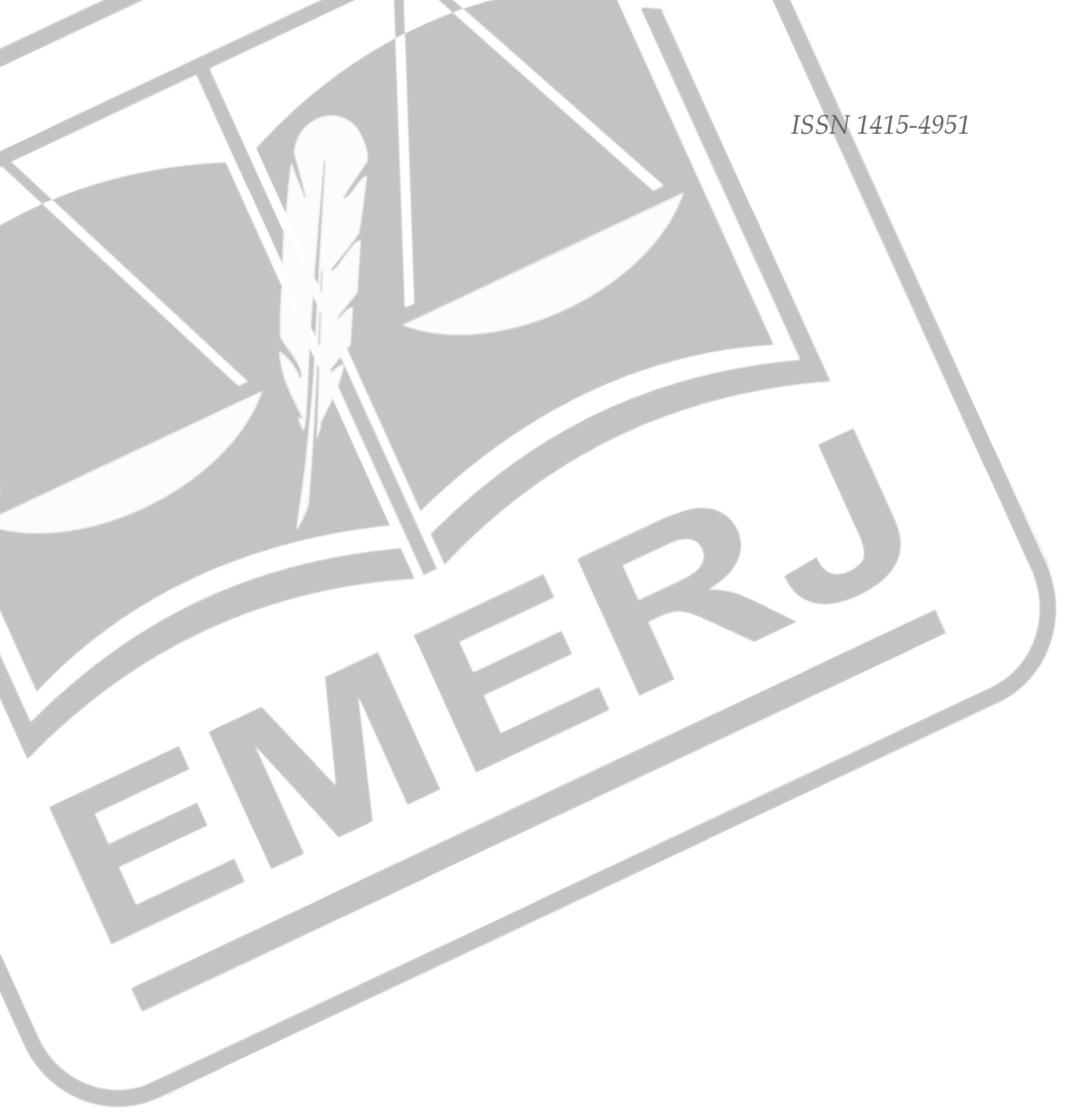


ISSN 1415-4951



Revista da EMERJ

Setembro/Dezembro
V. 22 - n. 3 - Ano 2020

Rio de Janeiro

A Importância da Função Socioambiental da Propriedade no Plano Diretor de São Luís

Mariana Costa Heluy

Advogada. Graduada em Direito pela Unidade de Ensino Superior Dom Bosco. Pós-Graduada em Gestão do Transporte Marítimo e Portos pela Unidade de Ensino Superior Dom Bosco. Pós-Graduada em Direito Eleitoral pela Universidade Federal do Estado do Maranhão (UFMA).

RESUMO

O presente artigo visa apresentar, de forma ampla e clara, a relevância do plano diretor, bem como a importância da atualização e cumprimento das disposições como forma de alcançar a função socioambiental da propriedade. Aborda-se, mediante uma visão panorâmica, os aspectos e peculiaridades atinentes à função socioambiental dentro do ordenamento jurídico brasileiro, em especial, na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade. Nesse contexto, é estritamente necessário analisar o papel do Plano Diretor como instrumento de política urbana, bem como o papel do Poder Público e da sociedade diante da necessidade de cooperação para debater, fiscalizar, exigir e cumprir a função socioambiental. Procurou-se delimitar no contexto deste trabalho um conjunto de reflexões capazes de conduzir um conhecimento crítico, reflexivo e aerado a respeito da situação atual da cidade de São Luís (MA), propondo-se como solução a maior participação popular na busca do cumprimento da função socioambiental da propriedade como um meio para garantir o direito à propriedade, o direito ao meio ambiente e, por fim, o direito à vida digna.

PALAVRAS-CHAVE: Direitos reais; Plano diretor; Função socioambiental; Direito à propriedade;

ABSTRACT

This article intends to present, in a broad and clear way, the relevance of the master plan, as well as the importance of updating and complying with the dispositions as a way of achieving the socio-environmental function of the property. It is approached by an overview of the aspects and peculiarities related to the socio-environmental function within the Brazilian legal system, especially in the Federal Constitution and in the City Statute Law. In this context, it is strictly necessary to analyze the role of the Master Plan as an instrument of urban policy, as well as the role of the Public Power and society in the face of the need for cooperation to debate, control, demand and fulfill the socio-environmental function. In the context of this work, it was sought to delimit a set of reflections capable of conducting a critical, reflexive and aerated knowledge about the current situation of the city of São Luís (MA), proposing as a solution the widest popular participation in the search for the fulfillment of the socio-environmental function of property as a means to guarantee the right to property, the right to the environment and, finally, the right to a dignified life.

KEYWORDS: Real rights; Master plan; Socio-environmental function; Right to property;

1 INTRODUÇÃO

Desde os tempos remotos, o homem sempre teve a necessidade de normas disciplinadoras que estabelecessem a vida em sociedade. A definição de direitos, assim como dos deveres de cada cidadão para com a sociedade, foi e continua sendo o desafio para que se alcance o bem comum e a ordem social.

A ideia de desenvolver o presente estudo tem como condão analisar, sob a ótica do princípio constitucional da função socioambiental, a evolução legal e social com a edição de leis

específicas destinadas a proteger a propriedade e o meio ambiente como forma de garantir o bem estar dos moradores do espaço urbano.

E a problemática enfrentada por este trabalho se apresenta neste exato momento: qual é a relevância da função socioambiental da propriedade do Plano Diretor, em especial, na cidade de São Luís do Maranhão, para a garantia fundamental da propriedade? Para o presente artigo, foram levantadas as seguintes hipóteses.

Em primeiro lugar, nota-se que, por muito tempo, a doutrina mais conservadora preconizava que o direito à propriedade seria absoluto, complexo e exclusivo. Dessa forma, não poderia o interesse individual do proprietário ser confrontado com interesses coletivos diversos, tais como os dispostos no Plano Diretor da capital maranhense.

Por outro lado, o direito à propriedade, defendido como um direito fundamental constitucional, traz consigo o ônus de que deve atender à função social. Tal função social não condiz pura e simplesmente com o entendimento de que a propriedade não pode estar abandonada ou sem utilidade, mas também está intrinsecamente ligada ao princípio da sustentabilidade. A partir desse novo panorama, o direito à propriedade não acarreta apenas o dever de cumprir uma função social, mas cumprir uma função socioambiental.

Além disso, observa-se que, para se ter uma compreensão plena da função socioambiental dentro do Plano Diretor, tal discussão vai muito além de aspectos jurídicos: permeia a necessidade da participação popular no momento da criação e/ou releitura do citado instrumento de política urbana a fim de evidenciar e contextualizar o interesse local a depender da realidade de cada município.

No que diz a respeito à metodologia, a abordagem da presente pesquisa é dedutiva, pois, para atingir um objetivo particular, utiliza-se de posicionamentos críticos diversos, bem como premissas específicas derivadas de observações de casos já estudados. A técnica de pesquisa adotada será a bibliográfica, dado

que é baseada em publicações escritas e constituída principalmente de livros, artigos de periódicos e/ou revistas, além de material disponibilizado em endereços eletrônicos, que buscam colocar a autora em contato com os conceitos e delimitações feitas sobre o assunto pesquisado, sendo vantajoso quando o problema de pesquisa requer dados muito dispersos. Por fim, envolve também um estudo profundo e exaustivo de maneira que se permita o amplo e detalhado conhecimento no sentido de traduzir os resultados em dimensões mensuráveis.

Dito isso, o primeiro capítulo atém-se a alguns aspectos relevantes do direito à propriedade dentro do ordenamento jurídico brasileiro. Dar-se-á ênfase à possibilidade de relativização do caráter absoluto do direito à propriedade com base nos princípios da função social e da sustentabilidade, como forma de evidenciar a natureza de “direito-função”. A abordagem não será exaustiva, porém terá contornos introdutórios e objetivos.

Na sequência, destaca-se a importância da função socioambiental da propriedade. Aborda-se o novo paradigma de que, muito mais do que atender à função social, deve-se exigir que o direito à propriedade não entre em rota de colisão com o dever de proteger o meio ambiente. Para isso, destaca-se o papel importante do Plano Diretor não só para a proteção ambiental, como também para a concretização do direito à vida digna.

Por fim, discorre-se sobre os instrumentos da política urbana para o planejamento municipal, em especial o Plano Diretor, ferramenta básica do Poder Público para promoção do bem-estar social mediante o desenvolvimento municipal. Frisa-se o dever de atuação do Poder Público em cooperação com a participação popular. Destaca-se neste trabalho que as mazelas sociais e o danos ao meio ambiente decorrem da falta de atualização e efetivação desse mecanismo de política urbana.

Toda essa linha de raciocínio traçada tem como objetivo evidenciar que o direito fundamental à propriedade não está isolado de outros direitos, como o direito fundamental à qualidade do meio ambiente. A qualidade de vida dentro de uma cidade

planejada é elemento basilar e essencial para a vida digna, constituindo-se, por isso, em sucedâneo do direito à vida.

O presente Relatório de Pesquisa encerra-se com as Considerações Finais, nas quais são apresentados pontos conclusivos dentro das limitações existentes para a produção do presente estudo, frisando-se que as mesmas, embora não sejam exaustivas, apresentam-se como um estímulo para a continuidade dos estudos e reflexões sobre a função socioambiental da propriedade.

2 DO DIREITO À PROPRIEDADE COMO UM “DIREITO-FUNÇÃO”: DA RELATIVIZAÇÃO DO CARÁTER ABSOLUTO A PARTIR DO PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL E DA SUSTENTABILIDADE

O direito à propriedade é, sem dúvida, um dos mais almejados por qualquer cidadão brasileiro. Tal garantia está disposta no art. 5º, inciso XXII, CF, *in verbis*:

Art. 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:

XXII - é garantido o direito de propriedade;

A concepção de propriedade sofreu inúmeras mudanças e influências ao longo da história dos vários povos, desde a Antiguidade, decorrendo diretamente da evolução da humanidade e aprimoramento das leis e da organização política. Na visão de Orlando Gomes (2004), o direito à propriedade é um direito complexo, absoluto, perpétuo e exclusivo, pelo qual uma coisa está submetida à vontade de uma pessoa, sob os limites da lei (GOMES, 2004, p.109). Ao analisar o caráter “absoluto” desse direito, a referência feita por Orlando Gomes quanto ao “sob os limites da lei”, em verdade, abre caminho para uma relativização, eis que um dos requisitos necessários para assegurar a propriedade é a obediência do inciso subsequente da própria Carta Magna,

que exige que “a propriedade atenderá a sua função social.” (art. 5º, inciso XXIII, CF).

O direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto, eis que, sobre ele, pesa grave hipoteca social, a significar que, descumprida a função social que lhe é inerente (CF, art. 5º, XXIII), legitimar-se-á a intervenção estatal na esfera dominial privada, observados, contudo, para esse efeito, os limites, as formas e os procedimentos fixados na própria Constituição da República. O acesso à terra, a solução dos conflitos sociais, o aproveitamento racional e adequado do imóvel rural, a utilização apropriada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente constituem elementos de realização da função social da propriedade. (ADI 2.213-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 23/04/04)

Sucedem que a visão arcaica de que o direito à propriedade tem caráter absoluto já foi derrubada pelos tribunais pátrios, os quais deram um novo tratamento que impõe o cumprimento da função social. Dessa forma, verifica-se que o direito à propriedade só é legítimo quando cumpre a sua função social, princípio este atrelado ao direito urbanístico que, muito embora pouco tratado na Constituição dirigente, não perde o seu valor ao nortear e viabilizar a “democratização das funções sociais da cidade em proveito de seus habitantes, prevendo mecanismos de promoção do adequado aproveitamento do solo urbano” (LOUREIRO, 2003, p. 27), visando condutas dinâmicas em respeito às presentes e futuras gerações.

Com efeito, Flávio Tartuce destaca que o direito individual sobre as coisas impõe “deveres em proveito da sociedade e até mesmo no interesse de não proprietários” (TARTUCE, p.111). O Código Civil, em seu artigo 1.228, parágrafo 1º, enfatiza e consagra o caráter “direito-função”, onde o titular tem poder e dever de exercer o seu direito focado na função social.

Art. 1228 *omissis*

§ 1º - o direito de propriedade deve ser exercido conforme os fins econômicos e sociais e por forma a que resem preservados, de acordo com a lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, assim como evitada a poluição do ar e das águas.

Acima do caráter “direito-função”, os doutrinadores ambientais exaltam que existe um princípio considerado obrigatório para todas as normas de direito urbanístico. O referido princípio está amparado no artigo 225 da Constituição Federal, que assegura a preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações: o princípio da sustentabilidade.

A sustentabilidade é um direito subjetivo social, que deve ser assegurado no ordenamento jurídico e disponibilizado concretamente no processo de construção e expansão urbana, previsto no artigo 2º do Estatuto da Cidade. Portanto, tudo que dispõe o referido artigo são políticas públicas obrigatórias de garantia do direito não só à propriedade, mas também à cidade sustentável.

Não significa que o prefeito tem que dar moradia gratuitamente, mas deve ter políticas de acesso à moradia para todas as classes sociais, assim como deve ter políticas permanentes e prioritárias de infraestrutura urbana, saneamento, transporte, serviços públicos, trabalho e lazer para as presentes e futuras gerações. (RECH, 2010, p. 72-73)

A sustentabilidade vai muito além de um princípio ou uma diretriz. É uma missão para todos de “proteger o meio ambiente como um bem difuso e que visa à sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações” (TARTUCE, 2012, p. 112); ou como conceituado por Rui Carvalho Piva, a proteção de “direitos transgeracionais.” (PIVA, 2001 *apud* TARTUCE, 2012, p. 112). Por fim, toda essa explanação é tão somente para mostrar que o constituinte originário entrega aos entes públicos, privados e a toda a sociedade civil o dever de proteger o bem comum.

A dificuldade é constatar *in loco* quando tais princípios estão ou não sendo atendidos. Para isso, o Poder Público dispõe de diversos instrumentos da política urbana.

3 A IMPORTÂNCIA DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE NO PLANO DIRETOR COMO UM MEIO PARA A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À VIDA DIGNA

Há uma crescente preocupação brasileira e até mesmo mundial em se preservar o meio ambiente em todas as suas vertentes, seja o meio ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho, eis que é uma forma de se alcançar uma melhor qualidade de vida. Não é à toa que os novos Planos Diretores devem sempre contemplar princípios urbanísticos, ambientais e mesmo direitos fundamentais.

Com efeito, o próprio direito à propriedade apenas concretiza-se no momento em que a função socioambiental é atendida, visto que a mesma está intrinsecamente ligada ao artigo 225, da Constituição Federal, que visa as futuras gerações, e, acima de tudo, o direito à vida.

Como visto, a discussão está muito além da tão somente ponderação da função social dentro do estudo de direito à propriedade. Hoje, não se concebe mais o estudo da função social da propriedade dissociada de sua função ambiental. Prova disso é a redação do § 1º do art. 1.228 do Código Civil, em que se constata a preocupação da legislação infraconstitucional, em especial, no Plano Diretor, em inserir a propriedade no conceito ambiental. Nesse sentido, o doutrinador Gomes, citado por Tartuce, enfatiza:

A função social pode se confundir com o próprio conceito de propriedade, diante do caráter inafastável de acompanhamento: a propriedade de sempre atender aos interesses sociais, ao que almeja o bem comum evidenciando-se a uma destinação positiva que deve ser dada a coisa. (GOMES *apud* TARTUCE, p. 111)

O direito à propriedade não pode estar fora de sintonia com o dever de preservar o meio ambiente. Logo, não mais se admite que alguém explore a propriedade sem se preocupar em evitar

danos ambientais que terão incidência tanto na esfera temporal como na espacial, para um número indeterminado de pessoas. Corroborando com tal afirmação, Pflieger defende que “a propriedade, ao adquirir uma função social, passa a contemplar os interesses coletivos e sociais, garantindo, por fim, a promoção do bem comum” (2004, p. 41).

Completa Sérgio Ahrens:

O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas. (AHRENS, 2003)

Por fim, não se pode esquecer que o ordenamento da cidade através do Plano Diretor é fundamental para que qualquer município apresente elevados índices de qualidade de vida. Dessa forma, compreender que o atendimento da função socioambiental da propriedade vai muito além de seguir diretrizes legais deve ser uma preocupação de todos que almejam a concretização do direito à vida digna, bem assim a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, nos termos do art. 3º, inciso I, da Constituição Federal.

4 DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA PARA O CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE: A RELEVÂNCIA DO PLANO DIRETOR PARA O DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL

A Constituição Federal, em seu artigo 24, inciso I, preceitua que “compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre o direito urbanístico”. Verifica-se que, muito embora tal dispositivo não mencione os municípios, isso não significa que estes não possam legislar, mas sim que a sua competência é exercida de forma suplementar à legislação federal e estadual, como dispõe o artigo 30 da Carta Magna.

Com efeito, é inequívoco dizer que a organização de um município está necessariamente ligada à existência de uma política de desenvolvimento urbano, na forma do artigo 182, da Constituição Federal, *in verbis*:

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.

A política urbana trata-se de um “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (SILVA, 2006, p. 139 *apud* SOUZA, p.18). A partir disso, a Constituição Federal previu que o instrumento para a gestão racional do espaço urbano deverá ser executada pelos municípios, conforme diretrizes gerais previstas em lei. Nesse sentido, sob a égide do sistema constitucional brasileiro, verifica-se que a Lei Maior exige a implementação de políticas sociais ativas a fim de garantir o bem-estar dos indivíduos.

Regulamentando tais disposições, surge a Lei n.º 10.257/2001, que em seu artigo 1º, se autodenomina Estatuto da Cidade, cujo propósito é assegurar a execução dos dispositivos constitucionais através do “uso da propriedade urbana em prol do interesse coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como o equilíbrio ambiental” (art. 1º, Lei n.º 10.257/2001). Em outras palavras, o texto legal tem o condão de estabelecer a ordem jurídica e o respeito a institutos jurídicos através da fixação de deveres e proibições tanto para particulares como para o Poder Público.

É oportuno salientar que o Estatuto da Cidade apenas estabelece normas gerais para a efetivação dos demais instrumentos de política urbana infraconstitucionais, como Zoneamento Ecológico Econômico, Zoneamento e Parcelamento de Uso e Ocupação do Solo e o do próprio Plano Diretor, objeto deste recorte temático. Elaborado no âmbito do município, é o instrumento hábil a alcançar o objetivo fundamental do Estatuto

da Cidade no que se refere ao cumprimento da função social da propriedade mediante o planejamento de recursos urbanísticos.

O Estatuto da Cidade, apesar de envolver normas de ordem pública, não significa que tudo deve ser obrigatoriamente aplicado no ordenamento administrativo urbanístico local, pois o mesmo não é autoaplicável. Apenas se trata de normais gerais que regulamentam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, que não pode ser contrariada. (RECH, 2010, p. 43)

Dessa maneira, enquanto o Estatuto da Cidade possui apenas diretrizes para nortear o Plano Diretor, este deve ser pensado e adaptado às necessidades do interesse local como forma de assegurar o bem-estar dos cidadãos. Isso se dá através da garantia da qualidade de vida, justiça social e desenvolvimento das atividades econômicas através da racionalização do espaço urbano. Além disso, cumpre cada município fixar de que modo a cidade irá funcionar em termos de transporte, proteção ao patrimônio histórico e cultural e até o lazer.

Ora, o Estatuto da Cidade não adota um comportamento radical em relação ao meio ambiente. Em termos ambientais, somente o inciso I, do artigo 2º do Estatuto exige expressamente que o Plano Diretor adote políticas públicas com fim de garantia do direito à cidade sustentável. Na prática, trata-se de um peculiar interesse local, o qual deverá ser contextualizado a depender da realidade de cada município, devendo estar baseado no “equilíbrio ambiental” (art. 1º, Estatuto da Cidade).

Nesse ínterim, o Plano Diretor nasce por lei municipal, da necessidade de se manter uma ordem social, ou seja, é ele que organiza e torna possível a convivência harmônica dos indivíduos na sociedade com o meio ambiente. A concepção de Plano Diretor, como ferramenta urbanística, antepõe-se à existência de norma geral instituidora das diretrizes necessárias à execução da política urbana. Sua aplicabilidade justifica-se pelo seu caráter cogente, mediante a atuação do Poder Público municipal como forma de constituir políticas de investimentos mediante a

imprescindível introjeção ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual, conforme disposto no art. 40, § 1º, do Estatuto da Cidade.

Contudo, salienta-se que não é todo município que terá o dever de implantar um Plano Diretor. De acordo com o art. 182, § 1º da Constituição Federal, a obrigatoriedade de existência e execução do Plano Diretor será tão somente nos casos de municípios com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes. Complementando tal dispositivo, o Estatuto da Cidade amplia esse rol para as cidades que integram as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (art. 41, inc. II); cidades onde o Poder Público municipal tenha a pretensão de empregar os instrumentos previstos no art. 182, § 4º da Carta Magna (art. 41, III); cidades inseridas nas áreas de especial interesse turístico (art. 41, inc. IV); e as cidades integrantes da área de influência de empreendimentos ou atividades com expressivo impacto ambiental de caráter regional ou nacional (art. 41, inc. V), sob pena de as autoridades competentes sofrerem sanções ordinárias estabelecidas nos regimes jurídico-funcionais.

Neste ponto, muito embora a ampliação feita pelo Estatuto da Cidade, o presente pesquisador entende que por se tratar de um instrumento de planejamento com vistas a disciplinar o desenvolvimento e a gestão das cidades, o correto seria que todo município brasileiro já “nascesse” com o Plano Diretor. Isso porque a projeção de crescimento e desenvolvimento poderia antever soluções para problemas futuros, tais como os conflitos no processo de ocupação urbana e uso do solo, buscando garantir o funcionalismo da urbe em benefício da população.

Ademais, a ausência do Plano Diretor impede a utilização dos instrumentos urbanísticos disponibilizados pelo Estatuto da Cidade, dentre eles a possibilidade de exigir do proprietário a efetivação da função social da propriedade. Razão: a determinação da função social não é feita pela lei introdutória de normas básicas de planejamento urbano, mas sim pelo efetivo mapeamento da cidade, pelo qual se delimita “o campo de cumprimento do princípio da função social da propriedade, pela materialização e aderência dos projetos à realidade urbana idealizados” (MA-

CIEL, 2012, p. 376). A título de exemplo, os institutos jurídicos e políticos, tais como edificação ou utilização compulsória da propriedade urbana, parcelamento, IPTU progressivo no tempo e a própria desapropriação, têm por intento obter “comportamentos e ações positivas no sentido de dar concretude à função social da propriedade, e não simplesmente impedir atuação nociva dos proprietários aos interesses coletivos” (MACIEL, 2012, p. 377).

Sendo assim, sua aplicação fica sujeita às definições e enquadramentos estabelecidos de acordo com o planejamento de cada município, devendo para isso contar com a participação popular na elaboração, o que será melhor estudado no tópico seguinte.

4.1 O papel da Administração Pública e da sociedade na elaboração do Plano Diretor

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 institui em seu artigo 225 a responsabilidade ao Poder Público e à coletividade de proteger o meio ambiente, defendendo-o e preservando-o para as presentes e futuras gerações. Nesse contexto, incumbe o dever de proteção não só do patrimônio ambiental (fauna, flora, equilíbrio ecológico, belezas naturais, ar, águas), como do ambiente cultural (histórico e artístico). Para isso, é indispensável a participação da sociedade na proteção do meio ambiente e o controle da Administração Pública, através dos órgãos e/ou autoridades competentes para garantir a preservação do meio ambiente e o bem-estar da população.

Adir Rech entende que “não se trata de a população ser chamada para discutir as questões técnicas que desconhece, mas de assumir, tomar conhecimento do projeto da cidade” (RECH, 2010, p. 49). Isso significa que é dever do Estado utilizar adequadamente os recursos naturais disponíveis, assim como os artificiais, e fazer preservar o equilíbrio do meio ambiente, assim como é dever de toda a sociedade participar no processo de urbanização.

O Estatuto da Cidade dispõe no inciso III, do artigo 2º o dever de cooperação entre o governo e a sociedade. Desde

a construção de uma escola, até a manutenção de uma rua, o Estado, em tese, deveria implantar um processo de cooperação popular na tomada de decisões do Poder Público, uma vez que o fim sempre deverá ser o bem-estar social e a qualidade de vida da população.

A construção de infraestrutura, como água, esgoto, energia, pode ser feita pela iniciativa privada, não necessitando obrigatoriamente ser doado ao Poder Público, ao qual caberia depois fazer manutenção, mas que nunca faz. A própria manutenção pode ficar a cargo da iniciativa privada, o que não era possível anteriormente, pela falta de instrumentos jurídicos adequados. (RECH, 2010, p. 50)

Sendo assim conclui-se que a participação popular traz à tona o caráter de seriedade, dado que o Plano Diretor deve buscar sempre atender questões reais, sendo a cidade pensada de forma prática. Nesse ínterim, o atendimento ao interesse social impõe que tanto a iniciativa pública como privada não só direcione seus investimentos com vistas a um processo de urbanização sustentável, como também submeta qualquer titular de uma propriedade o dever de atender à função socioambiental da propriedade, visando o bem estar das pessoas e para proteger o meio ambiente.

Conclui-se que a idealização da cidade ecologicamente equilibrada pensada através de seus próprios habitantes nada mais é do que a concretização da gestão democrática decorrente da cooperação popular nas mais diversas esferas da cidade aliada à visão desenvolvimento sustentável.

4.2 Análise do contexto jurídico-legal do Plano Diretor de São Luís: a importância da participação popular em busca da percepção do interesse local para o cumprimento da função socioambiental da propriedade

A cidade de São Luís, capital do estado do Maranhão, foi fundada pelos franceses no dia 8 de setembro de 1612. Localizada na Ilha de São Luís, possui uma área de 827,141 km² e

uma população superior a um milhão de habitantes, sendo a maior cidade do estado do Maranhão em critérios populacionais. (BRITO, 2009)

A partir da década de 50, iniciou-se um processo de expansão e desenvolvimento urbano, através da instalação de grandes projetos minero-metalúrgicos, tais como a VALE (antiga Companhia Vale do Rio Doce) e ALUMAR (Consórcio de Alumínio do Maranhão). De repente, São Luís passa a ser o destino de muitos não só oriundos do interior do estado, como também de todo o Brasil, seja a trabalho, lazer ou moradia. No entanto, a cidade não estava preparada para receber: não havia lugar para todos, muito menos a certeza dos mesmos serem absorvidos como mão-de-obra direta ou indireta, dando lugar a novas formas de ocupação, ordenadas e desordenadas. (BRITO, 2009)

Diante do processo abrupto de urbanização, urge a necessidade de adaptar a cidade a essa nova realidade, através da implantação dos instrumentos de política urbana, conforme explanados alhures.

Sucedede que o Plano Diretor é necessário e obrigatório para a capital do Maranhão, eis que se trata de uma cidade com mais de um milhão de habitantes, logo, supera o requisito de no mínimo vinte mil habitantes estabelecido no artigo 182 da Carta Magna. Mesmo se não tivesse alcançado o número populacional exigido, isso não quer dizer que o município não deveria implantar o instrumento de política urbana. Ao analisar o contexto histórico-geográfico, resta evidente que São Luís é uma cidade turística, integrante de uma região metropolitana, em franco crescimento em termos industriais, o que a torna suscetível a atividades com expressivo impacto ambiental, na forma do artigo 41, incisos II à V, do Estatuto da Cidade.

Com efeito, o Código de Proteção de Meio Ambiente do Estado do Maranhão (Lei Estadual n.º 5.405/1992) foi quem eleger os princípios norteadores da política estadual de preservação ambiental, ao qual o Plano Diretor de São Luís encontra-se submetido:

Art. 2 - A Política Estadual de Meio Ambiente tem por finalidade a preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente, como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, observados os seguintes princípios:

I- Melhorar e preservar a qualidade ambiental, assegurando condições de desenvolvimento do Estado, sem prejuízo para a vida humana;

II- Manter o equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio Público a ser necessariamente protegido;

III- Estabelecer critérios e padrões de qualidade ambiental e de uso e manejo dos recursos naturais;

IV- Organizar e utilizar adequadamente o solo urbano a rural, com vista a compatibilizar sua ocupação com as condições exigidas para a conservação e melhoria da qualidade ambiental;

V- Promover incentivos fiscais e orientar atividades sociais, para a manutenção do equilíbrio ecológico;

VI- Promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino, adotando medidas voltadas à conscientização ecológica, para a defesa ambiental;

Insta suscitar que desde o início da expansão urbana, São Luís já teve alguns planos diretores. Contudo, tais instrumentos caíram em desuso, haja vista o rápido crescimento populacional e territorial. Além disso, verifica-se que os mesmos não foram tão eficientes para a resolução de problemas referentes aos polos urbanos, tendo em vista que não foi dada oportunidade para a população se manifestar, sendo mais uma forma de cumprir com uma obrigação legal, pois eram marcados por um formato genérico e com características contrárias aos interesses da população de São Luís.

Em 2006, foi aprovado o primeiro Plano Diretor que contou com a participação popular. Por ser o primeiro com abertu-

ra para a população, constatou-se que a atuação dos munícipes era um tanto restrita, tendo em vista a realização de audiências públicas, reuniões e até de uma conferência municipal, todavia, todos em caráter altamente técnico. Os ludovicenses não estavam preparados para discutir a revisão do seu plano diretor de forma institucional, política, social, transparente e pública.

Conforme destaca Brito:

A população em si na ocasião muito falava e muito ouvia falar de: estatuto da cidade, plano diretor, política urbana, função social da cidade, gestão democrática, instrumentos urbanísticos e tributários, entre outros temas correlacionados. Só que havia um problema. Grande parte da população não sabia o que realmente significavam os termos anteriormente citados. (BRITO, 2009, p. 57)

De todo o modo, a Lei n.º 4.669/2006, em seu primeiro artigo, declara que o Plano Diretor de São Luís é o “principal instrumento normativo e orientador da política de desenvolvimento urbano e rural com sustentabilidade socioambiental”. Como se vê, o legislador deixou claro que todo o desenvolvimento deve, por lei, estar enquadrado dentro dos critérios de sustentabilidade. Mais adiante, em seu artigo 2º, o texto legal define alguns conceitos indispensáveis para a concretização da política urbana no âmbito local, *ex vi*:

Art. 2º Para efeito desta Lei, ficam estabelecidas as seguintes definições:

I – FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE é a função que deve cumprir a cidade para assegurar a plena realização dos direitos de todos os cidadãos à moradia digna, aos serviços públicos de saneamento ambiental, infraestrutura, transporte, educação, saúde, cultura, esporte, lazer, trabalho, segurança, acessibilidade e mobilidade, informação, participação e decisão no processo de planejamento territorial municipal;

II - FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE é atendida quando o uso e a ocupação da propriedade urbana e rural correspondem às exigências de ordenação do Município, ampliando as ofertas de trabalho e moradia, assegurando o atendimento das necessidades fundamentais dos cidadãos, proporcionando qualidade de vida, justiça social e desenvolvimento econômico sem o comprometimento da qualidade do meio ambiente urbano e rural;

III – DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL é o desenvolvimento local equilibrado e que interage tanto no âmbito social e econômico, como no ambiental, embasado nos valores culturais e no fortalecimento político-institucional, orientado à melhoria contínua da qualidade de vida das gerações presentes e futuras;

IV - SUSTENTABILIDADE SÓCIO-AMBIENTAL é entendida como o equilíbrio dos fluxos sócio-ambientais através de um modelo de desenvolvimento economicamente eficiente, ecologicamente prudente e socialmente desejável;

As expressões “sustentabilidade” e “função social” são empregadas diversas vezes pela legislação municipal como sinônimos de qualidade de vida, preservação, equilíbrio, adaptação, desenvolvimento. São considerados “socialmente desejáveis” (art. 2º, IV, Lei n.º 4.669/06), logo, é um anseio da população que deve ser efetivado e não meramente estar escrito em um papel. Além disso, são “exigências de ordenação do Município” (art. 2º, II, Lei n.º 4.669/06), ou seja, primordiais para o funcionamento racional da cidade de São Luís do Maranhão.

Todavia, é utopia imaginar que os princípios supracitados estão sendo exercidos como previsto no Plano Diretor ludovicense. Em entrevista ao jornal O Estado do Maranhão, o promotor Luís Fernando Cabral Barreto Júnior, da promotoria de Defesa do Meio Ambiente Urbano e Patrimônio Histórico, elencou di-

versos problemas da cidade de São Luís e destacou que todas as questões têm solução se a cidade deixar de ter um “um modelo de gestão ambiental, urbana e no patrimônio cultural de gabinete, fechado e excludente”.

Em verdade, o problema da capital do Maranhão não é falta de planejamento, mas falta de execução, avaliação e atualização das políticas já aprovadas. Nas palavras do promotor Luís Fernando, “um total desprezo pelos instrumentos e regras do atual Plano Diretor”. Ora, é evidente que se têm os instrumentos, apenas não são utilizados. Não se trata simplesmente de ter dezenas de projetos de leis que orientam excelentes políticas públicas apenas na folha de papel, mas ter a efetivação do que está disposto tanto por parte do Poder Público como por parte de toda a sociedade.

Desde o início de 2015, a revisão da legislação urbanística está em curso, todavia, a ausência de divulgação nos meios de comunicação prejudica em muito a participação dos moradores de São Luís nos debates (ARAÚJO, 2017). O resultado disso é um planejamento municipal construído sobre um jogo de interesses pessoais, e não coletivos.

Nesse sentido, com o retorno das discussões no tocante à reeleitura do Plano Diretor em 2017, é imprescindível que os debates com a população, através das audiências públicas ou debates populares, sejam inclusivos e de fácil compreensão. Em outras palavras, não podem ser carregados de linguagem técnica, caso contrário, será como uma simples palestra com a exposição de um conjunto de *slides* com mapas e fotos da cidade. O objetivo final será desvirtuado, tendo em vista que as discussões não irão fluir, o que impedirá a percepção dos reais anseios da população, principalmente das camadas de média e baixa renda, notadamente, a parcela mais necessitada.

Ademais, o Plano Diretor estabelece direitos e deveres para os proprietários de imóveis, que muito embora possam explorar sua propriedade em todas as nuances (usar, dispor e reivindicar a posse), devem respeitar os princípios da sustentabilidade e

função social. No presente estudo, pensar São Luís como cidade principal de uma região metropolitana deve ter como finalidade harmonizar o interesse geral da comunidade com o direito individual no uso da propriedade particular, na localização e exercício das atividades urbanas e na utilização do domínio público, mesmo porque não há cidadania ou dignidade humana tampouco é possível garantir direito à propriedade com cidades desordenadas, não planejadas e com ocupações urbanas sem sustentabilidade física, social, econômica e ambiental.

Ademais, a defesa do meio ambiente é um dever do Estado e de toda a sociedade civil, eis que a ambos cabe a proteção da vida humana e de todos os seus desdobramentos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tratou-se, aqui, de tema de pertinência atual que possui uma inquestionável relevância jurídico-social. Foram trazidos aportes para novas discussões e abordagens, dentro do âmbito dos Direitos Reais e do Direito Urbanístico, em especial, a importância da função socioambiental da propriedade no âmbito do Plano Diretor de São Luís. Nessa conjuntura, algumas conclusões se formaram.

Este trabalho, como já dito anteriormente, focou-se em dois princípios considerados requisitos necessários em todo Plano Diretor e para a concretização do direito à propriedade: princípio da função social e princípio da sustentabilidade. Como visto, a função social da propriedade, bem como o princípio da sustentabilidade, vem ganhando crescente importância para o Direito, mormente após o advento da Constituição Federal de 1988. O ordenamento jurídico brasileiro não permite que o direito à propriedade entre em rota de colisão com o direito coletivo ou com os princípios constitucionais, o que justifica a intervenção estatal quando não atendida a função social. Em outros termos, a propriedade deve atender os anseios da coletividade e ser cotejada com os princípios constitucionais.

A aplicação de instrumentos de política urbana é indispensável para questões voltadas às diretrizes e funcionalidades

dades no espaço urbano da cidade, principalmente para que os proprietários dos imóveis tenham parâmetros para o atendimento da função socioambiental, como forma de garantir o próprio direito à propriedade.

O Plano Diretor é considerado um mecanismo essencial para que haja o pleno desenvolvimento, e claro, organização a fim de atingir a harmonia do meio social com o meio ambiente. Ao analisar o panorama histórico-legal do Plano Diretor de São Luís, é constatado que o que falta para que haja uma melhora no modo de viver do cidadão ludovicense é a efetivação desse mecanismo e da sua adequação ao modelo sustentável. Os efeitos trazidos pela falta de comprometimento acarretam nos graves problemas sociais que a cidade vem vivendo e que atrapalham a própria ordem econômica.

Ante a pesquisa realizada, pode-se concluir que a legislação por si só não será suficiente para garantir as condições necessárias para a concretização da função social. A gestão democrática e a participação popular são canais primordiais para que os reais anseios da população, principalmente das camadas de média e baixa renda, notadamente, a parcela mais necessitada, sejam ouvidos e respeitados. Isso porque os problemas reais na sociedade não são estáticos, mas sofrem constantes mutações e necessitam de novas formas para buscar soluções.

Por fim, conclui-se que a função socioambiental deve ser considerada dentro do planejamento do Plano Diretor para fins de concretização do direito à propriedade, e, acima de tudo, do direito à vida. Assim como o processo de urbanização, a busca pelo direito à vida digna é como um processo inacabado, que deve ser diariamente conquistado e aperfeiçoado.

REFERÊNCIAS

AHRENS, Sergio. O “novo” código florestal brasileiro: Conceitos jurídicos fundamentais. Disponível em: <<http://www.ambientebrasil.com.br/florestal/download/SAhrensCodigoFlorestal.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

ARAUJO, Ed Wilson. **Plano diretor de São Luís voltará à pauta em setembro**. Publicado em 12 ago. 2017. Disponível em: < <https://edwilsonaraujo.com.br/plano-diretor-de-sao-luis-voltara-a-pauta-em-setembro/>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 36. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 02 set.1981. Disponível em: <<http://www.jurisambiente.com.br/ambiente/politicameioambiente.shtm>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: < <http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/2001/10257.htm>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

BRITO, Cilícia Dias Dos Santos Belfort. **O processo de uso e ocupação do solo urbano previsto no Plano Diretor de São Luís – MA**. Dissertação (Mestrado em Geografia). Porto Velho: Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, Rondônia, 2009.

DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO DO MARANHÃO. **Entrevista com Luís Fernando Cabral Barreto Júnior para o jornal O Estado do Maranhão**. Publicada em 03 nov. 2010. Disponível em: < <https://dp-ma.jusbrasil.com.br/noticias/2448797/estao-varrendo-o-lixo-para-debaixo-do-tapete>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

GOMES. Orlando. **Direitos Reais**. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

JÚNIOR, Itevaldo. **Raio-X da Cidade de São Luís**. Disponível em: <http://www.nossasaoluis.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=276%3Araio-x-da-cidade-de-sao-luis&Itemid=2>. Acesso em: 15 ago. 2017.

MARANHÃO. Lei nº 5.405, de 8 de abril de 1992. Institui o Código de Proteção de Meio Ambiente e dispõe sobre o Sistema Estadual de Meio Ambiente e o uso adequado dos recursos naturais do Estado do Maranhão. **Diário Oficial [da] Governo do Maranhão**, São Luís, MA, 08 abr. 1992. Disponível em: <http://www.saoluis.ma.gov.br/custom_files/File/LEI5405.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2017.

LOUREIRO, Francisco Eduardo. **A propriedade como relação jurídica complexa**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

MACIEL, Fabianne Manhães. **Função socioambiental da propriedade**. In: Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). **Revista Direito Ambiental e sociedade**, v. 2, n. 1, 2012, p. 361-386.

PIVA, Rui Carvalho. **Bem ambiental**. São Paulo: Max limonada, 2001.

PFLEGER, Ana Paula. **Função socioambiental da propriedade**. Monografia (Graduação em Direito). São José: Universidade do Vale do Itajaí, São José, Santa Catarina, 2004.

RECH, Adir Ubaldo, RECH Adivandro. **Direito urbanístico: fundamentos para construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural**. Rio Grande do Sul: EducS, 2010.

SÃO LUÍS. Lei nº 4.669, de 11 de outubro de 1996. Dispõe sobre o plano diretor do município de São Luís, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] Prefeitura Municipal de São Luís**, São Luís, MA, 11 out. 1996. Disponível em: <<http://www.gepfs.ufma.br/legurb/LEI%204669.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

TARTUCE, Flávio; SIMÃO, José Fernando. **Direito civil: direito das coisas**. 4. ed. São Paulo: **Método**, 2012, v. 4.

SOUZA, Demétrius Coelho. **A função socioambiental da propriedade como condição necessária para o desenvolvimento sustentável**. Disponível em: <http://web.unifil.br/docs/juridica/05/ARTIGO_1.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2017.