a partir do empobrecimento da classe trabalhadora, enquanto incita as desigualdades sociais. Isso se deve ao fato de que este modelo de produção pouco se ocupa com a distribuição da riqueza produzida socialmente, tendo em vista o seu caráter acumulativo, mesmo quando há excedentes e fartura na quantidade de produtos, ou prosperidade na produção de bens e consumo. Sendo assim, o sistema torna a se caracterizar pela pauperização e pela desigualdade social que reproduz, sem perspectivas de superar suas próprias contradições na sociedade de classes estratificadas, como aponta autores como José Paulo Netto⁹, Fernando de Araújo Bizerra¹⁰, Elaine Rossetti Behring¹¹, Ivanete Boschetti¹², e o já mencionado Wolfgang Streeck¹³. Segundo esses autores, o Estado se torna aliado da busca de sobrevivência e legitimação do modo de produção capitalista, facilitando seus interesses socioeconômicos para perpetuar um sistema em crise, e remediando os problemas históricos que obstam sua evolução inalterada e sua exploração progressiva. (Dos Santos; Da Silva, 2018). Isso significa insinuar que as políticas estatais para defesa do direito à cidade atuam, na realidade, a serviço dos interesses privilegiados da classe dominante, com pouca ou nenhuma eficácia social e ambiental sem a intervenção de outros agentes.

⁹ Em: PAULO NETTO, José. Capitalismo Monopolista e Serviço Social. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

¹⁰ Em: BIZERRA, Fernando de Araújo. Estado e Capital: uma coexistência necessária. Maceió: Coletivo Veredas, 2016.

¹¹ Em: BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. Política Social: Fundamentos e História. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Biblioteca Básica de Serviço Social; v. 2).

¹² Em: BOSCHETTI, Ivanete et al. (org.). Capitalismo em crise, Política Social e Direitos. São Paulo: Cortez, 2010.

¹³ Em: STREECK, Wolfgang. As Crises do Capitalismo Democrático, Novos Estudos 92, Março de 2012.

Esta concepção, contudo, desafia as lições do professor Massonetto (2015), que destaca a importância da regulação estatal sobre a economia urbana, no que tange os interesses do mercado imobiliário, para estabelecer o ônus a projetos privados deste campo, cujas taxas efetivamente levariam à garantia e financiamento do direito à cidade. Segundo o professor, esta gestão econômica dos recursos disponíveis a partir da atividade privada nas cidades tem importante papel social, e deve ter precedência para universalizar a infraestrutura urbana:

A negação deste processo não muda o vetor do processo sistêmico da acumulação. Pelo contrário, produz uma mistificação perversa que evita discutir a natureza do Estado nacional, a condição do desenvolvimento urbano periférico e os dilemas de um federalismo avesso à efetivação das políticas urbanas. É fundamental, portanto, discutir os pontos cegos da regulação urbanística. (Massonetto, 2015, p. 150)

Ora, a atividade urbanística protagonizada pelos agentes privados, em seu âmago acumulativo sobre o capital, estimula de maneira incontrovertida a desigualdade, o que caminha em total desencontro com o cerne do direito à cidade, nos parâmetros elucidados anteriormente, sobretudo com atenção às recomendações feitas no documento do Policy Unit I, e aos conceitos trazidos pela própria Lei no 10.257/2001. Por isso, assiste razão às ideias trazidas pelo professor Massonetto, que razoavelmente parece corresponder à realidade fática para encontrar soluções à efetivação do direito à cidade, a partir da atuação protagonista do Estado na política urbana, que concede espaço à atividade do setor privado à mesma medida em que a ele impõe um ônus para garantir a força financeira necessária à defesa do direito à cidade.

Admite-se, aqui, a necessidade de uma ação ativa da administração pública, sobre quem recai algumas competências e responsabilidades da política urbana para atingir resultados urbanos e sociais práticos. Não obstante, esta atuação do Estado parece ser temporalmente limitada. Ainda que eficaz em primeiro momento, sobretudo num contexto econômico de sucessivas remediações dos problemas inerentes ao modo de produção capitalista, esta ação estatal, a longo prazo, nada mais proporcionaria senão uma mera atenuação do impacto predatório das ambições imobiliárias de agentes privados na cidade, tornando-se, assim, mais um remédio social para viabilizar a continuidade desta exploração urbanística. Isso, sobretudo em vista das mudanças climáticas, que já alcançam um ponto irreversível¹⁴ e se intensificam, ano após ano, como consequência da ação irresponsável de

¹⁴ Neste sentido: CNN Brasil. “Mudança climática está tomando caminho irreversível com alta das temperaturas, dizem especialistas”. Publicado em 30/06/2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/mudanca-climatica-esta-tomando-caminho-irreversivel-com-alta-das-temperaturas-dizem-especialistas/>; E BBC News Brasil. “Mudanças climáticas: novo relatório do IPCC adverte

empresas que, deletéria e diuturnamente, exploram os recursos naturais e promovem a poluição do meio ambiente. Este cenário se torna ainda mais evidente nas crescentes cidades, com o loteamento e avanço sobre áreas naturais e verdes para expansão imobiliária e habitacional, ou ainda, para a instalação de complexos industriais frente à crescente demanda de consumo.

Há, portanto, espaço para pessimismo quanto à limitada implementação de políticas financeiras taxativas sobre uma ação privada exploratória que se perpetua. É claro que, haja vista os pontos cegos da regulação urbanística, outras proposições regulatórias poderiam encobrir as lacunas necessárias para otimizar este processo de mudança. Todavia, os arranjos regulatórios, aos quais Massonetto faz referência, parecem corresponder a uma limitada atenuação dos fatores negativos do avanço da política desigual de disputa capitalista sobre o território das cidades, e não leva em conta a emergência climática que é ainda mais impulsionada pelo crescimento urbano desenfreado, cujos espaços são permanentemente negociados na mesa de disputas de grandes empreiteiras. Essas negociações territoriais insistem na dissimulação e degeneração de uma corrente de direitos que deveriam ser interpretados sob mesmo nível e importância: os direitos humanos, ambientais e urbanísticos.

Enquanto o Estado, por maior que seja seu protagonismo nas políticas urbanísticas, perpetuar esta mesma concepção antiquada dos direitos aos quais se faz menção, que ora favorece o Direito Urbanístico, ora favorece o Direito Ambiental, e pouco toca na discussão dos Direitos Humanos relativos ao espaço urbano e natural, ele nada mais faz senão privilegiar os próprios interesses privados. Estes interesses, contudo, mitigam todos os direitos dos quais se diz respeito e perpetuam sua segregação no imaginário social, visando a acumulação desigual de capital a partir da exploração e apropriação do território. Esta exploração, por conseguinte, se sustenta a partir das meras condicionantes sociais e financeiras da Administração Pública, à luz deste protagonismo Estatal insuficiente e embasado em prerrogativas frágeis e com potencial de mudança fraco.

Esta realidade só pode ser alterada a partir da mudança na forma como interpretamos os conceitos que permeiam a relação entre seres humanos, meio ambiente e cidades, sobretudo em se tratando de conflitos e controvérsias do mundo prático. A partir do momento em que novos paradigmas semânticos e hermenêuticos penetrarem a legística, as disputas no contencioso, e o imaginário social, novas configurações regulatórias e infraestruturais poderão

emergir, combinando esforços de diferentes agentes para fazer valer uma política urbana voltada à primazia dos direitos humanos e ambientais, em igual escala.

2.3. Judicialização e hermenêutica na solução de conflitos socioambientais

No que pese as disputas territoriais e o conflito entre urbano e ambiental, urge a aplicação de uma hermenêutica mais adequada e diatópica, ao passo em que integra perspectivas de diferentes culturas, de maneira a suprir lacunas de sentido no diálogo e na identificação de preocupações verdadeiramente isomórficas para a humanidade nesta seara. Assim deveriam agir os aplicadores do direito, já que, segundo Étienne Le Roy, o Direito não é conceito que exprime uma realidade regulatória universal, mas deve, por outro lado, viabilizar uma abordagem multicultural para dirimir controvérsias (Villas Bôas Filho, 2015, p. 159-195). Apesar deste exemplo tratar de questões atinentes à natureza, ele pode ser elencado como indicador da importância de uma abordagem etnográfica aberta, em termos hermenêuticos, para interpretar o direito e não reduzi-lo a concepções que, afinal, revelam localismos globalizados, ou seja, falsos universalismos que suprimem outras visões acerca de uma matéria.(Santos, 2003, p. 429-461).

É inegável, pois, a dimensão cultural e sua influência normativa em nossas sociedades. Portanto, é correto afirmar que muito importa a postura hermenêutica do jurista, que deve se ater a abordagens interculturais, na dimensão do pluralismo jurídico, para exercitar a interjuridicidade de Le Roy, que aponta a juridicidade enquanto um fenômeno regulatório complexo e irredutível à dimensão da norma geral a qual, por sua vez, é residual. Dessa maneira, convém atentar-se às três dimensões da juridicidade, que agregam a lei, os costumes e os hábitos (NGI, NCC e SDD) e se alteram conforme a constelação cultural. Essa constelação cultural demonstra, em diálogo com a lição de Boaventura de Sousa Santos, os espaços retóricos comuns e mais abrangentes de uma cultura, viabilizando a troca a partir da noção ampla da incompletude das culturas em análise (Villas Bôas Filho, 2015, p. 159-195).

Isso importa, pois o primeiro passo para se admitir grandes mudanças no direito urbanístico, no que tange o foco material desta dissertação, é conceber as incompletudes do direito ambiental, estruturado em bases capitalistas antropocêntricas, para em seguida, estabelecer um diálogo intercultural com outras constelações jurídicas, que revelam outras incompletudes de onde se identificam isomorfias que solucionam as questões normativas controvertidas. É o exemplo da incongruência aparente e atual entre espaços de preservação ambiental e o avanço de empreendimentos urbanos de moradia que, quando se encontram,

chocam interesses diametralmente opostos e favorecem a discussão sobre a suposta incompatibilidade entre Direito Ambiental e Direito Urbanístico. Ao final, o meio ambiente vira um ativo negociável, cujo destino está submetido à vontade política, quase discricionária, que delibera sobre sua preservação ou sobre o uso e exploração legal, via licenciamento. Ocorre que, como se verá adiante, o próprio processo administrativo falha ao deixar de integrar uma dogmática analítica eficaz e correspondente à realidade mutável e progressiva dos direitos ambientais e humanos, sobretudo em relação ao espaço urbano.

Em vista disso, a prática do direito parece, hoje, malograr a integração de técnicas hermenêuticas que, de maneira extensiva, reconhecem outras organizações normativas construídas em culturas cujas bases apontam para a relação equilibrada entre o ser humano e a natureza. A ponte entre essas diferenças culturais e históricas nos leva a inferir que a inovação no uso e planejamento do espaço urbano, de maneira sustentável e humanizada, é possível. Para isso, faz-se necessário estabelecer uma comunicação, para fins hermenêuticos, com culturas que cultivam a primazia da relação equilibrada entre o ser humano, a natureza e o espaço de vida coletiva, e que historicamente revelam diferentes conceitos nesta temática. A partir das incompletudes da nossa dogmática, e das incompletudes da constelação de sentidos e normas de outras culturas, pode-se encontrar pontos de luz que guiam e iluminam as incongruências e possíveis isomorfias para solucionar a problemática do atual divórcio entre o direito urbanístico, humano e ambiental.

É nesta esfera que sobrevém uma análise diferenciada sobre a relação entre os direitos humanos e ambientais, resgatada pelo julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 708/DF. Trata-se de um importante julgado sobre o funcionamento do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima¹⁵), que resultou, dentre outros fatores, na equiparação pioneira entre esferas humana e ambiental, atrelado aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil perante esses direitos (cf. artigos 5º, § 2º da Constituição Federal).

¹⁵ De acordo com o BNDES, o Fundo Clima foi criado por intermédio da Lei 12.114 em 09/12/2009, regulamentado pelo Decreto 7.343, de 26/10/2010, e atualmente regido pelo Decreto 10.143, de 28/11/2019. Trata-se de “um dos instrumentos da Política Nacional sobre Mudança do Clima e se constitui em um fundo de natureza contábil, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente com a finalidade de garantir recursos para apoio a projetos ou estudos e financiamento de empreendimentos que tenham como objetivo a mitigação das mudanças climáticas.” Mais informações em: <https://www.bnDES.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/fundo-clima>

A ação fora ajuizada pelo Partido Socialista Brasileiro – PSB, pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, pelo Partido dos Trabalhadores – PT e pelo Rede Sustentabilidade, preocupados com o não funcionamento do Fundo Clima e alegando responsabilidade da União sobre tal aspecto. Adicionalmente, acusaram a “não aplicação de seus vultosos recursos para a adoção de medidas de mitigação às mudanças climáticas, em violação ao direito a um meio ambiente saudável (CF, art. 225)”¹⁶. A ação foi julgada procedente com quase a totalidade dos votos dos ministros, que acompanharam o voto relator do Ministro Luis Roberto Barroso. Em suma, decidiu-se pelo dever do Poder Executivo sobre o funcionamento do Fundo Clima, incumbindo-se-lhe o direcionamento de recursos para sua sustentabilidade, sendo, pois, vedado seu contingenciamento. Na sustentação, foram evocados o dever constitucional de proteção do meio ambiente, e os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

Apesar do acórdão deliberar sobre o papel da União no funcionamento e financiamento do Fundo Clima, o que não é o foco *per se* da presente dissertação, a fundamentação da decisão é o que se objetiva destacar, sobretudo em seu pioneirismo em matéria de Direito Internacional dos Direitos Humanos e do Meio Ambiente. Seja no voto-relator do ministro Barroso, seja no voto-vogal do ministro Luiz Edson Fachin, destacou-se a equiparação de tratados internacionais em matéria ambiental e tratados internacionais de direitos humanos, atribuindo-se-lhes status de hierarquia legal similar, qual seja, a de normativa suprallegal, superior às leis ordinárias e outras normas inferiores, tais quais os decretos do Poder Executivo. Este status era, até então, somente atribuído aos tratados internacionais de direitos humanos, uma vez que, em 2008, após o julgamento do Recurso Extraordinário 466.343, o STF já havia consolidado a premissa de que se deve atribuir o status suprallegal aos tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil. De maneira similar, em 2017, o STF atribuiu o status de suprallegalidade à Convenção da Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito, de 1989, quando a Ministra Rosa Weber, em seu voto na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.066, equiparou referida Convenção a tratados de Direitos Humanos.

¹⁶ Brasil. Supremo Tribunal Federal. Arguição De Descumprimento De Preceito Fundamental 708 Distrito Federal. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator : Min. Roberto Barroso. Julgado em: 04 de julho de 2022. Publicado em: 28 de setembro de 2022. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=763392091>>.

Desta vez, em 2022, o STF tratou de analisar o Acordo de País, tornando-se a primeira corte constitucional a equipará-lo a um tratado internacional de direitos humanos na história. Trata-se de um importante tratado em matéria ambiental e climática, tendo em vista sua ambição de mitigar as mudanças climáticas, sobretudo causadas pela emissão de gases do efeito estufa. O acordo foi proposto durante a 21^a Conferência das Partes (COP21), em Paris, tendo sido adotado em dezembro de 2015 pelos países signatários da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Sabe-se que o Brasil também se comprometeu com as metas do acordo, ambicionando a redução em 37% da emissão de gases do efeito estufa até 2025, e a redução subsequente de 43% até 2030.¹⁷

Conforme defendeu o Ministro Luís Roberto Barroso no julgado em comento:

Na mesma linha, a Constituição reconhece o caráter supralegal dos tratados internacionais sobre direitos humanos de que o Brasil faz parte, nos termos do seu art. 5º, § 2º. E não há dúvida de que a matéria ambiental se enquadra na hipótese. Como bem lembrado pela representante do PNUMA no Brasil, durante a audiência pública: “**Não existem direitos humanos em um planeta morto ou doente**” (p. 171). **Tratados sobre direito ambiental constituem espécie de gênero tratados de direitos humanos e desfrutam, por essa razão, de status supranacional.** Assim, não há uma opção juridicamente válida no sentido de simplesmente omitir-se no combate às mudanças climáticas. (grifo meu)

Em sua fundamentação, o Ministro Barroso cita, dentre outros fatores, as mudanças climáticas, os compromissos transnacionais assumidos pelo Brasil, o retrocesso ambiental grave, e o direito constitucional ao meio ambiente. Quanto ao primeiro, quer seja, o fator das mudanças climáticas, o relator destaca o impacto do aumento da emissão de gases do efeito estufa no aquecimento global e, consequentemente, nos eventos climáticos e na vida dos indivíduos, colocando em risco a vida e permanência de toda a humanidade no planeta Terra. Por este motivo, conclui pela necessidade de repensar o modelo de produção e de consumo, de maneira a proporcionar um novo modelo de desenvolvimento sustentável, que não comprometa as gerações futuras.

Quanto aos compromissos assumidos pelo Brasil perante a comunidade internacional, o relator frisa a relevância de um regime jurídico transnacional para enfrentamento das mudanças climáticas, o qual abarca: a Convenção Quadro, que entrou em vigor em 1994; o Protocolo de Kyoto, que entrou em vigor em 1997, e foi responsável por traçar metas mais robustas de redução da emissão dos gases do efeito estufa, direcionadas a países industrializados e à União Europeia; e o aludido Acordo de Paris, que entrou em vigor em

¹⁷ Disponível em:

<https://www.agrolink.com.br/colunistas/coluna/acordo-de-paris-reconhecido-pelo-stf-como-tratado-de-direito_468483.html>.

2016 e estabeleceu o compromisso de cada país de apresentar sua “contribuição nacionalmente determinada”, sem distinguir países desenvolvidos de países em desenvolvimento. Embora o acordo tenha caráter voluntário e determinações não vinculantes, é dado que o Brasil assumiu, em 2009, o compromisso de realizar reduções, conforme anteriormente mencionado, tendo estatuído essa mesma meta em lei positiva, na forma do art. 12 da Lei nº 12.187/2009, correspondente à Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), e no art. 19, § 1º, I, do Decreto nº 9.578/2018:

Art. 12. Para alcançar os objetivos da PNMC, o País adotará, como compromisso nacional voluntário, ações de mitigação das emissões de gases de efeito estufa, com vistas em reduzir entre 36,1% (trinta e seis inteiros e um décimo por cento) e 38,9% (trinta e oito inteiros e nove décimos por cento) suas emissões projetadas até 2020.

Art. 19. Para alcançar o compromisso nacional voluntário de que trata o art. 12 da Lei nº 12.187, de 2009, serão implementadas ações que almejam reduzir entre 1.168 milhões de tonCO2eq e 1.259 milhões de tonCO2eq do total das emissões estimadas no art. 18: § 1º Para cumprimento do disposto no **caput**, serão inicialmente consideradas as seguintes ações contidas nos planos a que se refere o art. 17: I - redução de oitenta por cento dos índices anuais de desmatamento na Amazônia Legal em relação à média verificada entre os anos de 1996 a 2005;

No tocante à tese do retrocesso ambiental grave, o relator destacou o retrocesso nas políticas públicas ambientais brasileiras a partir de 2013, com o constatado aumento das taxas de desmatamento desde o ano anterior em até 65%, atingindo 7.536 km² em 2018. Destacou-se, ainda, os efeitos deletérios da paralisação do Fundo Clima nesta tendência já desfavorável, o avanço desenfreado dos problemas ambientais sobre áreas protegidas e terras indígenas, e o aumento do desflorestamento por corte raso a cada ano, levando a uma marca histórica em 2021 - a maior em 15 anos. Desta forma, concluiu-se:

Portanto, os resultados objetivamente apurados indicam que o país caminha, em verdade, no sentido contrário aos compromissos assumidos e à mitigação das mudanças climáticas, e que a situação se agravou substancialmente nos últimos anos. Esse é o preocupante e persistente quadro em que se encontra o enfrentamento às mudanças climáticas no Brasil, que coloca em risco a vida, a saúde e a segurança alimentar da sua população, assim como a economia no futuro.

Por fim, em se tratando do direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, além de defendê-lo conforme parâmetros da Constituição Federal, o ministro destacou, adicionalmente, o princípio da vedação do retrocesso, que:

é especialmente proeminente quando se cuide de proteção ambiental. Ele é violado quando se diminui o nível de proteção do meio ambiente por meio da inação ou se suprimem políticas públicas relevantes sem a devida substituição por outras igualmente adequadas

Para o Defensor Público de São Paulo, Tiago Fensterseifer:

A decisão do STF reconheceu a caracterização dos deveres constitucionais do Estado de proteção climática emanados do artigo 225 da Constituição e reforçados pela normativa internacional ambiental ratificada pelo Brasil, o que vincula e, portanto, limita a discricionariedade do Poder Executivo na matéria. [...] A omissão do governo federal no combate ao desmatamento na região amazônica e às mudanças climáticas também ensejam, segundo o STF, violação aos princípios da proibição de retrocesso ambiental e da vedação de proteção insuficiente ou deficiente para com o **direito fundamental (e humano) a viver em um meio ambiente saudável e equilibrado** (caput do artigo 225).¹⁸

O trecho em epígrafe destaca uma nova leitura do artigo 225, conforme a decisão na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 708/DF, que, de maneira extensiva, interpreta referido dispositivo da Constituição Federal como um direito fundamental e, também, *um direito humano* ao meio ambiente, sem dissociar o elemento humano da natureza. É justamente por isso que as decisões devem dialogar com a Recomendação CNJ nº 123/2022, a qual aponta justamente a necessidade dos órgãos do Poder Judiciário observarem tratados e convenções internacionais de direitos humanos em vigor no Brasil, utilizando a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), inclusive no âmbito do controle de convencionalidade das leis internas.¹⁹ A aplicação deste entendimento extensivo na casuística revela novos parâmetros hermenêuticos para o futuro, sobretudo em áreas transversais como energia, clima, indústria e urbanismo, cujos raios alcançam as discussões do Acordo de Paris.

Na esfera judicial, a matéria dos direitos humanos e ambientais pode ser interpretada a partir de novos espaços de sentido plurais, e fundamentada a partir das noções de direitos fundamentais introduzidas por Bobbio (2004) e Celso Lafer, sobre os estudos de Hannah Arendt (1988. p. 146-166): Bobbio defende que os direitos fundamentais do homem são históricos, nascem do poder do homem sobre o homem, e servem como ferramenta de resistência à opressão; Arendt, por sua vez, concebe-os enquanto uma construção do homem para viver em uma sociedade organizada e viabilizar a igualdade entre todos. Percebe-se a crença na necessidade de igualdade para barrar a dominação em ambos os discursos, e a inclinação ao progresso técnico dos direitos humanos, que acompanharia o caminhar evolutivo da sociedade através da história. Esta abordagem rompe com a noção fragmentada da doutrina que, de um lado, defende o viés jusnaturalista dos direitos humanos

¹⁸ Trecho retirado de matéria na internet, redigida por SARLET, Ingo; WEDY, Gabriel Tedesco; FENSTERSEIFER, Tiago. Para mais informações, ler “A equiparação dos tratados ambientais aos tratados de direitos humanos” no Consultor Jurídico (Conjur). Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-jul-15/direitos-fundamentais-equiparacao-tratados-ambientais-aos-direitos-humanos/>>. 2022.

¹⁹ Artigo 1º, I da Recomendação Nº 123 de 07/01/2022. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4305#:~:text=RESOLVE%3A-,Art.,de%20convencionalidade%20das%20leis%20internas.>>

absolutamente fundamentados, enquanto outra parte da doutrina os percebe com base no relativismo, cujas inúmeras fundamentações levam à perda da função de estabilidade em face do caráter histórico desses direitos. Admitir os direitos humanos como direitos históricos significa, paralelamente, admitir a possibilidade e tendência desses de sofrer alterações com o passar do tempo, recebendo influências políticas do poder constituinte de um Estado. Repensar os direitos humanos a partir de uma análise interpretativa que desafia o sistema de produção e os concebe na mesma medida que reconhece os direitos ambientais, bem como a inter-relação desses, é um fator histórico, e requer atenção para o desenvolvimento de técnicas futuras de garantia da efetividade prática desses direitos.

Segundo Bobbio (2004), a inexequibilidade de um direito deixa de ser uma questão da filosofia do direito, para assumir uma dimensão político-administrativa, refém do interesse político. Uma vez encarados como direitos históricos, dependem, portanto, da política e da atuação dos movimentos sociais históricos para se desenvolverem.

Neste sentido, o voto vogal da ADPF 708 destaca que:

a proteção ao meio ambiente é algo tão importante que o Governo Federal a adotou como prioritária. Para tanto, organizou ação conjunta, integrada e sistêmica pelos Ministérios, entre vários outros, do Meio Ambiente; da Justiça e Segurança Pública; da Ciência, Tecnologia e Inovações; da Defesa; da Educação; e das Relações Exteriores.

Trata-se, portanto, de questão prioritária na esfera das políticas públicas do governo brasileiro, e sugere-se um corte interdisciplinar e plural no âmbito de seu planejamento e implementação. Em matéria de direito urbanístico, a tese da jurisprudência sugere que as políticas públicas ambientais caminhem de encontro às políticas sociais, para que atuem em harmonia, criando um sistema hermético e sustentável. No contexto das cidades, essa discussão toma forma em empreendimentos urbanos que atendem às demandas de políticas sociais, tais quais aqueles referentes à construção de moradias sociais, por exemplo, mas cujos parâmetros de medida da esfera social incluem os elementos e medidores da esfera ambiental. Em outras palavras, devemos observar o ambiente e o ser humano como dois fatores de igual importância, uma vez que são fenômenos correlatos, codependentes e de intensa interação e impacto mútuo, o que justifica, justamente, a importância jurídica hierarquicamente equivalente da qual desfrutam enquanto tratados internacionais no arcabouço legal brasileiro.

2.4. Judicialização e Função Social da Dogmática na solução de conflitos urbanos

A dogmática jurídica representa o alcance mais preciso e delimitado das ciências jurídicas, ao passo em que busca elaborar soluções assertivas para discussões e conflitos, apoiada na dimensão do *dever ser*. As premissas apontadas pela dogmática, portanto, carecem da abstração maleável do ato investigativo da zetética, cujos recursos se entrelaçam em um plano especulativo infinito, e cujo escopo é a própria ampliação do conhecimento. A busca da verdade, na dimensão do *ser*, marca o ato zetético de perquirir a partir da análise crítica de premissas fixas. Note que a relação entre esses dois campos do direito, quais sejam, o da dogmática e o da zetética, não configura uma dicotomia, mas sugere uma interação conexa de campos e/ou abordagens distintas, para uma aplicação e interpretação mais efetivas do Direito. Apesar do caráter originalmente codificador e normativo da dogmática, suas premissas podem ser interpretadas de diferentes maneiras, segundo diferentes funções, levando em consideração que, por mais que os dogmas normativos propõem certezas, eles o fazem sobre fatos que continuam duvidosos.

Nesse sentido, Tércio Ferraz Jr. (2003) propõe, em seus estudos, uma análise zetética sobre o conteúdo dogmático, com vistas a uma abordagem pragmática e interdisciplinar, concebendo o raciocínio dogmático ao mesmo passo em que concebe a interpretação do conteúdo semântico, edificado a partir da investigação da realidade social e axiológica. Isto é fundamental em se tratando de direitos sociais e fundamentais, cuja aplicação e elaboração do conteúdo legal se submetem a uma realidade sociopolítica não-estática, de cunho evolutivo. Isso afeta, inclusive, a dimensão conceitual do objeto, e implica a necessidade de se conceber a transmutação paradigmática.

A primazia da ordem jurídica consubstancia-se na primazia das decisões políticas em face da natureza das coisas, devendo o legislador não só se esforçar por refletir a realidade, mas também, conscientemente, buscar a sua transformação. O Direito é justamente isto, uma força de transformação da realidade. É sua a tarefa “civilizatória”, reconhecida através de uma intrínseca função promocional, a par da tradicional função repressiva, mantenedora do status quo. (De Moraes, 2003, p. 139)

Essa transformação mutável do direito de que se diz respeito teve início no século XIX, no processo de positivação e como consequência do poder de decisão do legislador. Desde a Antiguidade, o direito correspondia ao saber prático do campo da verdade e da justiça. Essa racionalidade se altera radicalmente na modernidade, sobretudo influenciada pela Revolução Industrial, que estimula a mudança de abordagem conceitual sobre a dogmática,

passando a adquirir um caráter tecnológico, permeado pelo controle e pela eficiência dos resultados. Esta eficiência é orientada por interesses políticos e abrange aspectos técnicos limitados, impondo limites dogmáticos às efervescências sociais e buscando alcançar efeitos políticos e pragmáticos da decisão. Hoje, num contexto socioeconômico globalizado, a transformação latente e constante da sociedade surte novos fenômenos cuja complexidade clama por novas palavras, definições e interpretações por parte dos juristas, dando continuidade à inconstância conceitual da dogmática - o que afeta diretamente a decidibilidade e o escopo socioambiental de litígios em matéria urbanística. Evidencia-se, portanto, uma evolução histórica da dogmática, como destaca Orlando Villas Bôas Filho (2010, p. 156), ao comentar as lições de Tércio Sampaio Ferraz Jr.:

a dogmática não é uma simples projeção do pensamento dogmático dos glosadores do século XIX, não é mera sistematização – que o professor alude ser própria do jusnaturalismo –, nem o formalismo que aparece a partir do século XIX. Contudo, a dogmática não seria o que é sem tudo isso. Portanto, a análise da construção conceitual da dogmática jurídica implica que se perceba como ela evolui historicamente como conceito no ocidente.

Nesta tendência evolutiva dos sentidos, o aspecto interpretativo desempenha papel crucial, utilizando-se de uma complexa manipulação linguística que atua sobre as incertezas do sentido para controle, à medida em que se empenha a não ignorar a própria norma para ditar uma decisão efetiva aos conflitos. Isso insta a comunicação fluida no canal zetética-dogmática, com vistas ao cumprimento de uma função deste processo jurídico deliberativo perante a sociedade, diante dos conflitos a ela subjacentes. Levando em consideração o contexto geopolítico e econômico globais da atualidade, sobretudo sob a égide das trocas proporcionadas pela globalização, a funcionalidade da dogmática jurídica tem enfrentado pequenas crises de legitimidade, com desafios substanciais que sugerem ainda mais colaboração com o campo zetético para superação de pontos de insuficiência normativa.

Nossa investigação pressupõe, neste sentido, a relevância do fator social nos processos de conhecimento. O que nós pretendemos é, justamente, precisar as relações existentes entre a sociedade - entendida como um sistema de interações múltiplas, em que a complexidade de expectativas interativas é reduzida e se torna controlada - e os próprios processos de conhecimento. Sem dúvida alguma, isto nos obriga a uma visão até certo ponto interdisciplinar do problema, onde entram elementos de natureza filosófica, sociológica, antropológica, psicológica etc. (Ferraz Junior, 1978, p. 19)

Quando Tércio Sampaio (1978) retrata a função social da dogmática jurídica em seus estudos, o professor propõe a possibilidade de se abstrair a evolução do conceito no tempo, tendo em vista o caráter dogmático da norma jurídica e a operacionalização desta enquanto saber tecnológico. Segundo o autor, este pensamento é constituído por uma rede que combina

complexos argumentativos em torno da persuasão para a solução de conflitos. Isso significa assumir a utilidade prática deste pensamento, que visa intervir em controvérsias com um objetivo delimitado. Caracteriza-se, desta forma, pelo esvaziamento teórico diacrônico, sem o mesmo aprofundamento crítico e descrição dos fenômenos que são comumente proporcionados pelas ciências na esfera zetética, por exemplo. À medida em que atua com precisão, discernindo problemas para isolar e destacar somente aqueles que possuem relevância, a tecnologia dogmática comunga uma premissa oculta e estratégica, sob a qual procura resolutivas com a menor reverberação no campo social. Em vistas disso, Tércio defende a decidibilidade dos conflitos como o cerne da problemática do pensamento jurídico-dogmático.

E desta discussão, a tríade composta pelo espaço, pela natureza e pelo ser humano não fica de fora: as relações atuais e o avanço desenfreado das mudanças climáticas desafiam gradativamente e consideravelmente os paradigmas e pressupostos antigos da dogmática jurídica, o que destaca seu caráter fundamental de historicidade, que será melhor explorado adiante, conforme as lições de Tércio Ferraz Jr. e as contribuições do professor Orlando Villas Bôas Filho. Mas, em termos pragmáticos, é dado que o Direito assume um crucial e perigoso papel interpretativo, quase intrínseco às suas incompletudes - perigoso, pois ligado à semântica de palavras carregadas de emoções para estabelecer parâmetros gerais de aplicação da norma-base, que justamente dita o *dever ser*. Daí advém a necessidade de se repensar, inclusive semântica e linguisticamente, a forma com a qual lidamos, entendemos e resolvemos as demandas humanas, ambientais e urbanísticas, sobretudo quando se encontram em um ponto de convergência, em busca de traçar o baricentro ideal. Para isso, devemos superar a limitações hermenêuticas e dogmáticas impostas sobre estes fatores que, por erros de decidibilidade, segregação de saberes, descompasso de interesses privados em relação aos da coletividade, e primazia do pensamento tecnológico, encontram-se quase desconexos nas discussões político-jurídicas atuais.

Para isso, urge a admissão da função social da dogmática para sua correta aplicação na pragmática jurídica, o que deve ser alcançado através da superação do pensamento estritamente tecnológico, que edificou uma dogmática que não mais reflete o status socioambiental da sociedade. Isso, haja vista suas bases epistemológicas e a evolução da discussão científica, jurídica e da sociedade civil em torno do tema. Alguns exemplos destes avanços que desafiam paradigmas e referenciais antigos são: (i) a evolução dos direitos dos animais, que desafia a categoria de *sujeito de direito*, atribuindo novas ideias e conceitos para

reconhecer os direitos dos animais no ordenamento jurídico²⁰; (ii) o reconhecimento dos direitos da natureza no Equador (2008) e na Bolívia (2009)²¹, proporcionando um viés biocentrado para as leis econômicas, e igualmente desafiando o entendimento majoritário sobre direitos ambientais e sujeitos de direito; (iii) o engajamento da comunidade internacional, empenhada em contornar as mudanças climáticas através de políticas e tratados ambiciosos entre agentes e nações variadas, como o Acordo de Paris, ratificados pelos países signatários; e (iv) novos entendimentos que conduzem à equiparação hierárquica de direitos humanos e ambientais no Brasil, à luz do já explanado tópico referente ao julgamento da ADPF 708 no STF; entre outros. Frisa-se que a dogmática analítica, por meio das intervenções da doutrina nos casos práticos, não possui repositório judicial suficiente para dirimir as controvérsias neste âmbito, como se verá no capítulo seguinte, que tratará de estudar a teoria aplicada à *praxis* jurídica no contencioso e no processo administrativo de licenciamento ambiental.

Daí a necessidade de se conceber a dogmática em sua historicidade, conforme defende o professor Orlando Villas Bôas Filho (2010), em “A historicidade da dogmática jurídica: uma abordagem a partir da Begriffsgeschichte de Reinhart Koselleck”, frente à dificuldade de compreendê-la fora deste amálgama de fatores históricos. A partir da proposta que o professor analisa do teórico Reinhart Koselleck, ele conclui que a hermenêutica fundamenta uma

²⁰ Neste aspecto, ver “Christine M. Korsgaard. Fellow Creatures: Our Obligations to the Other Animals (Uehiro Series in Practical Ethics). Oxford University Press (September 5, 2018). 272 p.”, autora que defende os animais enquanto seres sencientes, com um fim em si mesmos. Alguns exemplos concretos de evolução legislativa neste tópico são: art. 32 da Lei de Crimes Ambientais; art. 64 do Decreto-Lei no 3.688/1941 (Lei das Contravenções Penais); a Lei do Estado de São Paulo nº 11.977/05, que institui o Código de Proteção aos Animais do Estado de São Paulo; e o art. 104, Lei do Estado da Paraíba no 11.140/2018, responsável por instituir o Código de Direito e Bem-Estar Animal do Estado da Paraíba; o Código Estadual de Proteção aos Animais de Santa Catarina (Lei no. 12.854/2003), sobretudo o Art. 34-A, que reconhece cães, gatos e cavalos como seres sencientes, sujeitos de direito; os Embargos de Declaração no 0236985-31.2015.8.09.003411, do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Trata-se de um embargo de declaração interposto sobre a decisão que condenou conduta de furto de uma vaca prenha, a qual foi descarnada para consumo. O fato da *res furtiva* ser um animal senciente foi, neste caso, tomado como agravante da pena, e o juízo entendeu pela impossibilidade de ver a vaca furtada e morta como um mero objeto inanimado. O magistrado chega a mencionar, ainda, que a condição do animal conclui pela existência de seus direitos próprios, o que veda completamente qualquer tipo de crueldade contra ele.

²¹ A Constituição da República do Equador assim dispõe: “Art. 72. A natureza ou Pachamama onde se reproduz e se realiza a vida, tem direito a que se respeite integralmente sua existência e a manutenção e regeneração de seus ciclos vitais, estrutura, funções e processos evolutivos. Na Bolívia, a Constituição prevê: Artigo 312: 1. Toda atividade econômica deve contribuir para o fortalecimento da soberania econômica do país. Não será permitida a acumulação privada de poder econômico na medida em que possa pôr em risco a soberania econômica do Estado. 2. Todas as formas de organização econômica têm a obrigação de gerar trabalho digno e contribuir para a redução das desigualdades e para a erradicação da pobreza. 3. Todas as formas de organização econômica têm a obrigação de proteger o meio ambiente.” A Lei boliviana n. 71 de 2010 estabelece os Direitos da Mãe Terra, que passa a desfrutar do caráter jurídico de sujeito coletivo de interesse público, com direitos à vida, à diversidade da vida, à água, ao ar limpo, ao equilíbrio, à reestruturação e a viver livre de contaminação (vide artigos 5 e 7 da mesma lei).

mudança conceitual. Para ele, o teórico dialoga com Tercio Sampaio Ferraz Jr., ao passo em que ambos sugerem “condensações da semântica” para caracterizar a dogmática, que adquire caráter polissêmico.

Para o professor Orlando Villas Bôas, convém “indicar que uma abordagem histórica é imprescindível para que se delimite adequadamente um conceito que muitas vezes é hipostasiado como um dado e não como algo historicamente construído” (Villas Bôas Filho, 2010, p. 28), sobretudo quando concebemos o potencial mutável da dogmática, que agrupa “conceitos que experimentaram uma mudança de conteúdo tão radical que, apesar da manutenção da palavra que os expressa, seu significado presente dificilmente pode ser comparável ao significado passado, a não ser a partir de uma perspectiva histórica.” (Villas Bôas Filho, 2010, p. 48). Por isso, defende-se o papel da função social da dogmática, que localiza a dogmática dentro deste nexo de conceitos para que ela reflita adequadamente a sociedade e o sistema jurídico que a caracteriza. (Villas Bôas Filho, 2010, p. 54). Associado a isso, defende-se a aplicação mais funcional e pragmática do direito:

Norberto Bobbio (2007, p.53 *apud* Tozo; Solon, 2010, p. 306) registra uma tendência na atual Teoria do Direito em guiar-se mais pelas sugestões funcionalistas do que estruturalistas, isto é, não se pergunta “como o direito é feito” mas “para que o direito serve” (Tozo; Solon, 2010, p. 306)²²

Portanto, no contexto de uma sociedade complexa na qual os fatos podem ser interpretados de um modo ou de outro e, as próprias normas são contingentes (como apontamos ao tratarmos do fenômeno positivação do direito), a Dogmática Jurídica aparece como um pensamento estabilizador desta dupla contingência, ou seja, funciona como instância do conhecimento jurídico voltada para o “controle de consistência da decidibilidade, sendo, então, a partir dela que se torna viável definir as condições do juridicamente possível” (FERRAZ JR, 1998, p.100, *apud* Tozo; Solon, 2010, p. 307)”

Contudo, este controle voltado à decidibilidade, conforme aludido no trecho em epígrafe, deve se ater à continuidade dos conceitos, de maneira a superar aquela dogmática que não mais acompanha a realidade social evolutiva e plural, sobretudo na esfera da vida prática, heterogênea e urbana. A proposição de uma dogmática inovadora no futuro reside, portanto, no aparato contínuo da história na qual se localiza e se desenvolve, sempre voltada à satisfação das controvérsias da sociedade através de um processo de calibração. Sobre este processo:

a dogmática jurídica contribui para esse processo de justificação – aqui em sentido amplo – na medida em que – por meio da sua atividade de generalização congruente de leis, decisões dos tribunais, comentários doutrinários etc. – ela oferece um repertório que permite a identificação das condições do juridicamente possível. [...] A

²² Vide notas de rodapé.

dogmática, nesse sentido, permite a calibração. [...] Pode ser, então, que surjam outras formas de justificação da aplicação que não dependam desse discurso. Na medida em que esse discurso se torne incapaz de atender à sua própria função – a função de controle no sentido de generalização congruente das expectativas. (da Silva e Costa, 2010).

Conclui-se que, apesar do respaldo da doutrina analítica, cujas teorias apoiam inovações conceituais, ainda recipientes, para interpretar a relação entre meio ambiente, meio urbano e pessoa humana, há ainda pouco repositório judicial, e uma carência da abordagem desta relação triangular na prática jurídica jurisprudencial. Isso nos leva a refletir sobre o papel, justamente, da renovação da doutrina a partir da função social da dogmática, sugerindo novos conceitos-base para a interpretação histórica em casos práticos de conflitos entre direitos ambientais, humanos e urbanísticos. Isso, portanto, colabora para uma reflexão hermenêutica paralela sobre a interpretação e aplicação da normativa atual aos casos práticos, como veremos doravante.

2.5. Decolonialismo e a cidade latino-americana: buscando novos conceitos

Com relação à busca por novos conceitos, é de suma importância promover uma reflexão sobre a inadequação do modelo de urbanismo vigente, que parece pouco dialogar com discussões protagonizadas pela esfera do direito à cidade, que sugerem novas abordagens ao planejamento urbano:

As disputas internacionais e o trânsito internacional de ideias sobre a cidade e a política urbana, em sua relação com o direito à cidade, são ainda pouco discutidos teoricamente, impondo desafios às reflexões sobre a política urbana brasileira. (Viveiros, 2020, p. 21)

Devido às discussões relativamente recentes em direito à cidade, e ao caráter europeizado da fundação de grandes cidades brasileiras, é certo que ainda lidamos com resquícios da história colonial da sociedade e da luta dos povos sobre a territorialidade. E mesmo após tantos anos de independência, a política urbana brasileira foi elaborada a partir de contribuições centrais importadas de modelos europeus. Um exemplo desta realidade é o Projeto de Lei (PL) nº 775/1983, apresentado ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo, que foi responsável pela “Lei de Desenvolvimento Urbano”. Este projeto influenciou com força a implementação de uma série de institutos urbanísticos a ele posteriores, os quais foram espelhados nos parâmetros jurídicos europeus sobre o meio urbano. Como resultado, esses institutos passaram a influenciar diretamente no texto da Constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade de 2001 (Lei nº 10.257/2001) (Pinto; Custódio, 2018). Por isso, pode-se falar com afino que as bases jurídicas, em matéria de Direito Urbanístico no Brasil,

fundaram-se a partir de influências majoritariamente europeias. Por isso, nossa política urbana foi edificada sobre um modelo que não reflete, necessariamente, a realidade brasileira e/ou latino-americana em sua particularidade social, ambiental e urbana.

Mas a discussão acerca das influências europeias e da descaracterização regional e originária da política urbana e rural não se atém somente às evoluções jurídico-políticas do último século. Ao discorrer sobre as cidades latino-americanas e seu modelo urbanístico, Mario Rodriguez Ibáñez destaca “três características-chave para compreendê-las a partir do imaginário dominante: seu caráter colonial, os processos de modernização e a aceleração contemporânea do consumo” (Ibáñez, 2020, p. 299). As cidades latino-americanas nasceram coloniais, após a invasão de políticas hegemônicas que penetraram o território e varreram as populações que originalmente habitavam essas terras. Hoje, elas passam por processos modernos de desenvolvimento perverso, que estimulam o consumo e a padronização, haja vista os ditames hegemônicos que pairam sobre a economia transfronteiriça e globalizada.

Tomando como premissa o contexto do capitalismo globalizado, a atividade de agentes econômicos multinacionais continua a intensificar as desigualdades regionais e a divisão do mundo entre sul “em desenvolvimento” e norte “desenvolvido” - divisão, essa, herdada dos tempos coloniais e imperiais da história da humanidade, recheados de exploração do solo e dos povos. Hoje, instaura-se um contexto político neocolonial, que omite as diferenças separadas por um hiato substancial entre países e culturas, para promover uma padronização da vida, a partir da qual se estabelece e impõe os ditames para a produção, o trabalho e, consequentemente, a organização social. Esse conceito, por si só, conflui com a padronização hegemônica das cidades pelas medidas econômicas impostas globalmente conforme localismos dos países já beneficiados pelo financiamento da estrutura das cidades e da manutenção do espaço verde. Referida padronização resulta de bases antigas desenvolvimentistas, as quais limitam nossa compreensão acerca de novos conceitos que sugerem uma relação diferente entre humano, ambiental e urbano. Esses referenciais desatualizados, herdados de um processo colonial impiedoso, reforçam a imposição de limites de compreensão sobre as inter-relações fenomenológicas da biosfera, buscando satisfazer uma política estritamente econômica e desigual, à qual pouco interessam os interesses ambientais e humanos, que muitas vezes interferem negativamente nas tratativas negociais sobre o território. Nesse sentido, trava-se uma disputa sobre o território das cidades, e a falsa sensação de que os humanos e a natureza são elementos dissociados entre si e submetidos ao aspecto individual e privado da vida.

Em seu texto “Ressignificando a cidade colonial e extrativista”, Mario Rodriguez Ibáñez aponta um interessante traçado histórico que revela a crítica ao desenvolvimentismo urbanístico, que suprime o multicultural e estabelece conceitos generalizados para defender o *status quo*, em prol de interesses privados extrativistas, excludentes e neocoloniais. Ele denota a diferença que torna as cidades latino-americanas únicas em seu potencial de reversão das heranças coloniais que permeiam seu solo até os dias atuais. Conforme sua análise, as cidades latino-americanas foram erguidas com base em critérios de proximidade aos recursos que se procurava explorar, e cresceram em torno deste interesse europeu após a invasão das terras indígenas das Américas. Fato é que, segundo Ibáñez (2020), a própria estrutura arquitetônica dos principais centros urbanos históricos deste período se configura com base num padrão, cujo centro se conjugava por uma grande praça, onde se localizavam as casas das famílias europeias colonialistas e outros serviços administrativos, comerciais e religiosos - uma verdadeira arquitetura do poder, cujo centro referenciava o poder da dominação e a superioridade eugênica da “civilização”, conforme padrões hegemônicos, em contraposição ao rural e tradicional indígena “selvagem”. Tal arquitetura começa a expandir, mas sua lógica de segregação e denotação da estratificação das classes no espaço se mantém: muito mais tarde, com os movimentos migratórios do êxodo rural nas décadas de 50 e 70, houve a eclosão de grandes periferias e conglomerados urbanos pobres e sem planejamento, que passaram a configurar uma relação de distância e desigualdade entre centro e periferia. De acordo com Fernando Campos Costa, da Amigos da Terra Brasil (ATBr) e do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST): “Esse êxodo rural, essa inversão de população foi feita de forma sem controle, sem nenhum planejamento, foi o que restou para os trabalhadores e trabalhadoras pra sobreviverem.” (Grupo [...], 2020, p. 69)

Com o advento da industrialização, encabeçado pelas potências europeias como a Inglaterra no período da Revolução Industrial, as cidades passaram a comungar ainda mais um ideal liberalista de “progresso” a ser alcançado, espelhado nos modelos urbanísticos e econômicos do norte. Não à toa, nosso ordenamento jurídico no Brasil implementou, como mencionado anteriormente, instrumentos urbanísticos europeus, e buscou planejar e construir cidades que partilhassem do mesmo padrão arquitetônico das cidades europeias, com um ar de *belle époque*. Nesse sentido, a cidade passou a ser o cerne das trocas humanas, nos mais diversos setores e aspectos da vida (arte, ciência, economia, etc). Contudo, apesar do espaço frutífero às trocas não comerciais, foram estas últimas que de fato orientaram o âmago do planejamento urbano a partir deste momento da história, quando o foco volta-se à figura do

consumidor, descaracterizando o cidadão para que ele ocupe esta posição no mercado, ou continuamente reduzindo-o à sua força de trabalho para rodar as engrenagens deste modelo urbanístico e de produção. Neste sentido:

as elites foram abandonando os centros como local de moradia para se deslocarem para as margens. [...] As cidades abandonam o cidadão e se concentram no consumidor e na consumidora. As ruas deixam de ser meios de comunicação, no sentido de locais de convivência pública. Não são mais um lugar para ficar, mas sim para passar de um lugar de consumo a outro. (Ibáñez, 2020, p. 309-310)

E nesta lógica de produção e consumo, as cidades se padronizaram e cultivaram conceitos insustentáveis de crescimento ilimitado rumo ao desenvolvimento e ao progresso, à imagem do que se considera moderno, tecnológico e superior. Contudo, os parâmetros para definir este mesmo desenvolvimento moderno, tecnológico e superior são e foram traçados de maneiras inconsequentes, com bases coloniais e irreais, distanciando-se do que pouco interessa ao mercado: a natureza e seus ciclos, abraçados pelo rural, pelo indígena e pelo campo.

Não existem critérios únicos e consensuais para definir as cidades no mundo. Fala-se de algumas características centrais, entre elas, populações concentradas, com alta densidade e um mínimo de 10 mil habitantes. No entanto, existe uma característica que chama a atenção no momento de definir as cidades nos fóruns internacionais: não mais de 25% de sua população se dedica a atividades agrícolas ou pecuárias. Esse é um exemplo claro de como a cidade é constituída, em seu imaginário, com base numa noção de distanciamento com o rural, com o camponês, que em nosso caso é indígena. (Ibáñez, 2020, p. 313)

Em razão disso, o autor destaca que é a heterogeneidade e a pluralidade que marca a renovação das cidades e a superação de seu caráter colonial atual, dando espaço a conhecimentos tradicionais que inovam nos conceitos em torno da nossa organização social e coletiva nos espaços. Para isso, cumpre elucidar a tarefa primordial de quebrar as barreiras de poder que se colocam no caminho da realização desta força-tarefa. Sublinha-se, então, alternativas conceituais como a do Bem Viver, já mencionada nesta dissertação, à luz das lições de Alberto Acosta e do conceito quíchua de *Sumak Kawsay*. Segundo Ibáñez (2020), este novo conceito pode consolidar:

um horizonte de sentido, um indicativo de que é possível transitar para outros modos de vida e formas civilizatórias que nos permitam sair da armadilha da modernidade e do desenvolvimento hegemônico, expressados, em sua forma mais radical, no capitalismo, embora não unicamente. **Não se trata de um modelo ou um projeto claro, e sim de um sentido que exige capacidade de construir, inventar, criar e permitir a germinação do existente, que reconfigura a dominação de outros horizontes. Não é possível sem diversidade e pluralidade.** [...] O Bem Viver nos desafia a repensar nossas maneiras de nos relacionar entre seres humanos e com a Natureza (Ibáñez, 2020, p. 321, grifos nossos)

Logo, nota-se que o processo de produção de novos conceitos é, portanto, um processo contínuo, decolonial, e que já foi instaurado e está sendo protagonizado pelos movimentos sociais emancipatórios, sobretudo encabeçado por conceitos de outras culturas de povos originários. E neste ponto, retomamos as lições de Boaventura de Sousa Santos, que clamam por uma abordagem multicultural dos direitos humanos justamente a partir da comunicação com outras constelações de sentido e de saberes de outras culturas, conforme comentado nos tópicos anteriores do presente trabalho. E no tocante à essa partilha de conceitos e conhecimentos, também são levantados alguns exemplos nos estudos de Ilbéñez (2020). Veja-se:

As convivências urbanas de setores “populares” estão inundadas de mecanismos de reciprocidade que desmonetarizam os intercâmbios, estabelecem a circulação do excedente e contribuem para a redistribuição, mais ou menos equilibrada, entre pares. São sistemas de ayni, que possibilitam a circulação do lucro. Um exemplo disso é o pasanaku, um mecanismo que incentiva a poupança coletiva, com contribuições iguais de toda a rede de reciprocidade. (Ibáñez, 2020, p. 328)

Por fim, o próprio autor destaca que este processo de mudança “trata-se do exercício do direito à cidade – a outra cidade” (Ibáñez, 2020, p. 324) e que somente a pluralidade detém força suficiente para desafiar os pensamentos dominantes no tocante à urbanidade, atrelada, necessariamente, à noção de igualdade. Esta igualdade deve, no entanto, tratar da igualdade material. Nesta seara, sabe-se que a Constituição Federal dispõe que:

Artigo 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes.

Entende-se que a igualdade elencada no texto da lei, conforme destacado em epígrafe, deve corresponder a um conceito de igualdade substancial, que pouco diz respeito àquela igualdade em seu sentido formal, enviesada pelos valores burgueses das grandes revoluções que deram ensejo aos Direitos dos Cidadãos, à luz dos ditames da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, segundo a qual: “os homens nascem e são livres e iguais em direitos”²³. Esses valores burgueses revelam sustentações de uma forma jurídica que perpetua a lógica capitalista do trabalho abstrato e da dominação pela subsunção do trabalho ao capital, conforme a lógica marxista sobre esta perspectiva de trabalho. Neste aspecto, o próprio conceito de liberdade, evocado pelo texto constitucional em epígrafe, reflete uma organização

²³ Trecho do artigo 1º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. Íntegra do documento original em Uol.com.br. Disponível em: <<https://educacao.uol.com.br/disciplinas/historia/declaracao-dos-direitos-do-homem-e-do-cidadao-integra-do-dокументo-original.htm>>.

conciliadora que, embasada no conceito de “sujeito de direito”, sugere um sinalagma que incorpora este falso conceito de liberdade, correspondente a um suposto tratamento equânime conferido pela lei aos indivíduos, visando subordinar todos ao crivo da legislação, independentemente de raça, cor, sexo, credo ou etnia. Em sentido contrário, pode-se afirmar que a igualdade em sua face formal é, em verdade, insuficiente, na medida em que ignora o estado de vulnerabilidade social e as peculiaridades de certos indivíduos e minorias sociais, deixando de garantir a esses grupos as mesmas oportunidades em relação aos demais.

Por isso, urge a ampla acepção da igualdade em seu sentido material, que clama por uma atuação mais positiva do Estado no sentido de igualar os indivíduos, tratando-os desigualmente, conforme as lições de Nery Júnior (1999, p. 42), que reitera o ímpeto de: “Dar tratamento isonômico às partes significa tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na exata medida de suas desigualdades”. Desta forma, a mera aplicação da lei em sentido literal, sem a adoção de uma hermenêutica diatópica e adequada, colabora para a perpetuação da desigualdade fática. A aplicação destes preceitos colabora para a verdadeira tutela de indivíduos e grupos historicamente mais vulneráveis, que necessitam de tratamento diferenciado, bem como atua em sentido favorável à implementação da justiça social distributiva e comutativa.

3. CAPÍTULO TERCEIRO: O divórcio entre o o Direito Ambiental e o Direito Urbanístico - Caso Parque dos Búfalos

3.1. Introdução

3.1.1. Contexto

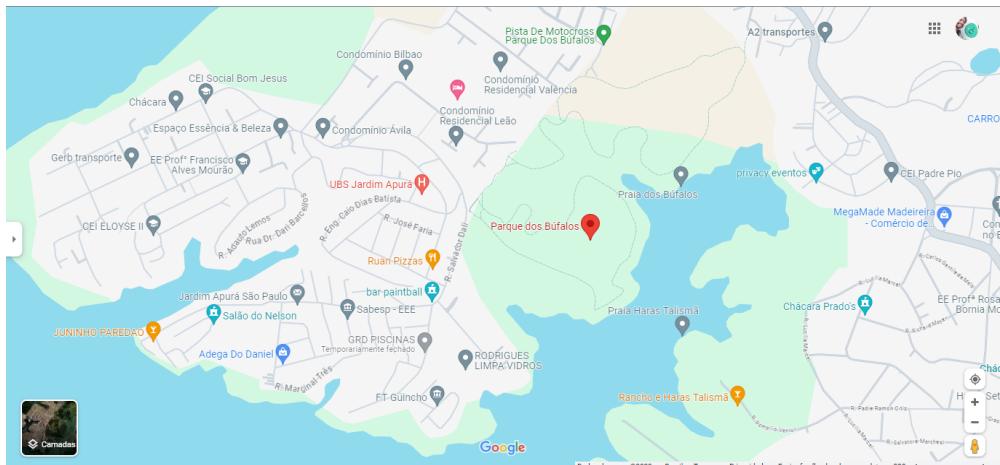
Agora que já foram elencadas as principais problemáticas jurídicas e seus entraves para a garantia do equilíbrio entre interesses urbanísticos e socioambientais, passaremos para uma análise da teoria aplicada a um caso prático, visando compreender a forma como este tema é tratado nos processos judiciais e na prática das políticas públicas no Brasil. Para isso, selecionamos um caso paradigmático que destaca um conflito latente entre direitos ambientais, direito urbanístico, e direitos humanos como o direito social à moradia. Nesta esfera, abordaremos o atrito entre empreendimentos urbanos de cunho social, mais precisamente dentro de uma política habitacional e econômica do Estado, a proteção de áreas ambientais e de seus recursos naturais, e a vulnerabilidade social de grupos populacionais que habitam áreas de risco e que necessitam de auxílio direto da Administração Pública para a garantia de seus direitos fundamentais.

3.1.2. Relatório do caso

O caso selecionado retrata um conflito socioambiental e urbanístico instaurado na região do Parque dos Búfalos, Área de Proteção e Recuperação de Manancial Billings (APRM-Billings), localizada no bairro de Pedreira, na zona sul de São Paulo, capital. O caso compreende uma dicotomia socioambiental e urbanística em torno da proposta de construção de diversas unidades habitacionais através do Programa Minha Casa, Minha Vida, em área verde localizada em região periférica de preservação ambiental - o Parque Municipal Jardim Apurá, também conhecido como Parque dos Búfalos, 5º maior parque urbano da capital paulista, atrás apenas dos parques Anhanguera, Ibirapuera, Carmo e Vila do Rodeio.²⁴

²⁴ Prefeitura Municipal de São Paulo - Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente. Parque dos Búfalos será viabilizado com entrega de moradias. 2018. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio_ambiente/noticias/?p=266464>.

Mapa 01 - Mapa ampliado da região onde está localizado o Parque dos Búfalos



A região indicada no mapa acima foi objeto de diversas flutuações demográficas e disputas políticas até configurar o espaço como conhecemos atualmente. O Parque dos Búfalos é zona remanescente da Mata Atlântica e, por esta razão, dispõe e viabiliza a vida de diversas espécies da flora e fauna endêmicas a este bioma. Sua riqueza hídrica também chama atenção, e suas nascentes abastecem o reservatório da Represa Billings, que fornece água a outras regiões da cidade de São Paulo.

Inicialmente, a região era ocupada por populações ribeirinhas e comunidades fazendeiras até 1950. Com o advento da industrialização e o intenso êxodo rural, sobretudo demarcado na região pela instalação da Usina de Piratininga, a região sofreu uma série de loteamentos, desmatamentos, e uma verdadeira varredura das famílias que ali viviam em sintonia com o campo, dando início a um processo de suburbanização, correspondente à tendência da periferização. A ocupação destas terras passa a admitir um padrão socialmente fragilizado, marcado pela falta de infraestrutura, pelos riscos nas encostas, e pelo número majoritário de residentes da classe operária. Com o passar do tempo, a população passa a despontar, formando adensamentos na forma de comunidades periféricas, caracterizada por assentamentos precários e informais, cuja demanda, consumo e dejetos colocam em risco a rica rede de nascentes da região.

Nos anos 1940, foram realizadas as obras de retificação e reversão do fluxo do rio Pinheiros, tendo como objetivo principal o aumento da capacidade de água em direção à Billings, e consequentemente à usina, ao mesmo tempo proporcionando o controle das cheias do Rio Tietê através da possibilidade de desvio dos fluxos excedentes de água em direção à represa. Como executora das obras de retificação, a Companhia Light ganhou do Governo Estadual a possibilidade de venda das terras criadas com a nova configuração do rio, nos locais antes ocupados pelos seus meandros (Seabra, 1986 *apud* Paula, 2021, p. 7).

Em vista disso, já em 1976, foi promulgada leis relativas ao uso do solo para proteção dos mananciais (Lei nº 898/75, nº 1.172/76), de caráter restritivo, seguidas de uma Nova Lei

de Proteção dos Mananciais em 97 (Lei Estadual Nº 9866/1997), no intuito de proteger a região dos mananciais da expansão urbana desordenada e precarizada. Esta, no entanto, não obteve êxito ou efetividade, visto que até os dias atuais a comunidade local segue um crescimento contínuo, desafiando a capacidade de produção de água do manancial e o alcance das políticas públicas urbanas, já que os agrupamentos residenciais mais pobres seguem sem devida coleta de lixo ou saneamento básico. (Silva; Neiman, 2023).

A partir dos anos 2000, contudo, foram promulgadas leis específicas para tratar das Represas Guarapiranga e Billings (Lei Estadual Nº 12.223/2006 e Lei Estadual Nº 13.579/2009, respectivamente), e a inauguração do Programa Mananciais, responsável pela proteção, saneamentos e recuperação ambiental dessas regiões ambientalmente suscetíveis à degradação e à poluição de seus recursos hídricos.

As disputas políticas sobre a área se deram com maior intensidade depois, em 2012, quando o então prefeito Gilberto Kassab encabeçou um processo de desapropriação sobre a região dos mananciais às margens da Represa Billings para a criação do Parque dos Búfalos “totalmente verde”. Esta proposta foi, contudo, derrubada no ano seguinte pelo projeto de construção de unidades habitacionais ao qual diz respeito. Essa proposta de construção de habitações sociais se deu durante a gestão de governo de Fernando Haddad (2013-2016), que assumiu logo após Kassab com pautas tipicamente atreladas à agenda do Partido dos Trabalhadores (PT), que busca promover políticas sociais concomitantes a políticas econômicas que impulsionam mercados como o de construtoras. Uma dessas políticas foi, então, a construção de um empreendimento nomeado de Residencial Espanha, que agruparia unidades habitacionais de finalidade social com investimentos da federação. Essa política se estendeu, posteriormente, pelos governos de João Doria e Bruno Covas, ambos do PSDB, até sua conclusão, anos depois, em 2020.

Mapa 02 - Mapa de São Paulo, destacando a região do Parque dos Búfalos e do Residencial Espanha



Fonte:

<<https://noticias.uol.com.br/reportagens-especiais/a-falta-de-estrutura-no-maior-minha-casa-minha-vida-de-sao-paulo/#page2>>.

Como se pode observar a partir dos mapas acima, o Empreendimento Residencial Espanha está localizado, mais precisamente, nas proximidades da Estrada do Alvarenga e da Represa Billings, região conhecida como Balneário São Francisco e Jardim Apurá. De acordo com a Secretaria de Habitação da Cidade de São Paulo:

O empreendimento tem 3.860 unidades habitacionais, edificadas em 193 prédios, organizados em 14 condomínios, além de 84 edifícios comerciais, áreas de convívio condominial e lazer privadas. Os condomínios contam com guarita, depósito de lixo, vias internas pavimentadas com vagas de estacionamento, áreas de lazer com quadra esportiva, salão de festas e áreas verdes. E os apartamentos tem 2 dormitórios, sala, banho social, cozinha e área de serviço em 43,27 m² de área útil.²⁵

²⁵ Prefeitura Municipal de São Paulo; Secretaria de Habitação. Conheça o Residencial Espanha. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/residencial_espanha/index.php?p=264960>.

Foto 01 - Vista panorâmica do residencial e da região ao seu entorno



Fonte:

<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/residencial_espanha/index.php?p=264960>.

De acordo com a COHAB (Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo), a Prefeitura de São Paulo recebeu vultosos investimentos de R\$379 milhões, sendo R\$293 milhões da União, R\$72 milhões do Estado e R\$13 milhões do Município. Esses aportes financeiros foram firmados por meio de programas do governo, como o Programa Minha Casa Minha Vida, e o programa Casa Paulista.²⁶ Adicionalmente, O Residencial Espanha – Parque dos Búfalos foi, mais especificamente, construído mediante repasses de recursos do Fundo de Arrendamento Federal – FAR e do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC 2. Ele foi idealizado no âmbito do Programa Mananciais com vistas a recuperação de áreas ocupadas irregularmente nas bacias dos principais reservatórios de abastecimento da região Metropolitana de São Paulo.

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) caracteriza-se como um conjunto de ações integradas que abrange desde a urbanização, recuperação- ambiental e a regularização das áreas de favelas e de novos conjuntos habitacionais, até o desenvolvimento de ações de combate às vulnerabilidades sociais identificadas na população da área, inclusive por meio da ampliação das condições de acesso aos serviços e equipamentos públicos e programas, ações de educação ambiental e inclusão social.

O primeiro contrato da Prefeitura de São Paulo com o PAC foi o Termo de Compromisso - TC 0227.535-53/2007 (PAC 1), cujo objeto era a execução de ações relativas ao Programa de Recuperação Ambiental de Mananciais, Urbanização Integrada de Favelas e Melhorias Urbanas - Guarapiranga e Billings. O segundo contrato feito pelo Município com o

²⁶ COHAB São Paulo - Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo. Conclusão do Residencial Espanha promove a recuperação ambiental da represa Billings, maior reservatório de água de São Paulo. Disponível em: <<https://cohab.sp.gov.br/Noticia.aspx?Id=3626>>.

PAC foi o TC 0422-298-16/2013 e abrange 72 áreas, divididas em 8 lotes de licitação. Nas metas fiscais deste TC, era prevista a execução de 11 mil novas unidades habitacionais, por meio do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades, conforme regra do programa federal PAC 2. O empreendimento “Residencial Espanha - Parque dos Búfalos” foi concebido dentro das metas fiscais de produção de unidades habitacionais desse segundo Termo de Compromisso 0422.298-16/2013, também conhecido como PAC Mananciais. Referido TC foi cancelado no ano de 2017 e os empreendimentos nele concebidos foram, então, vinculados ao TC 0227.535- 53/2007/PAC 1.

Após instaurado o Processo Administrativo N° 33/10002/15, iniciou-se procedimento administrativo de licenciamento ambiental para o empreendimento na região, sob responsabilidade da Construtora Emccamp Ltda - CNPJ 9321265000166. Para obter essa licença, o pedido foi analisado pela CETESB - Companhia Ambiental do Estado de São Paulo -, órgão relacionado à Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo (atualmente intitulada de Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística do Estado de São Paulo - SEMIL).

A CETESB é, em suma, a agência do governo do estado de São Paulo, responsável pelo controle, fiscalização, monitoramento e licenciamento de atividades geradoras de poluição com a preocupação fundamental de preservar e recuperar a qualidade das águas, do ar e do solo. Para que se obtenha o licenciamento, é necessário a apresentação de uma série de documentos em procedimentos burocráticos que comprovem a capacitação para as atividades almejadas no ramo de negócios e de atuação da empresa. O documento é emitido primeiramente na forma de Licença Prévia, válido por quatro anos, autorizado na fase de planejamento da empresa. Posteriormente, emite-se a Licença de Instalação, cuja validade gira em torno de seis anos. Essa segunda licença autoriza a implantação da empresa e exige que, nesta etapa, a instalação do empreendimento siga o planejamento inicial. Por fim, emite-se a Licença de Operação, a qual libera o funcionamento das atividades do empreendimento e tem validade entre quatro a seis anos, exigindo renovação.

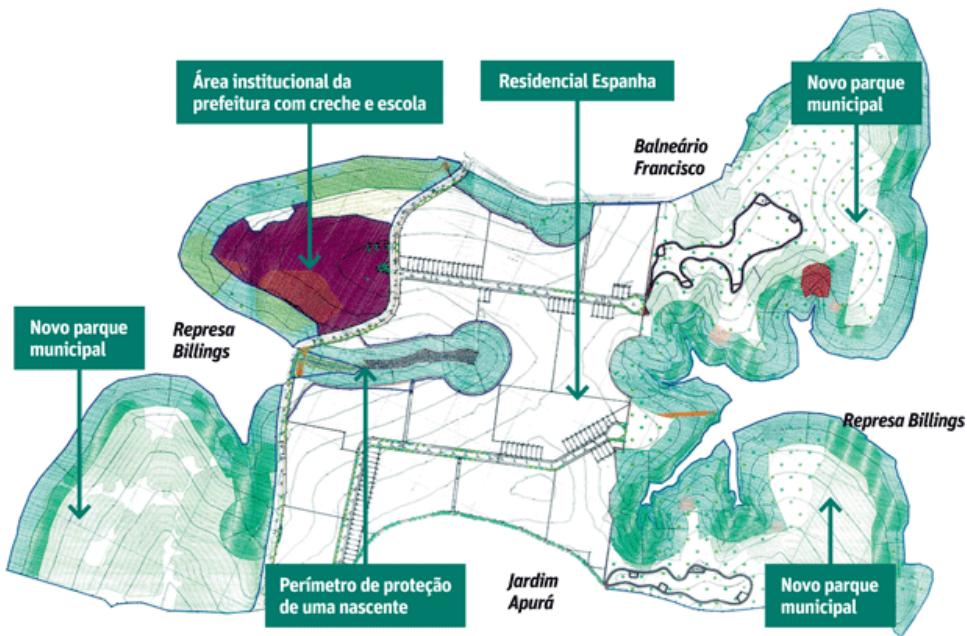
As licenças foram, pois, emitidas pela CETESB à empresa responsável pelo empreendimento do MCMV na região do Parque dos Búfalos. Dentre elas, pode-se citar a Licença Prévia, de número 33001552, emitida em 31/08/2015, com prazo de validade de 2 (dois) anos²⁷, e Licença de Operação²⁸, de número 33006597, emitida em 08/11/2016 e válida

²⁷ Governo do Estado de São Paulo, Secretaria do Meio Ambiente, Companhia Ambiental do Estado de São Paulo. Licença Prévia N° 33001552. 31 de Agosto de 2015. Disponível em: <<https://autenticidade.cetesb.sp.gov.br/pdf/35330015520131082015.pdf>>. Acesso em 12 de Novembro de 2021.

²⁸ Ibid.

até 08/11/2020. Quanto à Licença de Instalação, sabe-se que esta foi arquivada em 19/07/2016.

Mapa 03 - Croquis do Projeto do Residencial Espanha



Fonte: FAGUNDEZ (2015, n.p.). Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/saopaulo/2015/03/1601495-area-do-parque-dos-bufalos-vive-impasse-entre-moradia-e-preservacao.shtml>>.

Houve, no entanto, diversas reivindicações de movimentos sociais da região, motivados pela proteção da área verde e preservação do parque contra a ação antrópica, posicionando-se contra o licenciamento e a implementação do novo empreendimento. Destarte, a população local organizou o “Movimento em Defesa do Parque dos Búfalos”, grupo através do qual procuraram mobilizar moradores e ativistas para recorrer contra o projeto do governo. O objetivo principal deste movimento era o de proteger as áreas verdes da região, com uma proposta de preservá-las de toda e qualquer intervenção humana, conforme os parâmetros determinados na Lei Estadual 13.579/2009, responsável por designar o Parque dos Búfalos como Área de Proteção e Recuperação. Isso corroborou para o ajuizamento de uma ação popular e duas ações civis públicas: Processo nº 1051442-38.2014.8.26.0053, e Processos nº 10516716120158260053 e nº 1052865-33.2014.8.26.0053, ambos da 11ª Vara da Fazenda Pública da Capital. **Esses processos evoluíram em razão dos graves problemas urbanísticos e ambientais causados *a priori* por conta da implantação do empreendimento sem os adequados estudos de impacto e, consequentemente, sem as**

devidas exigências das medidas mitigatórias que se faziam necessárias ao caso. Houve procedência do pedido em primeira instância, mas improcedência na fase recursal, e o empreendimento Residencial Espanha – Parque dos Búfalos foi iniciado, tendo suas obras concluídas no decorrer dessas ações judiciais, sem que as mesmas tivessem se encerrado.

Com as obras finalizadas, o Município de São Paulo passou a indicar as famílias que deveriam ocupar o Residencial, mas houve diversos problemas nesta fase do programa. Isso decorre do despejo de diversas famílias que habitavam a região de maneira irregular, com a consequente realocação destas nas novas unidades do Residencial Espanha. Ocorre que diversas famílias que seriam, em tese, beneficiadas, não conquistaram o benefício e foram impossibilitadas de usufruir do PCMV, sobretudo devido a incongruências cadastrais na Caixa Econômica Federal.

O caso, portanto, evidenciou uma série de embates na esfera do Direito Urbanístico e Ambiental, no que tange o planejamento urbano e as tratativas no licenciamento e no contencioso, apontando para o inconteste choque entre a defesa da construção das unidades habitacionais pelo Direito Urbanístico e a preservação ambiental pelo Direito Ambiental, sobretudo em Áreas de Preservação Permanente, tais como a área em estudo.

Há, ainda, um conflito entre direitos sociais, como o direito à moradia, e os direitos ambientais, uma vez que os empreendimentos imobiliários são de cunho habitacional e beneficiam moradores de baixa renda e habitantes de moradias informais, altamente suscetíveis à ação ambiental e à falta de infraestrutura adequada - como se observa na região do Jardim Apurá, às margens da Represa Billings, onde a população sofre com riscos de inundações e, ao mesmo tempo, causam danos ao meio ambiente devido à falta de infraestrutura adequada para saneamento básico e usufruto do solo, o que, em terceiro momento, afeta também a saúde dos próprios residentes.

3.2. Análise de Conflitos e Impactos Socioambientais no Licenciamento Ambiental

Observa-se que, comumente, os empreendimentos urbanos formais adquirem uma lógica compensatória com relação ao meio ambiente. Em sentido similar, caminhou o processo administrativo de número 33/10002/15, referente ao empreendimento Residencial Espanha, no Parque dos Búfalos que, conforme mencionado anteriormente, buscou respaldo legal licenciatório na CETESB - Companhia Ambiental do Estado de São Paulo para viabilizar a implementação e operacionalização do empreendimento.

Quanto ao conteúdo das licenças e suas exigências, sabe-se que, na Licença de Operação, constam as seguintes considerações:

EXIGÊNCIAS TÉCNICAS 01. Instalar adequado sistema de retenção de material particulado (poeira), provenientes das operações realizadas nas linhas de britagem (britadores, correias transportadoras, peneiras e calhas vibratórias), de forma a impedir a emissão de poluentes para atmosfera. 02. O armazenamento de cimento deverá ser realizado em silos adequadamente vedados ou em outro sistema de controle de poluição do ar de eficiência igual ou superior de modo a impedir o arraste, pela ação dos ventos, dos respectivos materiais. 03. O pátio e as áreas de movimentação e tráfego de máquinas e veículos em geral, deverão ser pavimentadas ou umectadas permanentemente, de forma a impedir a emissão de poeiras (material particulado) fora dos limites de propriedade do empreendimento. 04. Fica proibido o lançamento de efluentes líquidos em galeria de água pluvial ou em via pública. 05. Os níveis de ruído emitidos pelas atividades do empreendimento deverão atender aos padrões estabelecidos pela norma NBR 10151 - "Acústica - Avaliação do ruído em áreas habitadas, visando o conforto da comunidade - Procedimento", da ABNT, conforme Resolução Conama nº 01 de 08/03/90, retificada em 16/08/90. 06. Os resíduos sólidos gerados no empreendimento deverão ser adequadamente dispostos a fim de evitar problemas de poluição ambiental. 07. Os resíduos classe II A - não inertes e II B - inertes gerados pelo empreendimentos deverão ser adequadamente armazenados, conforme a norma NBR 11174 - armazenamento de resíduos classe II A - não inertes e II B - inertes, e dispostos em sistema de destinação aprovados pela Cetesb. 08. O empreendimento e suas áreas de apoio deverão estar integralmente inseridos dentro da área objeto do Alvará de Licença Metropolitana Definitivo nº 33/00106/2014 e deverá fornecer produto exclusivamente para construção dos condomínios situados no Loteamento Residencial Espanha. 09. Após o término da construção do Condomínio Residencial Espanha o empreendimento deverá ser completamente desmobilizado.

OBSERVAÇÕES 01. A presente licença é válida para a instalação temporária de usina de concreto com produção de 100.000 m³ de concreto usinado, utilizando os seguintes equipamentos: Unidade: Unidade 1 - Pá mecânica carregad/pá carreg (Qtde: 2) (450,00 cv) - Dosadora (Qtde: 2) - Vibrador de concreto (Qtde: 2) (2,00 cv) - Filtro (Qtde: 20) - Bomba de pistão (Qtde: 4) (5,00 cv) - Silo de armazenagem (Qtde: 2) - Correia transportadora (Qtde: 2) (7,50 cv) 02. Para emissão da presente licença foram analisados aspectos exclusivamente ambientais relacionados às legislações estaduais e federais pertinentes. 03. Esta licença não desobriga o outorgado a requerer as aprovações municipais, para sua instalação e/ou edificação. 04. A presente licença não engloba aspectos de segurança das instalações, estando restrita a aspectos ambientais. 05. Conforme declaração da interessada, o abastecimento de diesel da frota de caminhões bem como a manutenção dos mesmos serão realizadas, respectivamente, em postos de combustíveis cadastrados e em oficinas especializadas, fora do local das obras. (grifos nossos)

Cumpre informar que os grifos do trecho acima destacam itens que se repetem nas licenças emitidas, e não se limitam somente à licença de operação. A distinção, explicitamente realizada pelo órgão, confirma a distinção entre os direitos ambientais dos direitos que, aqui, chamamos de "socioambientais", uma vez que alcançam uma dimensão mais complexa no contexto do direito à cidade, com base nos indicadores do empreendimento. Neste sentido, as licenças reforçam o que, aqui, critica-se: a discriminação de direitos que corrobora o divórcio entre diferentes ramos das ciências jurídicas, com pouco espaço para a interdisciplinaridade - o que não se fundamenta em dimensões urbanísticas,

onde necessariamente discutimos direitos transversais. Doravante, retomaremos a luta por sentidos, que quebra esta lógica purista dos estudos de impacto, como em epígrafe.

Ademais, como já elucidado anteriormente, a partir de uma análise do processo, percebe-se que não houve os adequados estudos de impacto e, consequentemente, o processo se deu sem as devidas exigências das medidas mitigatórias. Isso porque o aprofundamento no estudo dos impactos ambientais que seriam causados pela construção civil às margens da Represa Billings foi descartado pelos responsáveis técnicos da CETESB, após apreciado o RAP (Relatório de Análise Preliminar), que reúno o Estudo de Impacto Ambiental – EIA²⁹ e o Relatório de Impacto ao Meio Ambiente – RIMA³⁰. Isso resultou na prerrogativa necessária para a construção de 193 torres na região.

Apesar dos agentes da CETESB terem agido dentro dos limites da legalidade, alcançando a permissiva necessária à implementação do empreendimento ambicionado, é evidente que o fizeram para satisfazer interesses que simplificam um complexo sistema de estudos de impacto, visando alcançar objetivos políticos discricionários. E não raro, os procedimentos de licenciamento ambiental atuam conforme este padrão ávido e mitigatório, reduzindo sistemas mais amplos e complexos ao redor da controvérsia estudada, com impacto ambiental discreto e porvir. É o caso de procedimentos que deixam de lado fenômenos sinérgicos e cumulativos para isolar aspectos sobre os quais incidem sua análise limitada para fins de estudo de impacto ambiental, conquistando a aprovação com base em aspectos limitados da vida e das relações elementais e antropomórficas. Contudo, “a cumulação de pequenos impactos pode alterar a insignificância presumida pela legislação, tornando necessária a realização de um estudo ambiental ou de uma AIA mais complexa” (Bim, 2020, p. 230).

A Resolução 01/86 do CONAMA sobre a elaboração de EIA/RIMA dispõe:

Art. 6º - O estudo de impacto ambiental desenvolverá, no mínimo, as seguintes atividades técnicas: [...] Análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da

²⁹ “Como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente – Lei nº 6.938/1981, o EIA é utilizado para a avaliação de impactos ambientais potenciais ou efetivos, causados por atividades ou empreendimentos desenvolvidos pelo homem. Em havendo ou podendo existir impacto ambiental significativo, o procedimento do licenciamento ambiental deverá ser precedido do EIA que, além da avaliação ambiental, busca a análise dos custos do projeto. A regulamentação do EIA, atribuída ao CONAMA, é dada pela Resolução 001/86 – CONAMA, que determina ser cabível ao EIA determinar a extensão do impacto, bem como a sua possibilidade ou não de reversão.” (CECCONELLO, Vanessa Marini. O estudo de impacto ambiental. Direito & Justiça, Porto Alegre, v. 35, n. 2, p. 137-147, jul./dez. 2009. p. 140).

³⁰ O RIMA publiciza os resultados técnicos alcançados pelo EIA, disponibilizando esta informação à sociedade e explicando o cerne do projeto que se propõe implementar.

importância dos prováveis impactos relevantes, **discriminando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais.** (grifos nossos)

Estudos já apontam pela insuficiência do EIA e do Termo de Referência³¹ para analisar a extensão e proporção de impactos cumulativos de empreendimentos, sobretudo aqueles de grande porte.³² A análise deste aspecto dos impactos ambientais ainda não possui respaldo institucional ou prático, e continua sendo levantada e questionada em diversos projetos, sobretudo do setor portuário, cujas dimensões e somatório de impactos causam efeitos deletérios ao meio ambiente e à população, à medida em que se combinam com outros aspectos exógenos ao projeto. Nesse sentido, defende Luis Enrique Sánchez (2013, p. 237): “Tratamento insuficiente dos impactos cumulativos é uma deficiência comum dos estudos de impacto ambiental.” Esta deficiência pode ser interpretada a partir de duas principais causas:

A primeira delas, consistente no deficit quanto ao regramento, atribui-se ao Poder Legislativo e à Administração Pública, de forma concorrente. Importante registrar que, a despeito da timidez do regramento disponível, tal fato não obsta a atuação da Administração Pública competente para o Licenciamento Ambiental. Portanto, a segunda causa advém da omissão do órgão ambiental competente para o Licenciamento, posto que detém a atribuição para determinar a realização dos estudos previstos, suprindo o escasso disciplinamento normativo através do Termo de Referência, instrumento próprio para estabelecer as diretrizes condutoras do Estudo de Impacto Ambiental. (Agrelli, 2018, p. 153)

Isso desafia a dogmática, que confere legalidade às decisões provenientes do EIA e do RIMA, mas que não garante a eficácia destes instrumentos, pois falha com a efetividade das análises sobre a sinergia dos elementos de verdadeiro impacto ambiental e social no caso prático. Ao final, a iniciativa privada sai favorecida, conquistando espaços com suporte legal e positivo, enquanto as questões socioambientais se vêem frustradas. Novamente, tornamos a questionar a falta de um conceito adequado para tratar as problemáticas socioambientais, equiparáveis em suas particularidades antropológicas e ambientais, e cujos orbitais alcançam

³¹ Elaborado a partir de estudos técnicos preliminares, os Termos de Referência, ou Projeto Básicos, nada mais são que um documento com esclarecimentos acerca do objeto que se procura executar. Está previsto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, em seu Art. 6, IX: *Projeto Básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos: (...)*

³² Para mais detalhes do estudo mencionado, consultar: “ONOFRE, Érica Vicente; QUADROS, Juliana; AZEVEDO, Natália Tavares de. A ausência de análise de impactos cumulativos no licenciamento ambiental do Complexo Industrial Portuário, Pontal do Paraná, litoral sul do Brasil. Sustainability in Debate - Brasília, v. 13, n.3, p. 155-172, dec/2022.”

esferas mais esparsas e sutis do processo de estudo de impacto, as quais ficam de fora dos estudos técnicos.

Para elucidar esses orbitais, tomemos o caso prático do Parque dos Búfalos. Sabe-se que o empreendimento tinha como preceito e escopo intrínsecos a garantia de direitos sociais à moradia. Como vimos anteriormente, este direito não corresponde à mera garantia da estrutura física de uma casa ou abrigo, mas procura garantir o direito à cidade:

Para Evaniza Rodrigues, representante da UNMP, os componentes do direito à moradia adequada, inclusive o atributo da localização adequada, não necessariamente asseguram o direito à cidade: O direito à moradia adequada se relaciona com o direito à cidade quando coloca que só será adequada se estiver localizada em situações que permitam exercer o direito à cidade. Colocar um projeto habitacional maravilhoso, mas que não tem acesso ao emprego, por exemplo. É claro que não se esgota aí. Mesmo que a moradia seja bem localizada, seja adequada na construção, no acesso, na segurança de posse, nos serviços públicos, se essa cidade continua reproduzindo esse modelo privatista, mercantilizado, mesmo essa pessoa que tem essa moradia adequada ela também estará fora dos circuitos da cidade. Porque esses circuitos têm a ver com classe, com localização. (Viveiros, 2020, p. 333-334)

Contudo, sabe-se que os empreendimentos habitacionais do Jardim Apurá aos quais se faz menção não consumaram estes objetivos, e pouco contribuíram para a melhoria na qualidade e proteção das águas dos mananciais e da flora local. Como se verá adiante, já no ano de 2023 houveram denúncias de queimadas na região, levantando preocupações e deixando ativistas e residentes locais em estado de alarme quanto à preservação das terras do Parque dos Búfalos:

Foto 02 - Visão vertical das áreas afetadas por queimadas no Parque dos Búfalos (2023)



Fonte: autos do Procedimento Administrativo de Acompanhamento - PAA nº 62.0482.0000435/2021-1 (SEI nº 29.0001.0187045.2021-89)

Esses eventos revelam, cumulativamente, um impasse à preservação da vida sustentável na região, que agora vê a fauna afetada, conforme relatos de antigos moradores sobre as mudanças que perceberam quando “as máquinas adentrando à vegetação, aniquilando gafanhotos, grilos, espantando corujas, anus-pretos e outros viventes, além de cimentar o entorno da principal nascente de água” (Pansa; José; Castro, 2021)

A par dos problemas ambientais, diversos depoimentos apontam para a não observância aos direitos dos cidadãos, atrelados à cidade e às garantias fundamentais. A moradora do conjunto habitacional, Elisângela Aparecida Roque, aponta em relato à imprensa a falta de escolas, creches e transporte público, além da superlotação do posto de saúde do Jardim Apurá, que não consegue atender à demanda, que despontou com a vinda dos habitantes alocados no Residencial. (Ramalhoso, 2019)

Questiona-se, portanto, os reais interesses por trás do procedimento que resultou na alocação de tantas famílias em uma região tão isolada e sem infraestrutura adequada na cidade de São Paulo. É fato, com base na evolução deste caso e nos relatos das dificuldades enfrentadas pelas famílias em seu dia a dia, que a preocupação em melhorar a qualidade de vida de pessoas em situação socioeconômica de vulnerabilidade recai, nas tratativas e na prática, ao segundo plano na disputa dos reais interesses dos agentes políticos e econômicos.

Com tantos fatores atrelados ao direito à cidade - tais quais garantias a educação, ao trabalho, a dignidade, a serviços públicos básicos e de qualidade, a uma comunidade, ao lazer, a transportes públicos, etc - é de se confirmar que o Estudo de Impacto Ambiental, no âmbito do licenciamento de empreendimentos urbanísticos de impacto socioambiental, é sempre e inevitavelmente um estudo sobre fatores cumulativos, que não pode deixar de considerar um todo sinérgico de critérios inter-relacionados no espaço urbano. Note que, aqui, admitimos uma nova dimensão à esfera ambiental, a partir do que se pretende defender sobre a relação íntima e indissociada entre direitos ambientais e humanos, cujos elementos são equivalentes e codependentes. Além disso, em um contexto de expansão urbana, que acentua as discussões na seara climática, faz-se necessário admitir novos paradigmas para interpretar o licenciamento para a construção civil nas cidades, alinhados e devidamente integrados aos planos diretores, tendo em vista que, como temos atestado com o passar dos anos nos grandes e crescente centros urbanos, todo e qualquer empreendimentos - sobretudo aqueles de grande porte, como

um conjunto habitacional da magnitude do Residencial Espanha - somam-se num todo sinérgico, ao passo em que criam adensamentos e interagem num processo de molde a adaptação constante da infraestrutura urbana para atender à demanda populacional por bens e serviços. Desta maneira, falar em sinergia e cumulatividade no contexto de centros urbanos crescentes é, novamente, inevitável, e requer ainda mais expertise socioambiental nos estudos técnicos de impacto, adaptados aos entraves da realidade urbanística e da crise climática. Esses conceitos de sinergia e cumulatividade foram devidamente discriminados em Nota Técnica 10/2012–CGPEG/DILIC/IBAMA com base nos seguintes critérios:

Entende-se que a simples classificação de um impacto como ‘cumulativo’ ou ‘não-cumulativo’ não é suficiente para uma devida análise desta propriedade, diante da complexidade das interrelações que podem ser observadas nos ecossistemas e entre os impactos. Assim, é necessário que na descrição detalhada do impacto sejam descritas e analisadas as interações associadas a cada impacto, considerando: a variedade nas características dos fatores ambientais sob influência do empreendimento; a possibilidade de interação com os impactos oriundos de outras atividades e/ou empreendimentos; e as possibilidades de interação entre os impactos ambientais e suas consequências para os fatores ambientais afetados. À luz desta análise, o impacto deverá ser classificado conforme as categorias abaixo descritas (observe-se que o impacto, de acordo com suas características, pode ser classificado em mais de uma categoria):

não-cumulativo: nos casos em que impacto não acumula no tempo ou no espaço; não induz ou potencializa nenhum outro impacto; não é induzido ou potencializado por nenhum outro impacto; não apresenta interação de qualquer natureza com outro(s) impacto(s); e não representa incremento em ações passadas, presentes e razoavelmente previsíveis no futuro (EUROPEAN COMMISSION, 2001)

cumulativo: nos casos em que o impacto incide sobre um fator ambiental que seja afetado por outro(s) impacto(s) de forma que haja relevante cumulatividade espacial e/ou temporal nos efeitos sobre o fator ambiental em questão.

indutor: nos casos que a ocorrência do impacto induz a ocorrência de outro(s) impacto(s).

induzido: nos casos em que a ocorrência do impacto seja induzida por outro impacto.

sinérgico: nos casos em que há potencialização nos efeitos de um ou mais impactos em decorrência da interação espacial e/ou temporal entre estes.³³ (grifos nossos)

Na doutrina, adicionalmente, os impactos cumulativos são descritos como “aqueles que se acumulam no tempo ou no espaço, como resultado da adição ou da combinação de impactos decorrentes de uma ou de diversas ações humanas” (Sanchez, 2020, p. 276). Aplicando esses conceitos, *a priori* abstrato, de sinergia e cumulatividade ao caso prático em

³³ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Diretoria de Licenciamento Ambiental (DILIC). Coordenação Geral de Petróleo e Gás (CGPEG). Nota técnica nº 10, de 12 de dezembro de 2012. Identificação e avaliação de impactos ambientais. Xa.yimg, 2012. Disponível em: <<http://xa.yimg.com/kq/groups/18922045/1712909474/name/NTAIA.pdf>>.

comento, podemos elencar as comunidades adjacentes como parte desta sinergia cumulativa que se deve levar em consideração.

Ora, é justamente devido ao somatório das comunidades periféricas preexistentes do entorno da Represa Billings, combinadas à chegada de uma massa de novos moradores do Residencial Espanha, que muitos moradores enfrentam, hoje, problemas de acesso à saúde e à educação, com a sobrecarga dos serviços, que não conseguem atender à demanda atual. Igualmente, uma região que já pouco acessava serviços públicos de tratamento de esgoto e de coleta de lixos adequados, passa agora a enfrentar desafios ainda maiores com o aumento da produção de lixo e de dejetos. Por isso, pensar, analisar e julgar um empreendimento civil com impactos ambientais, no ato do licenciamento, significa refletir muito além dos limites conceituais tradicionais do “ambiental”. Em matéria urbanística, é indispensável conceber os impactos sociais, urbanos e ambientais em igual escala, de maneira sinérgica e cumulativa, o que os relatórios e estudos ambientais atuais falham em alcançar. Trata-se, paralelamente, de uma carência no respaldo teórico-dogmático, que se perde de sua função social à medida em que reduz a normativa aos campos da validade e da legalidade, esquecendo-se de adentrar campos de efetividade e de pragmatismo, balanceados pelas contribuições de uma investigação sucessiva zetética. Seja por desatualização das evoluções na dogmática analítica e na jurisprudência, seja por incidência do oportunismo empresarial em seu máximo grau nas tratativas do processo administrativo, é certo que o Processo de nº 33/10002/15, que já possui quase 10 anos desde sua instauração, falhou ao deixar de abarcar esses termos e conceitos em seus autos, e em endereçar incorretamente os efeitos cumulativos do impacto socioambiental na região.

Outra crítica que se pode traçar possui, desta vez, relação com o mapeamento dos riscos, sendo este a justificativa técnica que foi levantada no procedimento como aquela exclusiva para embasar as remoções das famílias de suas casas originais. Alguns estudiosos³⁴ defendem que se trata de “uma classificação muito limitada e subjetiva sobre a real situação dos imóveis, sem levar em consideração outros riscos, desta vez não somente técnicos, mas essencialmente sociais, que o processo representa nas vidas das famílias envolvidas.” (Paula, 2021, p. 31). Este documento soma-se àquelas fontes de legalidade para legitimar ações que,

³⁴ MOURA, R. B. ; GONSALES, T. A. ; NOGUEIRA, F. ; COMARÚ, F. A. ; BARBOSA, B. ; ALHO, I. B. Esses autores escreveram juntos a obra “Remoções em áreas de risco: repensando práticas de mapeamento com base na justiça territorial e nos saberes da comunidade”, que pode ser encontrada em: “Fernanda Aciolly Moreira; Raquel Rolnik; Paula Santoro. (Org.). Cartografias da produção, transitoriedade e despossessão dos territórios populares. 01ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2020, v. 01, p. 223-255.”.

não necessariamente, surtem efeitos positivos na vida das minorias que estão sendo envolvidas na demanda. É o que ocorre em algumas ações de despejo que colocam as pessoas em um risco social ainda maior do que antes, submetendo-as à arbitrariedade do poder público segundo suas políticas econômicas e, em segundo plano, habitacionais. É o que se deu nas controvérsias que subiram ao contencioso, cujas irregularidades passaram a ser analisadas pelo Inquérito Civil de número 14.279.642019. Conforme se extrai dos autos:

o referido procedimento foi instaurado para investigar supostas irregularidades na indicação de demanda para ocupação do empreendimento Residencial Espanha-Parque dos Búfalos, considerando a existência de regramento específico para a escolha das famílias que devem morar em empreendimentos construídos com recursos federais do Fundo de Arrendamento Federal (FAR) e Programa de Aceleração do Crescimento. 7. Note-se, no empreendimento em questão a Emccamp Residencial S.A. apenas atuou como construtora contratada pelo Fundo de Arrendamento Federal (FAR), não tendo qualquer responsabilidade pela destinação dada às unidades habitacionais.³⁵

A partir da análise dos autos do referido Inquérito, diversas famílias se viram em situações de incerteza quanto à garantia de ocupação dos Residenciais, por falhas cadastrais da Caixa Econômica Federal, ou por crimes de conduta por fraude na comercialização dos imóveis que, por integrarem o Programa Minha Casa, Minha Vida, não podem ser comercializados. Segundo pesquisa realizada no ano de 2021, o processo de desapropriação para o Programa 32 Mananciais se dá de maneira superficial, e as casas parcialmente demolidas são ocupadas novamente, colocando a população em situação crítica de risco. Tampouco há um acompanhamento social e integrado da mudança das famílias realocadas para compreender suas reais necessidades e fazer valer seus direitos. Sua remoção para benefício dos conjuntos habitacionais serve, em tese, como ajuda estatal para garantia de seu direito à moradia, mas seu abandono posterior nas periferias, no que André Prado (2017) denomina de “fim da cidade”, revela, em verdade, uma política econômica de varredura que pouco se preocupa com as verdadeiras garantias de direitos fundamentais e ambientais.

Em decorrência disso, ressalta-se que este processo de interpretação e estudos da situação fática e das perspectivas futuras de impacto devem seguir um modelo econômico justo, com protagonismo do setor público e com ônus voltado à iniciativa privada para garantia dos direitos socioambientais, à luz das lições de Massonetto, apontadas anteriormente nesta dissertação. A importância deste protagonismo se faz ainda mais evidente quando analisamos a realidade dos interesses do setor da construção civil, a partir do que aponta Luis Eduardo Geara (2017):

³⁵ Nos autos do Inquérito Civil de número 14.279.642019: Resposta da Emccamp, datada de 02 de junho de 2023, e pedido de dilação de prazo (10486985) SEI 29.0001.0100765.2023-91 / pg. 40-43.

o setor da construção civil foi o que mais somou doações para campanhas eleitorais no período que corresponde à contratação e construção do Residencial Espanha (legislatura para deputados federais 2015-2019). Aponta o autor que 26 grupos ligados à construção civil foram financiadores de campanha, e que esse financiamento visava influenciar deputados participantes das comissões da câmara, por onde os projetos de lei passam para seguir para aprovação. **Entre estes grupos está a construtora responsável pela obra do Residencial Espanha, EMCCAMP Residencial S/A**, cujo valor total doado foi de R\$ 3.033.000,00, assim como a Construtora Carioca Christiani Nielsen Engenharia S/A, uma das responsáveis pelas obras dos Complexos Pilão e Fumaça, doadora de R\$ 25.052.010,00. **Ambas as empresas estão entre as 500 maiores doadoras para a campanha eleitoral de 2014**, segundo levantamento do site Meu Congresso Nacional. (grifos nossos)

O trecho em epígrafe convida-nos a refletir a partir do atestado interesse político-econômico da empresa envolvida no procedimento administrativo relativo ao Residencial Espanha. Neste embate de interesses, a quem interessa segregar e discernir direitos humanos de direitos ambientais, para mitigá-los na esfera urbana? E qual é o verdadeiro custo dessas decisões para a vida e a sustentabilidade? Essas perguntas formam um guarda-chuva para as ambições torrenciais da política urbana segregatória e orientada pelo lucro das empreiteiras, e guiam nosso caminho em direção a alternativas mais coerentes. É o que aponta o professor Giansante, da Universidade Presbiteriana Mackenzie, segundo o qual as moradias sociais deveriam ser estabelecidas em outras regiões da cidade, menos distantes e segundo políticas mais justas, com impactos severamente promissores nas áreas de transporte e infraestrutura para os habitantes. Em direção similar, comenta o arquiteto e urbanista Cândido Malta, que julga a política habitacional como uma proposta de intervenção rápida, mas com altos custos à sociedade: "Se o interesse é melhorar, por que construir em manancial?" (Fagundez, 2015)

Haja vista a progressão dos fatores acima elucidados, concluímos pela insuficiência dos parâmetros adotados, hoje, no processo de licenciamento ambiental para mensurar corretamente os impactos socioambientais na dimensão urbanística, levando em consideração as urgências sociais em sociedades desiguais e crescentes, e a crise climática global em seu patamar crítico e próximo das marcas de irreversibilidade, sobretudo motivada pela poluição e emissão de gases nos grandíssimos centros urbanos e cidades globais. Conclui-se que:

não é mais compatível, normativa e axiologicamente, o licenciamento ambiental que negligie, na perspectiva quantitativa, os baixos impactos. Quando detectadas as propriedades cumulativas ou sinérgicas de projetos únicos ou conjuntos que possam afetar os bens ecológicos, deve-se avaliá-los e licenciá-los de forma conjunta, considerando o impacto global como parâmetro para a concessão das licenças. (Barazetti, 2022, p. 68-91)

3.3. Esvaziamento no Contencioso ao Retratar Conflitos Socioambientais no Espaço Urbano

3.3.1. Considerações Gerais

No tocante aos trâmites do contencioso, o caso do Parque dos Búfalos teve diferentes encaminhamentos. Para os fins desta dissertação, analisamos os seguintes processos judiciais: o Inquérito Civil de número 14.279.64/2019 da 6^a Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo da Capital (PJHURB); o Procedimento Administrativo de Acompanhamento - PAA nº 62.0482.0000435/2021-1 (SEI nº 29.0001.0187045.2021-89), da 3^a Promotoria de Justiça do Meio Ambiente da Capital (PJMAC); a Ação Popular nº 1051442-38.2014.8.26.0053, da 11^a Vara de Fazenda Pública, apensada ao Processo de nº 1052865-33.2014.8.26.0053 (extinto); o Processo de nº 1051865-33.2014.8.26.0053, da PJMAC, ao qual foi apensado o Processo da PJHURB, de número 1051671-61.2015.8.26.0053. Paralela a esta análise da judicialização deste caso e dos conflitos de direitos anteriormente elencados, no que tange o atrito entre os interesses sobre o urbano e os interesses ambientais, realizamos um encontro com um Defensor Público Estadual de São Paulo, de codinome “DT”³⁶, cuja experiência recai sobre alguns processos similares àqueles relativos ao caso Parque dos Búfalos, os quais, geralmente, retratam ações de reintegração de posse. O encontro foi sucedido de outras trocas posteriores por mensagens e e-mails, o que proporcionou um melhor entendimento da judicialização desta temática no estado de São Paulo.

Com base nas informações fornecidas pelo Defensor Público do Estado de São Paulo, o tema da superação das incompatibilidades aparentes entre o direito ambiental e o direito urbanístico não é, hoje, devidamente explorado no judiciário, salvo quando a Prefeitura de São Paulo participa de alguma demanda e utiliza de argumentos tangentes ao divórcio entre esses diferentes ramos do direito para sustentar a remoção de famílias de suas moradias. O Defensor cita uma antiga política do “cheque despejo” em São Paulo para elucidar esta tendência controversa na remoção e despejo de famílias com frequência, protagonizada pelo poder público. Através desta estratégia, a Prefeitura de São Paulo oferecia um valor indenizatório para as famílias que procurava despejar nas periferias da cidade, com a consecutiva remoção de seus “barracos” nas comunidades mais pobres. Entre 2006 e meados de 2007, por exemplo, o valor indenizatório estimado era de R\$5.000,00 por família. “O

³⁶ Para preservar a identidade do profissional, estaremos utilizando o codinome “DT” neste trabalho de conclusão de curso, para fazer referência às suas contribuições.

valor, diz o defensor público e coordenador do Núcleo de Habitação e Urbanismo, Carlos Henrique Acirón Loureiro, é insuficiente e alimenta a formação de novas favelas em vez de resolver o problema.”³⁷ Em outros casos, foi destacado em nosso encontro algumas estratégias adicionais, tais quais a oferta de passagens para aqueles residentes que eram oriundos de outras cidades ou estados do país, para que estes retornassem às suas terras natais, sobretudo durante o período da gestão do ex-prefeito Gilberto Kassab. Esta política, apesar de antiga, representa a tendência histórica higienista e excludente do poder público de São Paulo, que até hoje ainda segue conceitos antigos sobre ocupação urbana e apropriação de recursos ambientais em seu processo decisório. O Defensor DT destacou melhoras nesta política, contudo, após o início da gestão administrativa do ex-prefeito Fernando Haddad, responsável pela proposta de implementação do conjunto habitacional “Espanha” nos arredores da Represa Billings. Segundo DT, as áreas de risco passaram, então, a receber mais atenção do executivo, que ansiava pela remoção de famílias. A prerrogativa do “risco” passou, então, a ser utilizada com mais frequência para justificar a desapropriação e remoção de famílias de suas casas, sobretudo em assentamentos mais precários nas periferias e em áreas predominantemente verdes. Tempos depois, foi publicado um decreto em vista desta problemática, buscando barrar a remoção das famílias via decretos extrajudiciais, e objetivando estabelecer a necessidade de se passar pelo devido processo legal para dar vênia aos atos de remoção. A partir de então, as questões ambientais passaram a ser encaradas com olhar também atrelado à defesa das comunidades, mas seguiu sendo um ponto de intransigência para o estabelecimento de empreendimentos da iniciativa privada, estabelecendo-se (ou prolongando-se) este impasse entre agentes econômicos urbanísticos e os direitos socioeconômicos das comunidades. Contudo, no geral, a grande maioria dos processos atinentes a esta temática à reintegração de posse pouco abarcam alternativas ao equilíbrio desses direitos, e pouco exploram a relação linear entre direitos sociais e ambientais para viabilizar alternativas urbanísticas mais sustentáveis, que correspondam verdadeiramente ao direito à cidade. E não é diferente nos casos analisados, cujo objeto da demanda se relaciona com os pontos controvertidos no território do Parque dos Búfalos e do Empreendimento Espanha.

Por óbvio, nenhum dos processos judiciais que rodeiam esta controvérsia tocam abordam a jurisprudência anteriormente analisada - a ADPF 708. Isso devido ao status relativamente recente da decisão do STF, frente aos processos cujo início se deu anterior às

³⁷ SANTINI, Daniel. Defensoria Pública Contesta 'cheque-Despejo' Em São Paulo. G1 Notícias. 2007. Disponível em: <<https://g1.globo.com/Noticias/SaoPaulo/0,,AA1409152-5605,00.html>>.

novas proposições da corte. Por esta razão, os autos dos processos analisados carecem de qualquer análise a respeito da equiparação entre Tratados de Direitos Ambientais e de Direitos Humanos. Esta equiparação, contudo, quando aplicada ao caso, inaugura novas possibilidades de interpretação dos direitos das comunidades afetadas pelo empreendimento, seja no ato da remoção das famílias para a sua realocação no Programa Minha Casa Minha Vida na região dos mananciais, seja no ato de análise dos licenciamentos ambientais, encontrando pontos de diálogo mais consistentes entre a comunidade, a intervenção urbanística para a construção dos conjuntos habitacionais, e a preservação concomitante da natureza no Parque dos Búfalos. Essa nova abordagem poderia endereçar os principais problemas relacionados aos conflitos socioambientais no território do Jardim Apurá, os quais sequer são abordados de maneira holística por quaisquer destes procedimentos judiciais analisados. São eles:

Quadro 01 - Quadro de conflitos socioambientais do Território de Jardim Apurá

Empreendimento Espanha	Bairro	Parque dos Búfalos
Problemas construtivos	Baixa Infraestrutura urbana	Sem Infraestrutura: não implantado
Gerenciamento de Resíduos	Baixa Mobilidade urbana	Ocupação por moradia
Falta assistência Estudantil	Baixa iluminação pública	Aterro das nascentes
Falta assistência Saúde	Insuficientes Equipamentos Públicos	Baixa qualidade da água
Falta assistência Social	Exclusão dos pescadores	Despejo de esgoto
	Animais abandonados	Descarte de Resíduos Sólidos
	Baixo Saneamento Ambiental	Incêndios
	Exclusão dos catadores de resíduo reciclável	
	Comércio	
	Famílias vivendo nos escombros	

Fonte: SILVA, P. M. da; NEIMAN, Z. Conflitos socioambientais e desenvolvimento de políticas públicas no território do Jardim Apurá, São Paulo (SP). Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 28, p. e88329, 2023. DOI: 10.12660/cgpc.v28.88329. pág. 12. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/88329>. Acesso em: 9 dez. 2023.

3.3.2. Do Inquérito Civil nº 14.279.64/2019 e do Procedimento Administrativo de Acompanhamento - PAA nº 62.0482.0000435/2021-1

Sabe-se que o IC 14.279.64/2019 pouco contribui à discussão destes problemas socioambientais, tendo em vista seu enfoque limitado à investigação da comercialização ilegal das unidades habitacionais do empreendimento, e da ocupação desordenada, irregular e tardia

do Residencial Espanha. Este processo admite a responsabilidade limitada da Emccamp Residencial S.A, empreiteira que deve, segundo os autos, apenas se ater ao processo de construção segundo contrato pelo Fundo de Arrendamento Federal (FAR), sem quaisquer papéis sobre a destinação dada às unidades habitacionais em seguida. É claro que este caso retratado no processo levanta discussões latentes em direito à cidade, sobretudo quanto à delonga na espera das famílias que estavam sendo removidas, sem a garantia da ocupação, adicionada aos interesses econômicos massivos sobre a existência e comercialização das unidades habitacionais, que levanta questões interessantes de responsabilidade civil. No entanto, estas questões não surtem resultados proveitosos para a análise do conflito anterior à ocupação das residências do complexo habitacional, e por isso não possui decisões ou argumentos jurídicos em suas peças que efetivamente transpassam setores de convergência e colisão entre direitos ambientais, sociais e urbanísticos com eficácia.

Quanto ao PAA 62.0482.0000435/2021-1, interessa-nos a discussão material em torno do direito ambiental conforme os ditames da constituição, dispostos no artigo 225 da Carta Magna, que são levantados no processo de maneira limitada ao texto e interpretações tradicionais da prática jurídica, sem qualquer inovação na direção de uma possível relação harmônica com preceitos urbanísticos ou sociais. Os agentes jurídicos, neste processo, nada mais defendem senão a tradicional tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado enquanto bem comum, que recai sobre o Poder Público e sobre a coletividade. Não há quaisquer indícios de uma interpretação extensiva deste dispositivo, e não foram evocados outros campos interpretativos a partir da comparação com outros conceitos e regramentos de outras culturas, por exemplo, para dirimir pontos de incongruência. A justiça falha, portanto, em sentido hermenêutico e, também, dogmático, pois não se atém à fundamentação da decisão na função social da normativa que se evoca.

Quanto às ameaças ambientais, tais quais as queimadas na região das represas, que foram destacadas pelo assistido no processo em comento, a justiça concluiu pela impossibilidade de se adotar medidas anteriores à devida implementação do Parque dos Búfalos, decidindo pelo arquivamento do Inquérito Civil nº 510/18, em 2021, com fulcro no art. 9º, da LACP, art. 99 da Resolução nº 484-CPJ, de 05 de outubro de 2006 e art. 10, da Resolução nº 23/07, do CNMP. Daí sobreveio o atual Procedimento de Acompanhamento. Referido IC procurava aprofundar as razões de fato e de direito por trás da demora na implantação do referido parque, bem como supostos riscos ambientais pela disposição irregular de resíduos sólidos, queimadas, a destruição de 60% das árvores do plantio

compensatório realizado pela EMCCAMP, e diversas invasões que colocam num impasse a segurança dos moradores.

O PAA aponta, hoje, a novos procedimentos licenciatórios que se iniciaram nos últimos anos para viabilizar a implementação do Parque dos Búfalos, que parece ter uma série de problemas de contratação e requeria a remoção de famílias de áreas interseccionais, como a da Favela da Fumaça - fato este que foi revisto e abandonado em 2020. Há denúncias de desbarrancamento e assoreamento da Represa Billings e na área do Parque dos Búfalos, de caráter urgente, que foram supostamente ocasionados pela escada hidráulica do Residencial Espanha - o que a empresa responsável nega, alegando tratar-se de resultado das intensas chuvas que acometeram a região de São Paulo.

No tocante aos danos ambientais aparentes, o assistido pediu pela intimação de organizações da sociedade civil, como a ONG SOS Mata Atlântica, que esclareceu não ter realizado estudo sobre a condição ambiental da área. Contudo, de suas análises mensais da qualidade da água da nascente localizada na área central do parque no primeiro trimestre de 2015, período em que as obras do Residencial Espanha foram iniciadas, constatou-se uma perda considerável na qualidade da água decorridos um ano do início das referidas obras, já em 2016, o que embasa a tese de poluição das águas por parte das empreitadas.

Apesar de constatado dano ambiental social, note que, na descrição da demanda, os agentes envolvidos abordam a controvérsia com base numa relatoria simplista de isolamento semântico do direito ambiental, cujo recorte sugere dimensões exclusivamente ambientais aos riscos tratados. A abordagem dos riscos ambientais pouco se relaciona, no processo, com as preocupações sociais e os direitos humanos dos residentes, que naturalmente acompanham os problemas e crimes acometidos à natureza local. As queimadas, o desmatamento e a poluição por resíduos sólidos, por exemplo, não são problemas meramente ambientais, mas configuram problemas de dimensões socioambientais, ou seja, também de dimensões humanas, já que afetam diretamente e em primeiro momento as populações locais, e indiretamente toda a comunidade humana, já que se soma aos fatores desencadeadores da degradação da natureza e das mudanças climáticas.

Vivenciamos, portanto, um verdadeiro esvaziamento de sentidos e de técnicas mais robustas sobre os direitos socioambientais no contencioso, com carência de diálogos zetéticos com a dogmática analítica e pouco repertório de normas cuja função social, por si só, já apontam para direções alternativas para o balance entre o urbano e o ambiental, tendo os

direitos humanos como ponto convergente, como centro de massa deste dois elementares. Isso se confirma, também, na Ação Popular nº 1051442-38.2014.8.26.0053, da 11ª Vara de Fazenda Pública, apensada à Ação Civil Pública de nº 1052865-33.2014.8.26.0053.

3.3.3. Da Ação Civil Pública nº 1052865-33.2014.8.26.0053

Na ação, foi requerido pela parte autora:

a condenação na obrigação de fazer consistente na obrigatoriedade de apresentação e prévia aprovação de EIA/RIMA, complementado pela abrangência do EIV/RIVI para as obras do empreendimento, que atenda a todas as exigências contidas na Resolução 01/86 do CONOMA, em especial artigos 5º e 6º, com estudo de alternativas técnicas e locacionais e com integral diagnóstico ambiental.³⁸

Adicionalmente, o autor da Ação Popular nº 1051442-38.2014..8.26.0053 defendeu ser vedado qualquer espécie de expansão urbana ocupações isoladas existentes à data da publicação, com fulcro no artigo 119 da Lei 13.549/2009.

As partes do polo passivo defenderam que “a exigência do EIA/RIMA no caso do empreendimento em análise não decorre de lei, mas da discricionariedade do órgão competente para concessão da licença”. A CETESB insistiu, adicionalmente, na legalidade do procedimento de licenciamento que culminou na aprovação dos impactos da implantação e operação do empreendimento, e na mesma direção, a empresa responsável pela construção do conjunto habitacional, EMMCAMP Residencial S/A, declarou a rigorosidade legal das etapas de aprovação do licenciamento, conforme as leis e competências aplicáveis. A empresa, ainda, contestou e defendeu a suficiência do RAP para medir os impactos e a regularidade ambiental do empreendimento em discussão. Isso se sustenta na legislação aplicável, já que a normativa exige o EIA/RIMA somente para projetos com dimensão territorial superior a 100 ha (cf. Resolução CONAMA 001/1986, Artigo 2º *caput* e XV) - o que não se aplica ao caso do Residencial Espanha. Em seguida, o Município de São Paulo, na mesma direção do ex-prefeito Fernando Haddad, levantou argumentos do direito urbanístico, firmando entendimento com base na categoria de Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), importante instrumento do Plano Diretor para garantia e promoção de:

moradia digna para a população da baixa renda por intermédio de melhorias urbanísticas, recuperação ambiental e regularização fundiária de assentamentos precários e irregulares, bem como à provisão de novas Habitações de Interesse Social – HIS e Habitações de Mercado Popular – HMP a serem dotadas de

³⁸ Brasil. Tribunal de Justiça de São Paulo. São Paulo. Ação Civil Pública nº 1052865-33.2014.8.26.0053. Comarca De De São Paulo. Foro Central - Fazenda Pública/Accidentes. 11ª Vara De Fazenda Pública. Requerente: Ministério Público Do Estado De São Paulo Requerido: Prefeitura Municipal De São Paulo e outros. Juiz(a) de Direito: Dr(a). Fausto Dalmaschio Ferreira. Julgado em 11 de agosto de 2022. fls. 6697

equipamentos sociais, infraestruturas, áreas verdes e comércios e serviços locais, situadas na zona urbana.³⁹

O Município elucidou a localização do terreno em uma Macroárea de Controle e Qualificação Urbana e Ambiental, sobre a qual incidem ZEIS-4 e ZEPAM (cf. Lei 13.430/02 - Plano Diretor Anterior) para conservação e recuperação ambiental. Contudo, a municipalidade levanta esse argumentos, não surpreendentemente, seguindo a lógica antecipada pelo Defensor Público Estadual DT, que em reuniões para fins da elaboração desta tese indicou que, normalmente, o poder público se apropria, no âmbito judicial de casos socioambientais urbanos, de argumentos ambientais com a finalidade estratégica de remoção de famílias de suas casas em áreas consideradas “de risco”. É o que se repete na Ação Civil em comento, na qual o Município de São Paulo levantou os instrumentos urbanísticos das ZEIS, relacionados ao macrozoneamento de áreas ambientais, para sustentar sua função no reassentamento de famílias que se assentaram em áreas ambientais de considerável vulnerabilidade, visando proteger o meio ambiente da ação humana.

Esta tese, além de excludente e discriminatória quanto às famílias hipossuficientes que procuram moradia em regiões economicamente viáveis à sua realidade de intensa desigualdade e vulnerabilidade social, também reforça o conflito entre urbano e ambiental, cujos vértices culpabilizam a ação do ser humano sobre seu espaço de vida como essencialmente deletéria. Note, contudo, que o “ser humano” culpado é, aqui e normalmente, o ser humano das classes menos abastadas e mais suscetíveis. O ser humano poluidor tem, portanto, classe e raça, e sobre suas condições de intensificada vulnerabilidade socioespacial, mitiga-se direitos socioambientais para reforçar parâmetros limitados do direito urbanístico, que ecoam à dimensão macro-jurídica com uma mensagem clara de incompatibilidade com o direito ambiental. Estes ecos, no entanto, nada representam senão a abordagem e manuseio limitado, na justiça e nas políticas públicas, de instrumentos jurídicos à par de sua função socioambiental.

No julgamento, o juiz entendeu ser compatível a implantação de empreendimento residencial na área da Bacia Hidrográfica do Reservatório Billings com direitos sociais à moradia, à luz do artigo 3º da Lei Billings, cujos objetivos buscam compatibilizar esse direito aos interesses de preservação ambiental:

³⁹ Zona Especial de Interesse Social – ZEIS. gestaourbanaSP. Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL) - Prefeitura de São Paulo, Disponível em: <<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/zona-especial-de-interesse-social-zeis/>>.

Artigo 3º - São objetivos da presente lei: (...) II - assegurar e potencializar a função da Bacia Hidrográfica do Reservatório Billings como produtora de água para a Região Metropolitana de São Paulo, garantindo sua qualidade e quantidade; III - manter o meio ambiente equilibrado, em níveis adequados de salubridade, por meio da gestão ambiental, do abastecimento de água potável, da coleta e tratamento ou da exportação do esgoto sanitário, do manejo dos resíduos sólidos e da utilização das águas pluviais, promovendo a sustentabilidade ambiental do uso e ocupação do solo; (...) V - integrar os programas e políticas regionais e setoriais, especialmente aqueles referentes a habitação, uso do solo, transportes, saneamento ambiental, infraestrutura, educação ambiental, manejo de recursos naturais e geração de renda, necessários à preservação do meio ambiente; (...) VIII - estabelecer instrumentos de planejamento e gestão capazes de intervir e reorientar os processos de ocupação das áreas de proteção e recuperação dos mananciais, garantindo a prioridade de atendimento às populações já residentes na Bacia Hidrográfica do Reservatório Billings; (...) XI - propiciar a recuperação e melhoria das condições de moradia nos alojamentos de habitações ocupadas pela população, implementando-se a infraestrutura de saneamento ambiental adequada e as medidas compensatórias para a regularização urbanística, ambiental, administrativa e fundiária destas áreas, assegurando-se o acesso aos equipamentos urbanos e comunitários e aos serviços públicos essenciais;

Neste sentido, a lei estadual parece discorrer sobre um rol de direitos harmônico com aquele elencado pelo Estatuto da Cidade, ao tratar do direito às cidades sustentáveis, inclusive conforme interpretação deste dispositivo através da doutrina, como bem elencado anteriormente, em capítulo anterior desta dissertação. Apesar da improcedência da ação, o que levanta preocupações quanto aos verdadeiros impactos do empreendimento, entende-se que a dogmática já oferece insumos suficientemente satisfatórios para a aplicação ampla no repertório judicial, e detecta-se uma tentativa do magistrado de implementar este aparato para sopesar direitos ambientais, urbanísticos e sociais (representados pelo direito à moradia). Em sentido similar, destacou-se a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico, proporcionada pela Política Nacional do Meio Ambiente (art. 4º, inc. da Lei 6938/81).

Por outro lado, outras amarras do Direito resultam em outras análises rasas, lideradas pelo princípio da legalidade no processo administrativo licenciatório, corroborando para a permissiva de incidência dos impactos do empreendimento no território e sobre a população local. Em outras palavras, o tribunal se atém à apreciação dogmática sobre a casuística, mas não dispõe do mesmo poder político dos agentes que propõem as políticas públicas, já que analisa tão somente a conformidade dessas políticas com a legislação brasileira. A justiça socioambiental depende, muito além da confirmação na judicialização desses casos, da vontade política de quebrar padrões exploratórios para inovar a partir de premissas avançadas sobre a vida em cidades, que conceba novos paradigmas e considere impactos futuros, sistêmicos, sinérgicos, sobre a comunhão entre o socioambiental e a cidade em si.

4. CONCLUSÃO

O presente estudo procurou aprofundar a temática do crescimento urbano, à luz do direito à cidade e do direito à moradia, para compreender o espaço e nível de convergência entre regras urbanas e ambientais, buscando sustentar projetos urbanísticos sustentáveis. Para isso, analisamos a política urbana brasileira a partir de alguns teóricos em direito econômico, como Luis Fernando Massonetto, e buscamos alternativas hermenêuticas e de aplicação da dogmática analítica para viabilizar a existência de uma esfera holística de direitos socioambientais no urbano, à luz de conceitos de Tércio Sampaio Ferraz Júnior e da interpretação de Orlando Villas Bôas Filho, que atribui o aspecto da historicidade à função social da dogmática jurídica. Levantamos alguns conceitos sociofilosóficos que apontam para uma análise dos direitos do ser humano que, na contemporaneidade, relaciona-se com preceitos como cidadania, pluralismo e decolonialidade.

Nesse sentido, concluímos que a condição cidadã do ser humano em sociedade antevê seu direito a ter direitos, que se traduz na participação da vida pública. Esta participação nas cidades, portanto, presume o pleno exercício do direito à cidade, na sua mais ampla acepção, abrangendo um rol de direitos de acesso a faculdades fundamentais e bens e serviços essenciais para a sobrevivência e integração social na sociedade urbana. Adicionalmente, admitindo-se que a vida urbana se caracteriza, na sua essência, pela heterogeneidade e pelo encontro, interação e troca entre diferentes manifestações no espaço público, é de se conceber que o pluralismo, conforme é concebido por Boaventura de Sousa Santos, é a regra primordial que guia a prática jurídica em controvérsias de direitos humanos na relação urbano-rural. Desta forma, para solucionar controvérsias socioambientais, procura-se estabelecer um diálogo extensivo com outras constelações de sentidos oriundos de diferentes fontes culturais, para encontrar pontos de convergência e incongruência que revelem caminhos alternativos à interpretação e aplicação da lei conforme as particularidades do caso, sendo a regra, portanto, um mero ponto de partida que marca os limites dogmáticos para a decidibilidade. Neste sentido, a comunicação entre a dogmática e a zetética incorpora teorias supletivas das ciências, para preencher lacunas de sentido.

E no campo das lacunas de sentido, a historicidade da dogmática destaca o caráter intrínseco dessas lacunas, que clamam por localizações diacrônicas para cumprir sua função social na sociedade e nos espaços. Deste ponto em diante, encontramos fertilidade para o plantio de novos conceitos, inclusive aqueles que interpretam os direitos sociais, humanos,

ambientais e urbanísticos a partir de uma só lente, convergindo suas constelações jurídicas até um centro de gravidade comum, a partir do qual se viabilizaria empreendimentos urbanísticos mais sustentáveis, mais inclusivos, mais humanos e inovadores. Essa inovação, portanto, começa a partir da reformulação de conceitos, na dimensão da semântica, que possui uma importante acepção histórica.

Tratando-se do caminho histórico e atentando-se ao contexto particular das lutas sociais na América Latina, urge conceber as marcas e mazelas do período colonial, que penetrou nossas terras e nossa organização sociojurídica, incorporando modelos europeus destoantes às necessidades do povo e do meio ambiente de terras tropicais e sul-americanas. Compreender as influências coloniais na organização e evolução das cidades como conhecemos hoje no Brasil é, portanto, uma oportunidade para repensar nossa organização social e econômica, que muito se espelhou em modelos hegemônicos, admitindo localismos globalizados dos povos invasores e dominadores. Por isso, devemos dar um passo atrás, e sob a égide das estratégias hermenêuticas de Le Roy e Boaventura Santos, adentrar novos espaços de conceitos originários, de povos tradicionais das Américas, que possuem um conhecimento rico cuja capilaridade poderia alcançar o âmago de problemáticas como a aparente dissociação entre homem e natureza, ou entre ambiente e espaços urbanos. Nesse sentido, citamos alguns exemplos como o conceito de *bem viver*, cujas origens indígenas admitem novas interpretações ao nosso modelo desenvolvimentista, que é predatório e colonial, para dar lugar a um novo sentido de desenvolvimento, em equilíbrio com o rural, camponês e indígena. Isso abre caminhos a um modelo revolucionário, se aprofundado nas academias, para a eclosão de novas cidades sustentáveis, protagonizadas por conhecimentos tradicionais que equilibram elementos como o ser humano, a natureza e o espírito da cidade em si, encarando-os como um corpo, um todo.

Em um segundo momento, procuramos aplicar toda essa construção lógica a um caso prático e emblemático na cidade de São Paulo, uma das maiores cidades globais do mundo moderno. Trata-se de um caso de empreendimentos urbanos implementados através de uma política social habitacional do governo de Fernando Haddad, ex-prefeito da cidade de São Paulo. Sua proposta guiava-se pela remoção de famílias em regiões consideradas ambientalmente inapropriadas e de risco, para sua realocação em unidades habitacionais do Programa Federal Minha Casa Minha Vida, construídas em uma região afastada, às margens da Represa Billings. A região era, também, caracterizada como área de preservação até a implementação do novo projeto do governo, tendo em vista seus recursos hídricos, recheados

pelas nascentes que ali se encontram. Importante frisar que a região já contava com comunidades periféricas à época da construção do empreendimento, denominado Residencial Espanha, e que essas famílias já viviam em situações alarmantes de precariedade urbana, sem acesso adequado a sistemas de tratamento de esgoto, de coleta de lixo, entre outros.

Analisamos o processo de licenciamento e a judicialização do caso, e todos apontaram para a confirmação da tese inicial, segundo a qual se acreditava no esvaziamento da abordagem desta controvérsia pelo poder público, sob efeitos de privilegiar uma política econômica neoliberal sobre o urbano. Desta forma, concluímos tratar-se de um verdadeiro projeto político, que por falta de vontade política para a implementação de políticas públicas verdadeiramente eficazes, reverbera no direito devido às bases rasas que sustentam a decidibilidade nos processos. Essas bases rasas se limitam ao texto da lei, que muitas vezes é residual, para calibrar e compatibilizar proposições da Administração Pública ao princípio da legalidade. Contudo, este processo cega-se à pragmática fatídica dos conflitos climáticos e sociais que despontam nos espaços urbanos, e que colocam num impasse a sobrevivência e sustentabilidade da vida no planeta.

Por isso, o protagonismo do poder público se faz essencial na mudança do status quo, o que poderia se dar, por exemplo, a partir da reformulação de políticas públicas habitacionais, à luz das lições de André Prado, ou a partir da luta por novas classificações jurídicas, conforme as lições de Bourdieu.

Para Andre Prado (2017), essa reformulação introduziria um conceito coletivo, no lugar do protagonismo privado sobre projetos urbanos que levam a população ao “fim da cidade” - definido como as bordas, na extrema periferia, entre o rural e o urbano, cuja existência caracteriza um ostracismo socioespacial intenso, imposto propositalmente por um projeto político perverso. Somente assim, alcançamos uma dimensão democrática de articulação política e social frutífera para a renovação sistêmica, com impactos positivos no urbano, criando novos conceitos como “rururbano”, que é o que se pretende propor através desta dissertação:

Uma discussão recente e de alto potencial de mudança em relação a esse modelo diz respeito a combinar as habitações sociais com zonas de preservação ambiental, criando áreas especiais de interesse social e ambiental. Em Belo Horizonte **essa ideia vem sendo discutida na forma de um sobrezoneamento urbano a ser aplicado nas glebas não parceladas que possuam interesse ambiental e nas quais ao mesmo tempo seja tecnicamente possível construir habitações, com o nome de Área Especial de Interesse Social/Ambiental (AEIS/Ambiental)**. Mais uma vez a agricultura urbana surge como algo muito potente para esses tipos de

ocupação que poderiam ter características mais "rururbanas" com menor densidade. Ao mesmo tempo, as áreas de interesse ambiental poderiam ter um tipo de uso de baixíssimo impacto e não se constituiriam em novas "terras de ninguém". (Prado, 2017, p. 303-304, grifos nossos)

O casamento entre o Direito Ambiental e o Direito Urbanístico não é um projeto utópico, e já possui exemplos fáticos como este, em Belo Horizonte, que procura estabelecer áreas de interesses convergentes entre ambiental e urbano a partir da política habitacional, com vistas à garantia do direito à moradia e, consequente e indissociadamente, do direito à cidade. Este processo, no entanto, deve ter ampla participação social, tornando-se um processo emancipatório, que garanta a justiça social, que encara a vulnerabilidade como conceito primordial para dar forças àqueles que são efetivamente envolvidos pelos objetos das demandas controvertidas. Em outras palavras, dar forças aos mais fracos, para que tomem conhecimento dos impasses ambientais e possam, a partir disso, influenciar e moldar as políticas ambientais que os impactam direta ou indiretamente (Prado, 2017, p. 147). Essa vulnerabilidade deve ser encarada também em sua pluralidade e historicidade, já que existem vulnerabilidades historicamente distintas, que clamam, consequentemente, por abordagens em políticas públicas igualmente distintas (Prado, 2017, p. 160).

Esse conceito trazido por Andre Prado (2017) sobre o papel da vulnerabilidade, quando atrelado à noção de risco, desafia a prática atualmente limitada dos órgãos de licenciamento e clama por novas estratégias. Em suma, o autor defende que os EIAs e RIMAs limitam-se a uma análise de impactos padronizada e vazia, que pouco diz respeito a este aspecto mutável e historicamente localizado da vulnerabilidade. Esses estudos, hoje, naturalizam a esfera social, excluindo-a das tratativas equivocadamente, baseando-se largamente no conceito de poluidor-pagador, que perpetua a lógica capitalista sobre a manutenção das margens de lucro dos empreendimentos. Uma alternativa proposta pelo autor é a AEA, Avaliação de Equidade Ambiental, que admite conflitos socioambientais e volta-se à vulnerabilidade do pólo social mais atingido pelos impactos. Por isso, ele sugere que os estudos de impacto deveriam também contribuir para estudos de *risco*, que atribui um olhar prospectivo ao estudo, voltado à probabilidade de eventos futuros e à cumulatividade de fatores dentro desta esfera de direitos amplamente envolvidos e controvertidos.

Quanto aos processos analisados no contencioso, após judicialização do caso, há um verdadeiro esvaziamento de conceitos, com manifestações e decisões vazias, tanto quanto no processo administrativo de licenciamento ambiental, tendo em vista uma tendência de abandono da escala socioambiental dos conflitos analisados, sobre os quais se discrimina o

ambiental do urbano e dos direitos humanos, mitigando-os para dar ainda mais espaço às reivindicações econômicas do setor privado. Vimos que, apesar disso, há espaço para aplicação da dogmática em sua função social, como feito pontualmente em uma das decisões proferidas, que paradoxalmente julgou improcedente as reivindicações do *parquet* e dos ativistas populares, representantes dos residentes do Parque dos Búfalos, mas sob prerrogativas de equilíbrio entre direitos urbanísticos, ambientais e sociais em lei estadual sobre a represa Billings, o que revela primeiros indícios de decisões que abarcam o direito à cidade em sua acepção mais ampla. Contudo, a justiça ainda requer muitos avanços no processo de decisão dos magistrados, que devem se ater às novas bases jurisprudenciais, aqui representadas pela ADPF 708 no STF, que determinou equiparação hierárquica entre tratados de direitos humanos e tratados internacionais de direito ambiental, ambos com caráter de suprallegalidade no ordenamento jurídico brasileiro. Este marco, agora, deve guiar a hermenêutica sobre casos emblemáticos como o do Parque dos Búfalos, orientando ao alinhamento dos direitos humanos e ambientais para aplicação correlata ao caso prático, com pesos similares de importância. Deve-se orientar, igualmente, pela aplicação do direito à cidade nos casos relativos a conflitos de direito urbanístico e ambiental, sendo este um importante parâmetro para a justiça social e ambiental na solução de conflitos.

Finalmente, há crucial necessidade em se admitir esses novos conceitos, encarando as cidades atuais como fenômenos híbridos e socioambientais, sendo parte integrante da natureza, e não sua antípoda (Prado, 2017, p. 80). Em se tratando destes novos conceitos sobre o espaço urbano em expansão, deve-se lutar por novas classificações, que se provam em desuso após ampla análise no decorrer dos trabalhos para elaboração desta presente monografia.

Possivelmente, a realidade atual implica a busca por novas palavras, movimento este que já parece estar em curso, de maneira quase inevitável. Isso desafiará as ciências sociais na mesma medida em que desafia as ciências jurídicas com intervenções zetéticas para investigar a realidade na procura de novas classificações, num mundo de relações de poder sobre situações objetivas já classificadas. Este é o grande desafio abordado por Bourdieu (2020), que retrata esta luta por classificação enquanto uma luta de poder e de interesses no *campo*, num espaço regrado de estruturas já classificadas, com agentes já classificadores. Nesse sentido, o autor introduz a noção de *habitus*, através da qual o agente social utiliza de saberes inconscientes para interpretar a vida social, marcada pela influência mútua entre sociedade e indivíduo, que guiam a ação social no mundo prático. A partir do *habitus*, podemos classificar

e discernir algumas escolhas que, uma vez assumidas, levam a novas classificações e novas reverberações sociais. Essa classificação, no entanto, parte de saberes sociais inconscientes que configuram, segundo esta lógica, “produtos da incorporação de estruturas e propriedades de posição que conduzem a práticas que reexprimem a posição em sua lógica” (Bourdieu, 2020, p. 93). Agora, pensando em um grupo social no lugar de um só indivíduo, a ação deste grupo no mundo externo, dentro desta mesma dinâmica supramencionada, é orientada pelo *habitus* na procura de novas classificações, que são coletivas a partir de posições objetivas, com certa autonomia. Essa busca coloca este grupo numa concorrência classificatória, que define seu espaço de poder no *campo*. Daí advém a importância de classificar, como luta por afirmar-se nesta estrutura de poder do *campo*, desafiando a dogmática jurídica através dela própria, ou a judicialização através dos próprios processos judicializantes. Assim, busca-se novos conceitos que renovam o direito e, neste caso, também os espaços, que juntos revelam nosso lugar essencial, já que “o lugar que se ocupa na cidade revela o direito que se tem” (Franzoni, 2012, p. 118) e vice versa.

5. BIBLIOGRAFIA:

AFONSO DA SILVA, José. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2000. pp. 33-34

AGRELLI, Vanusa Murta. **Estudo De Impactos Cumulativos E Sinergéticos: Análise do Sistema Normativo Brasileiro e Considerações Sobre o Modelo Espanhol**. Dissertação submetida ao Curso de Mestrado em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica. 2018.

AMANAJÁS, Roberta; KLUG, Letícia. **A nova agenda urbana e o Brasil : insumos para sua construção e desafios a sua implementação** / organizadores: Marco Aurélio Costa, Marcos Thadeu Queiroz Magalhães, Cesar Buno Favarão. – Brasília: Ipea, 2018. Capítulo 2: Direito À Cidade, Cidades Para Todos e Estrutura Sociocultural Urbana

BARAZETTI, Djeison Rique. **A responsabilização por impactos ambientais cumulativos e sinérgicos**. Boletim Científico ESMPU, Brasília, ano 21 – n. 58, jan./jun. 2022. pág. 68-91

BIM, Eduardo Fortunato. **Licenciamento ambiental**. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 230

BOBBIO, Norberto, 1909 - **A era dos direitos** / Tradução: Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. — Nova ed. — Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. — 7ª reimpressão.

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito**. Barueri: Editora Manole, 2007

BOURDIEU, Pierre. **Sociologia geral, Vol. 1: lutas de classificação**: Curso no Collège de France (1981-1982). 2020. 1o ed, Editora Vozes.

CARVALHO PINTO, Victor; CUSTÓDIO, Vinícius Monte. **O projeto constitucional para a política urbana - trinta anos de interpretação, aplicação e desenvolvimento legislativo** in SILVA, Rafael Silveira e. 30 anos da Constituição: evolução, desafios e perspectivas para o futuro. Brasília: Senado Federal, 2018, pp. 218-247

DA SILVA E COSTA, Carlos Eduardo Batalha. **A Filosofia Jurídica Como Saber Meta-Ideológico: Anotações A Partir Da Função Social Da Dogmática Jurídica No Enfoque De Tercio Sampaio Ferraz Jr.** Cadernos Direito. GV. v.7 n.3 : maio 2010.

Disponível em:
<<https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/c0e5e72b-1cac-4068-a682-dd8479b306fe/content>>.

DE MORAES, Maria Celina Bodin. **O conceito de dignidade humana: substrato axiológico e conteúdo normativo.** In: Ingo Wolfgang Sarlet (org.), Constituição, direitos fundamentais e direito privado, 2003, p. 139

DOS SANTOS, Tainá Rocha; DA SILVA, Victor Felipe Lins. **As Desigualdades No Capitalismo E As Intervenções Do Estado: Estratégias De Manutenção E Reprodução Sistemática.** Anais do 16º Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social. 2018.

EAMES, E.; GRANICH GOODE, J. **The ‘Urban’ in Social Sciences.** In Anthropology of the City. An Introduction to Urban Anthropology. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, p. 35–44. 1977.

ENTREVISTA com Raquel Rolnik: **sistema de procedimentos especiais da ONU é “controlado para não ter efeito”.** SUR, São Paulo, v. 11, n. 20, p. 85-94, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/3eqiVC3>

FAGUNDEZ, Ingrid. **Área do Parque dos Búfalos vive impasse entre moradia e preservação.** Folha de São Paulo, 2015. Disponível em:
<<https://www1.folha.uol.com.br/saopaulo/2015/03/1601495-area-do-parque-dos-bufalos-vive-impasse-entre-moradia-e-preservacao.shtml>>.

FERRAZ JUNIOR., Tercio Sampaio. **Função social da dogmática jurídica.** São Paulo: RT, 1978

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. **Função social da dogmática jurídica.** São Paulo: Atlas, 2015.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação.** - 4. ed. - São Paulo : Atlas, 2003.

FRANZONI, Júlia Ávila. **Política Urbana Na Ordem Econômica: Aspectos Distributivos Da Função Social Da Propriedade.** Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação em Direito, área de concentração Direito do Estado, linha de pesquisa Perspectivas da Dogmática Crítica, Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial

para a obtenção do título de Mestre em Direito. 2012. p. 118. Disponível em: <<https://terradedireitos.org.br/wp-content/uploads/2012/08/R-D-JULIA-AVILA-FRANZONI.pdf>>.

FREUND, Bill, 2013. **Chapter 33: Africa. 1000–2010.** In Peter Clark, ed. Oxford Handbook of Cities. Oxford University Press, pp. 1885-1943.

FURIS, Vera Cristina Soares. **Conflito Entre Os Direitos À Moradia E Ao Meio Ambiente: Estudo De Caso Do 'Parque Dos Búfalos' - Jardim Apurá/SP.** Acervo Digital da UFPR, 2017. <<https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/54159>>.

GEARA, Luiz Eduardo. **O investimento eleitoral e as elites político-empresariais nas comissões da câmara dos deputados em 2016.** Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Paraná, 2017.

Grupo Carta de Belém. Territórios: Resistências, Direitos e Bem Viver. Dezembro de 2020. pág. 69. Disponível em: <<https://www.cartadebelem.org.br/grupo-carta-de-belem-lanca-publicacao-territorios-resistencias-direitos-e-bem-viver/>>.

Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo. **Alternativas al Capitalismo/ Colonialismo del siglo xxi.** Quito: Fundação Rosa Luxemburgo; Abya Yala, 2013. Disponível em: <<https://rosalux.org.br/es/alternativas-al-capitalismocolonialismo-del-siglo-xxi/>>.

HARVEY, David. **O Direito à Cidade.** Lutas Sociais, São Paulo, n.29, p.73-89, jul./dez. 2012. Traduzido do original em inglês “The right to the city”, por Jair Pinheiro, professor da FFC/UNESP/ Marília. Versão cotejada com a publicada na New Left Review, n. 53, 2008.

HUNG, Ho-Fung; ZHAN, Shaohua. **Chapter 34: Industrialization and the City: East and West.** In Peter Clark, ed. Oxford Handbook of Cities. Oxford University Press, pp. 1945-1999. 2013.

IBÁÑEZ, Mario Rodriguez. **Ressignificando a cidade colonial e extrativista: Bem Viver a partir de contextos urbanos.** - Descolonizar o Imaginário: Debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento. Editora Elefante; 1^a edição (6 maio 2020).

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt.** São Paulo: Companhia das Letras, 1988. p. 146-166.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967

MASSEY, Doreen B.: **Pelo Espaço: Uma Nova Política Da Espacialidade.** Trad. Hilda Pareto Maciel; Rogério Haesbaert. Rio De Janeiro: Bertrand Brasil, 2008. 312 P.

MASSONETTO, Luís F. **Pontos cegos da regulação urbanística: notas sobre uma articulação programática entre o direito econômico e o direito urbanístico** in Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico - RFDEF, Volume 04, Número 06, 2015, pp. 141-154

NERY JÚNIOR, Nélson. **Princípios do processo civil à luz da Constituição Federal.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 42

ONOFRE, Érica Vicente; QUADROS, Juliana; AZEVEDO, Natália Tavares de. **A ausência de análise de impactos cumulativos no licenciamento ambiental do Complexo Industrial Portuário, Pontal do Paraná, litoral sul do Brasil.** Sustainability in Debate - Brasília, v. 13, n.3, p. 155-172, dec/2022.

PANSA, Aguinaldo; JOSÉ, Juarez; CASTRO, Mauro. **Jardim Apurá e o Residencial Espanha.** Expresso Periférico. 2021.
<<https://expressoperiferico.org/jardim-apura-e-o-residencial-espanha/>>.

PAULA, Marcos Aurélio da Silva. **O Discurso Ambiental como Moeda de Troca: análise das contradições envolvidas na criação do Residencial Espanha.** Repositório Institucional UNIFESP – 2021. 38 p. Disponível em: <https://repositorio.unifesp.br/xmlui/bitstream/handle/11600/62619/TCC%20Marcos%20Paula%20-%202028_01_2022.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

PINTO, Victor Carvalho; CUSTÓDIO, Vinícius Monte. **30 anos da Constituição : evolução, desafios e perspectivas para o futuro /** organização: Rafael Silveira e Silva. -- Brasília: Senado Federal, 2018.

PRADO, Andre. **Ao Fim da Cidade.** Editora UFMG; 1^a edição (1 janeiro 2017). 338 páginas

RAMALHOSO, Wellington. Sonho frustrado: Casa própria foi o começo, mas sem estrutura vida segue dura no maior Minha Casa, Minha Vida de SP. UOL, São Paulo. 2019. Disponível em:

<<https://noticias.uol.com.br/reportagens-especiais/a-falta-de-estrutura-no-maior-minha-casa-minha-vida-de-sao-paulo/#page1>>.

RODRIGUEZ, Jogá Rodrigo; DA SILVA E COSTA, Carlos Eduardo Batalha; BARBOSA, Samuel Rodrigues (coord.). **Formalismo, Dogmática Jurídica e Estado de Direito: Um Debate Sobre o Direito Contemporâneo A Partir da Obra de Tercio Sampaio Ferraz Jr.** Cadernos Direito. GV. v.7 n.3 : maio 2010. Disponível em: <<https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/c0e5e72b-1cac-4068-a682-dd8479b306fe/content>>.

SÁNCHEZ, Luis Enrique. **Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos.** 2. ed. São Paulo: Oficina de Textos, 2013.

SÁNCHEZ, Luis Enrique. **Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos.** 3. ed. São Paulo: Oficina de Textos, 2020. p. 276

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Por uma concepção multicultural de direitos humanos.** In: _____. (Org.) Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 429-461

SASSEN, Saskia. **The Global City: Strategic site/new frontier.** American Studies, 41: 79-95, 2000.

SILVA, P. M. da; NEIMAN, Z. **Conflitos socioambientais e desenvolvimento de políticas públicas no território do Jardim Apurá, São Paulo (SP).** Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 28, p. e88329, 2023. DOI: 10.12660/cgpc.v28.88329. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/88329>. Acesso em: 9 dez. 2023.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2020, pp. 179-216 (Cap. XVIII. Escala geográfica, 'construção social da escala' e 'políticas de escalas')

STREECK, Wolfgang. **As Crises do Capitalismo Democrático,** Novos Estudos 92, Março de 2012.

TOZO, Lucas Suárez de Oliveira; SOLON, Ari Marcelo. **Dogmática Jurídica: Caracterização De Um Conhecimento Jurídico Historicamente Construído.** Revista Estudos Jurídicos UNESP, Franca, A. 14 n.19, p. 01-404, 2010.

VAN BAVEL, Bas; BOSKER, Maarten; BURINGH, Eltjo; VAN ZANDEN, Jan Luiten. **Chapter 21: Economy.** In Peter Clark, ed. Oxford Handbook of Cities. Oxford University Press, pp. 1198-1250. 2013.

VILLAS BÔAS FILHO, Orlando. **A historicidade da dogmática jurídica: uma abordagem a partir da Begriffsgeschichte de Reinhart Koselleck.** In: RODRIGUEZ, José Rodrigo; SILVA e COSTA, Carlos Eduardo Batalha; BARBOSA, Samuel Rodriguez (Orgs.). Nas fronteiras do formalismo: a função da dogmática jurídica hoje. São Paulo: Editora Saraiva, 2010, p. 27-61.

VILLAS BÔAS FILHO, Orlando. **A Historicidade Do Conceito De Dogmática Jurídica: Uma Abordagem A Partir Da Begriffsgeschichte De Reinhart Koselleck.** Cadernos Direito. GV. v.7 n.3 : maio 2010. Pág. 156. Disponível em: <<https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/c0e5e72b-1cac-4068-a682-dd8479b306fe/content>>.

VILLAS BÔAS FILHO, Orlando. **A regulação jurídica para além de sua forma ocidental de expressão: uma abordagem a partir de Étienne Le Roy.** Revista Direito & Práxis, UERJ. Vol. 6, n. 12, p. 159-195, 2015

VIVEIROS, Liana. **Direito à cidade e hegemonia : movimentos, articulações e disputas no Brasil e no Mundo.** - Belém: ANPUR : Salvador : EDUFBA, PPGAU, 2020. 402 p. Disponível em: <<https://anpur.org.br/wp-content/uploads/2021/06/direito-a-cidade-e-hegemonia-repositorio.pdf>>.

WIRTH, Louis. **Urbanism as a Way of Life.** American Journal of Sociology, 44. 1938. p. 1-24.