

## A FUNÇÃO SÓCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE COMO CONDIÇÃO NECESSÁRIA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

*Demétrius Coelho Souza\**

### RESUMO

O presente artigo objetiva tecer algumas considerações sobre a função socioambiental da propriedade, mencionado, para tanto, alguns instrumentos previstos no ordenamento jurídico brasileiro, no sentido de compatibilizar o progresso com princípios que norteiam o direito ambiental e urbanístico, alcançado, assim, a almejada sustentabilidade.

**Palavras-chave:** Função socioambiental da propriedade. Instrumentos legais para a utilização racional da propriedade. Desenvolvimento sustentável.

### FUNCTION SÓCIOAMBIENTAL OF THE PROPERTY AS NECESSARY CONDITION FOR THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT

### ABSTRACT

The present essay aims to discuss some issues concerning the social and environmental function of property, including some of the instruments foreseen in the Brazilian Legal System in order to find a balance between development and principles that guide de environmental law, achieving, through these measures, a sustainable life.

**Keywords:** Socioambiental function of the property. Legal instruments for the rational use of the property. Sustainable development.

13

## 1 INTRODUÇÃO

O presente texto visa abordar, ainda que sucintamente, a questão em torno da propriedade e alguns dos instrumentos existentes no ordenamento jurídico brasileiro com vistas a viabilizar sua adequada utilização, dando cumprimento, assim, à chamada função social da propriedade.

Para tanto, versará o presente artigo sobre aspectos inerentes a propriedade e alguns instrumentos legais existentes no ordenamento jurídico brasileiro, destinados à sua racional utilização, como, por exemplo, o plano diretor e o estatuto da cidade. Tais medidas, como se verá, prestam-se a viabilizar o convívio das pessoas em sociedade por meio de uma melhor ordenação do território. Em seguida, apresentar-se-á uma noção de Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA) e Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EPIV), instrumentos hoje utilizados para evitar danos ao meio-ambiente e melhorar a qualidade de vida de todas as pessoas. Na terceira e última parte deste texto, demonstrar-se-á que desenvolvimento x proteção ambiental constitui o grande desafio do presente século, justamente em razão da crescente preocupação com o meio ambiente, erigido a direito fundamental pela Constituição Federal de 1988.

\* Especialista em Direito Empresarial (UEL), Filosofia Política e Jurídica (UEL) e em Direito Civil e Processual Civil (UEL). Mestrando em Direito pela Universidade Estadual de Maringá. Professor de Direito Civil na PUCPR, Campus Londrina e na UniFil. Advogado na cidade de Londrina e região.



De qualquer sorte, a propriedade deve atender sua função social não apenas para facilitar a vida de todas as pessoas, mas também para garantir que o progresso ocorra de forma equilibrada e sustentável, sob pena de o meio ambiente sofrer as conseqüências decorrentes, acarretando, por óbvio, manifesto prejuízo à própria vida humana. Daí o porquê a posição de destaque que alguns instrumentos legais ocupam no ordenamento jurídico brasileiro.

## 2 A PROPRIEDADE

### 2.1 Evolução

Inicialmente, cabe dizer que a propriedade, segundo Carlos Alberto Bittar (2003, p. 103), constitui-se em “elemento essencial ao desenvolvimento do ser e de sua família, sendo também um meio de possibilitar o alcance das metas individuais, familiares e sociais”. Porém, a título de registro histórico e com base nos estudos formulados por John Gilissen (2001, p. 635 e ss.), a propriedade confundia-se com a esfera imediata do trabalho humano, mantendo relação direta com a menor ou maior capacidade de cada indivíduo na apreensão dos recursos naturais. No direito romano, por exemplo, a propriedade adquiriu caráter absoluto e individualista. No feudalismo, a propriedade, sobretudo da terra, ditava as relações de poder, sendo necessário registrar que nessa época foi marcante a inexistência de um poder público a que se submetessem os feudos, o que certamente contribuiu para o surgimento de abismos sociais.

Deve-se mencionar também, com base em Cezar Fiúza (2004, p. 719), a existência de teorias que procuraram delinear a base teórica da propriedade, nas quais repousa grande divergência entre os doutrinadores. Há a chamada “teoria da ocupação”, através da qual a propriedade teria embasamento na própria ocupação das coisas pelo homem, a fim de satisfazer suas necessidades. A “teoria da lei”, de sua parte, afirma ser a propriedade instituto de direito positivo, existindo porque a lei a criou e lhe garantiu continuidade (Montesquieu, Thomas Hobbes e Benjamin Constant). John Locke, por sua vez, fazia alusão à chamada “teoria da especificação”, na qual só se poderia vislumbrar a propriedade como fruto do trabalho. Assim, o arrendatário que trabalha a terra teria mais direito do que o dono. O empregado muito mais do que o patrão e assim por diante.

No entanto, a teoria mais aceita pela doutrina pátria, no que diz respeito à propriedade, é a da “natureza humana”, vale dizer, é natural do ser humano exercer poder, domínio sobre as coisas. Nesse sentido, anota Maria Helena Diniz (2004, p. 112-113) que o homem, como ser racional e eminentemente social, transforma seus “atos de apropriação em direitos que, como autênticos interesses, são assegurados pela sociedade, mediante normas jurídicas, que garantem e promovem a defesa individual, pois é imprescindível que se defenda a propriedade individual para que a sociedade possa sobreviver”.

De qualquer forma e retomando a idéia anterior, não havia, no passado, uma clara e evidente intervenção do Estado em relação ao direito de propriedade. Em outros termos, se a doutrina do “laissez-faire” assegurava ampla liberdade aos indivíduos e considerava intangíveis os seus direitos, permitia, ao mesmo tempo, que os abismos sociais se tornassem cada vez mais profundos, deixando à mostra os inevitáveis conflitos surgidos da desigualdade entre as várias camadas da sociedade. Esse modelo político, como bem observa José dos Santos Carvalho Filho (2007, p. 657), “não conseguiu sobreviver aos novos fatores de ordem política, econômica e social que o mundo contemporâneo passou a enfrentar”, dando esta forma de Estado lugar ao chamado “Estado do Bem-Estar”, que “emprega seu poder supremo e coercitivo para suavizar, por uma intervenção decidida, algumas das conseqüências mais penosas da desigualdade econômica”.

Nesse passo, a passagem do Estado Liberal ao Estado Social, induzida por mudanças mentais em uma realidade de crescentes exigências sociais, conduziu à nova definição do direito de propriedade, de modo que a propriedade, então vista como direito absoluto, evoluiu para um sistema de limitações decorrentes de confrontações com interesses públicos, justificando a interferência do Estado.

Sob essa perspectiva, a propriedade passa a não mais ser vista como um direito absoluto, exclusivo e perpétuo, mas sim algo cujo exercício faz-se em consonância com os interesses sociais, hoje tidos em maior amplitude, justificando a aplicação do princípio da supremacia dos interesses públicos sobre o privado e a crescente intervenção do Estado. Surge, pois, a chamada “função social da propriedade”, difundindo a idéia de que a propriedade não atenderá somente aos interesses privados, mais sim aos interesses de toda a coletividade. Neste particular, observa Lúcia Valle Figueiredo (2005, p. 25) que “o direito de propriedade continua assegurado. Entretanto, também o está, o direito coletivo e/ou difuso, que é atendido pela função social da propriedade (art. 5º, incisos XXII e XXIII)”. Melhor explicando: a função social relaciona-se, fundamentalmente, com o “uso” da propriedade, devendo sua utilização servir ao bem da coletividade (LEAL, 2003, p. 32).

Com isto, diga-se que a propriedade privada está em pleno vigor, sendo notadamente reconhecida pelo ordenamento jurídico. No entanto, esse mesmo ordenamento jurídico não permite que a propriedade privada entre em rota de colisão com o direito coletivo, o que justifica, como já mencionado, a intervenção estatal. Em outros termos, a propriedade deve atender os anseios da coletividade e ser cotejada com os princípios constitucionais que a informam, principalmente aqueles constantes nos artigos 1º a 4º da Constituição Federal de 1988.

## 2.2 Noção de Propriedade e Direito de Propriedade: Reflexos em Alguns Ramos do Direito

Para Lúcia Valle Figueiredo (2005, p. 21), o “direito de propriedade (ou qualquer direito) só poderá ter a feição, o perfil traçado pelo ordenamento jurídico de determinado país, em determinado momento histórico”, o que explica os diferentes enfoques com que os assuntos dos mais diversos vêm sendo tratados pelo ordenamento jurídico ao longo dos anos. Nesta perspectiva, pode-se afirmar que o Código Civil de 2002, por exemplo, privilegia a pessoa humana e a boa-fé, o que já não ocorria com o Código Civil pretérito, estritamente voltado para o patrimônio. Daí a observação de Eugênio Facchini Neto (2006, p. 34):

Da constitucionalização do direito civil decorre a migração, para o âmbito privado, de valores constitucionais, dentre os quais, como verdadeiro “*primus inter parís*”, o princípio da dignidade da pessoa humana. Disso deriva, necessariamente, a chamada repersonalização do direito civil, ou visto de outro modo, a despatrimonialização do direito civil. Ou seja, recoloca-se no centro do direito civil o ser humano e suas emanções. O patrimônio deixa de estar no centro das preocupações privatísticas [...], sendo substituído pela consideração com a pessoa humana. Daí a valorização, por exemplo, dos direitos da personalidade, que o novo Código Civil brasileiro emblematicamente regulamenta já nos seus primeiros artigos.

O momento histórico mudou, a sociedade mudou e, por conseguinte, o direito. Essa transformação também ocorreu em relação ao direito de propriedade que, com o passar do tempo, sofreu nítida modificação, passando do “*ius utendi, ius fruendi et ius abutendi*” para adquirir o perfil de propriedade social, idéia esta manifestamente reconhecida pelo ordenamento jurídico brasileiro.

A propriedade, assim como inúmeros outros direitos, evoluiu com o passar dos tempos, passando a ser vislumbrada sob diversos enfoques e vertentes. Nesse contexto, destaca-se a valorização da pessoa e do bem-comum, ou seja, desenvolve-se uma tendência para interpretar a evolução do direito de propriedade à luz de novos tempos e acontecimentos políticos, sociais e econômicos, fazendo-se com que a propriedade assumira uma postura mais “dinâmica”, notadamente em relação à coletividade como um todo.

Essa transformação evidentemente engloba a função social da propriedade, nascendo daí a necessidade de o Estado se fazer presente, até para que dê guarida ao princípio da supremacia do interesse público. Com tal medida, atender-se-á aos anseios do princípio em comento bem como as diretrizes fixadas pela Constituição Federal.



Em resumo, necessário dizer que a propriedade e seu respectivo direito encontram-se inseridos em todo esse contexto, o que somente confirma a idéia de que o direito de propriedade envolve novas facetas, principalmente com a inclusão expressa do Direito Urbanístico na Constituição Federal de 1988 e a publicação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10.07.01). Para firmar esse entendimento, apontam-se, dentre outros, os seguintes dispositivos constitucionais: art. 5º, incisos XXII e XXIII; art. 170, incisos II e III; arts. 176, 177, 178, 182, 183, 184, 185, 186, 191 e 222.

### 2.3 A função Socioambiental da Propriedade

Como visto, a função social da propriedade vem ganhando crescente importância para o direito, mormente após o advento da Constituição Federal de 1988 (art. 5º, inc. XXIII). Mas, o que deve ser entendido por função social da propriedade?

Para Eros Roberto Grau (2001, p. 262), o assunto em questão passa pelo reconhecimento da propriedade privada, pois não faria sentido falar em função social de propriedade pública. De qualquer sorte, observa o autor que a propriedade deve estar voltada para os interesses da coletividade. José Afonso da Silva (2003, p. 276), de sua parte, observa que a propriedade não pode mais “ser considerada como um direito individual nem como instituição do Direito Privado. Por isso, deveria ser prevista apenas como uma instituição da ordem econômica, como instituição de relações econômicas, como nas Constituições da Itália (art. 42) e de Portugal (art. 62)”. Ainda na visão desse autor, a previsão da propriedade privada e sua função social relativizariam o conceito puro de direito individual, eis que a propriedade passou a assumir a “tarefa” de assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social (CF art. 170, II e III). No mesmo sentido, manifesta-se Eros Roberto Grau (2001, p. 274):

16

o que mais releva enfatizar, entretanto, é o fato de que o princípio da função social da propriedade impõe ao proprietário – ou a quem detém o poder de controle, na empresa – o dever de exercê-la em benefício de outrem. Isso significa que a função social da propriedade atua como fonte da imposição de comportamentos positivos – prestação de fazer, portanto, e não, meramente, de não fazer – ao detentor do poder que deflui da propriedade.

Por outras palavras, necessário dizer que a função social implica em um novo conceito, pois a Constituição Federal posiciona a propriedade privada como princípio da ordem econômica, submetendo-a aos ditames da justiça social, em fiel observância aos interesses da coletividade. Feitas essas breves considerações, perguntar-se-ia: e a função ambiental da propriedade, no que basicamente consistiria?

Não se concebe, hoje em dia, o estudo da função social da propriedade dissociada de sua função ambiental, ou seja, não há como falar em função social sem expressão menção à função ambiental da propriedade. Prova disso é a redação do § 1º do art. 1228 do Código Civil, em que se constata a preocupação da legislação infra-constitucional em inserir a propriedade no conceito ambiental, até porque esse ramo do direito não abarca somente o direito ambiental natural, mas também o artificial, o cultural e o do trabalho, como observa Celso Antônio Pacheco Fiorillo (2005, p. 20-23).

De qualquer forma, a utilização da propriedade – rural ou urbana – deve guardar estreita consonância com a preservação do meio ambiente, até porque determina a Constituição Federal caber ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações (art. 225).

Tal determinação claramente envolve o direito de propriedade, pois não mais se admite que alguém explore a terra sem se preocupar em evitar danos ambientais ou em prejuízo do bem comum geral, o que seria prejudicial a um número sem fim de pessoas.



## 2.4 A Interferência do Estado na Propriedade

Como já mencionado no início deste trabalho, a doutrina do “laissez-faire” deu lugar à doutrina do Estado do Bem-Estar, o que evidentemente trouxe mudança das mais significativas, inclusive no campo do direito. Ora, saindo daquela posição de indiferente distância, o Estado contemporâneo foi assumindo a tarefa de assegurar a prestação dos serviços fundamentais, não apenas ampliando seu espectro social, mas também procurando a proteção da sociedade vista como um todo. Para tanto, precisou imiscuir-se nas relações privadas, o que explica sua intervenção no domínio econômico privado.

Nessa linha de pensamento, surge a limitação imposta pelo direito positivo em relação ao direito de propriedade, jutamente para que o interesse privado não prevaleça sobre os interesses públicos. Nesse passo, reconheceu a Constituição Federal ser garantido o direito de propriedade (art. 5º, inc. XXII), impondo também a idéia de que a “propriedade atenderá sua função social” (art. 5º, inc. XXIII). Assim, se a propriedade não está atendendo a sua função social, deve o Estado intervir para amoldá-la a essa qualificação, o que é reforçado por vários dispositivos legais, como o já mencionado § 1º do art. 1228 do Código Civil, por exemplo. Aliás, observa José dos Santos Carvalho Filho (2007, p. 658) que se o “proprietário não respeita essa função, nasce para o Estado o poder jurídico de nela intervir e até de suprimi-la, se esta providência se afigurar indispensável para ajustá-la aos fins constitucionalmente assegurados”.

Dessa noção, extrai-se que qualquer ataque à propriedade que não tenha esse objetivo estará contaminado de irretorquível ilegalidade, o que inclui o próprio poder público. A intervenção revela, por igual, o poder supremo do Estado, sendo aplicação pura de seu poder de império (*ius imperium*). A intervenção na propriedade se justifica, pois, em razão desses dois fundamentos: supremacia do interesse público e função social da propriedade, brevemente mencionados.

## 2.5 Alguns Instrumentos Legais Relacionados à Utilização Racional da Propriedade

17

Há, hoje em dia, vários instrumentos legais que disciplinam a adequada utilização da propriedade, os quais, direta ou indiretamente, procuram viabilizar o convívio harmônico das pessoas em sociedade e melhorar sua qualidade de vida. Dentre esses vários instrumentos, destacam-se o plano diretor, o estudo prévio de impacto ambiental e o estudo de impacto de vizinhança, previstos no art. 4º da Lei nº 10.257/01, autodenominada “Estatuto da Cidade”.

Dada à natureza deste trabalho, porém, o texto tratará de apenas alguns desses instrumentos, mais especificamente daqueles acima mencionados. O primeiro deles – o plano diretor – segundo Hely Lopes Meirelles (2005, p. 114-115), constitui um

complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local. Deve ser a expressão das aspirações dos munícipes quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto cidade-campo. É o instrumento técnico-legal definidor dos objetivos de cada Municipalidade e, por isso mesmo, com supremacia sobre os outros, para orientar toda atividade da Administração e dos administrados nas realizações públicas e particulares que interessem ou afetem a coletividade.



José Afonso da Silva (2006, p. 139), de sua parte, assevera que o plano diretor é, nos termos da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade, o “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”, explicando, logo em seguida, que o plano diretor é

obrigatório para cidades com mais de 20.000 habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas e de áreas de interesse turístico, onde o Poder Público Municipal pretenda utilizar os instrumentos do parcelamento, edificação e utilização compulsórios ou inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional. É *plano*, porque estabelece os objetivos a serem atingidos, o prazo que estes devem ser alcançados (ainda que, sendo plano geral, não precise fixar prazo, no que tange às diretrizes básicas), as atividades a serem executadas e quem deve executá-la. É *diretor*, porque fixa as diretrizes do desenvolvimento urbano do Município.

Constata-se, portanto, que o plano diretor é muito mais que um plano de obras, pois deve traçar o espaço como uma manifestação social, que envolve aspectos físicos, econômicos, sociais e institucionais, objetivando a melhoria de vida da população. Nesse aspecto, observa Regina Maria Macedo Ferrari (2005, p. 236) que

para administrar a cidade, em especial a que se encontra em processo de crescimento, é preciso elaborar planos de expansão e aproveitamento adequado do solo, com a devida conformação do sistema viário e localização dos serviços, de modo a melhorar a qualidade de vida, prevenindo-a contra o crescimento desordenado e situações urbanas caóticas, como se vê em muitas cidades brasileiras.

18

Exatamente aí reside o cerne da questão, ou seja, é justamente para se obter uma melhor qualidade de vida que o direito, notadamente o administrativo, o ambiental e o urbanístico, voltam-se para essas questões, a lembrar que o direito ambiental, como alhures mencionado, abarca o meio ambiente artificial, aí compreendido o espaço urbano construído. Nesse sentido, nem seria preciso lembrar que é nas cidades que as pessoas habitam, trabalham, têm seu lazer e se locomovem, o que justifica a proteção extrema dispensada ao meio ambiente (artificial), sob pena de colocar em xeque a viabilidade social e, quiçá, a própria subsistência humana.

Em termos urbanos, como já se percebeu, o instrumento a ser utilizado para alcançar esse mister é o plano diretor, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes (CF/88, art. 182). Isto não quer dizer, entretanto, que cidades com menos de vinte mil habitantes devam crescer dissociadas de planejamento. Ao contrário, todos os administradores públicos devem ter preocupação no sentido de viabilizar o planejamento urbano, ainda que a cidade seja considerada de pequeno porte, pois uma cidade de pequeno porte hoje poderá, certamente, transformar-se em um grande centro no futuro. Planejar, pois, “significa estabelecer objetivos, indicar diretrizes, estudar programas, escolher os meios mais adequados a uma realização e traçar a atuação do governo, consideradas as alternativas possíveis” (AGUIAR, 1996, p. 35).

Portanto, presta-se o plano diretor a ordenar o espaço habitável no município, buscando, com isso, melhorar a qualidade de vida de todos os munícipes. Esse instrumento, como observa o próprio José Afonso da Silva (2006, p. 140), tem “por função sistematizar o desenvolvimento físico, econômico e social do território, visando ao bem-estar da comunidade local”, sendo essa a idéia que gravita em torno da função social e ambiental da propriedade.

Sob o aspecto da qualidade de vida, justiça social e desenvolvimento das atividades econômicas, apontam Nelson Saule Junior, Thais de Ricardo Chueiri e Raul Silva Telles do Vale (2007, p. 236) que



Um dos indicadores do cumprimento e aplicação do princípio das funções sociais da cidade é o plano diretor apresentar o conjunto de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, que sejam destinados a atender aos elementos do direito à cidade, entendido como o direito à terra urbana, moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

Outros instrumentos não menos importantes são o estudo prévio de impacto ambiental (EPIA) e o estudo prévio de impacto de vizinhança (EPIV), devidamente previstos no inc. VI do art. 4º do Estatuto da Cidade. O rol apresentado pelo art. 4º, aliás, é exemplificativo, afirmação esta corroborada por Hely Lopes Meirelles (2005, p. 158), para quem outros instrumentos “poderão vir a ser criados, inclusive por Estados e Municípios”. Ambos os instrumentos prestam-se a atender a função social e ambiental da propriedade, buscando o bem-estar de toda a população.

O Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança encontra-se previsto nos artigos 36 a 38 do Estatuto da Cidade e constitui importante instrumento de controle social e democrático, devendo ser utilizado também para referendar empreendimentos e atividades públicas ou privadas em área urbana, como condicionante para a expedição de licenças e autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do município.

Criado por lei municipal, o estudo deverá medir os efeitos positivos e negativos que a obra, a atividade e o empreendimento trará à vizinhança, justamente para que medidas sejam tomadas no sentido de preservar a qualidade de vida da população residente nas áreas e proximidades do empreendimento. Além disso, o estudo deverá aferir o impacto sobre o adensamento da população e os equipamentos urbanos e comunitários, o uso e a ocupação do solo, aquilatar a valorização imobiliária, a geração de tráfego e demanda de transporte público, aspectos de ventilação e aeração, assim como as influências sobre a paisagem urbana e os patrimônios natural e cultural. A lei também ressalva que o EIV não substitui a elaboração nem a aprovação do estudo de impacto ambiental (EIA), também previsto no Estatuto da Cidade.

Desta maneira, o estudo de impacto de vizinhança é uma grande contribuição do Estatuto da Cidade no que se refere à gestão ambiental urbana. É um instrumento que visa atenuar os conflitos de uso e ocupação do solo, criando uma nova possibilidade de intermediação entre os interesses dos empreendedores urbanos e a população diretamente impactada, de modo a resguardar padrões mínimos de qualidade de vida, sendo este, também, um dos objetivos do plano diretor, já mencionado.

O estudo prévio de impacto ambiental (EPIA), por sua vez, é considerado verdadeiro “procedimento administrativo de prevenção e de monitoramento dos danos ambientais” (MACHADO, 1986, p. 69). Nessa trilha, ensina José Afonso da Silva (2007, p. 289) que o Estudo Prévio de Impacto Ambiental tem por objetivo “avaliar as proporções das possíveis alterações que um empreendimento, público ou privado, pode ocasionar ao meio ambiente. Trata-se de um meio de atuação preventiva, que visa a evitar as conseqüências danosas, sobre o ambiente, de um projeto de obras, de urbanização ou de qualquer atividade”.

E, em que pese não ser este o enfoque do presente texto, deve-se asseverar que o EPIA é exigido todas as vezes em que a instalação de obra ou atividade a ser desenvolvida causar, em potencial, significa degradação ambiental, exigência esta imposta pela própria Constituição Federal, mercê do que dispõe seu art. 225, § 1º, IV.

Necessário destacar, ainda, que o estudo prévio de impacto ambiental deve ser realizado por equipe multidisciplinar composta por técnicos de várias áreas do saber, não podendo, igualmente, ser resumido a um mero estudo formal de apreciação dos impactos ao meio ambiente. Ao contrário, deve “compreender um estudo sério, completo e exaustivo que permita o conhecimento das condições ambientais preexistentes ao empreendimento, a real dimensão dos danos que ele pode causar e a eficácia das medidas preventivas e mitigadoras propostas para que seja possível autorizar-se”, como relatado por Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, Desembargador da 3ª Turma do TRF da 4ª Região, no processo nº 2005.04.01.012384-0, julgado em 26.09.05.



Há que se observar, ainda, que o estudo prévio de impacto ambiental não substitui o estudo prévio de impacto de vizinhança e vice-versa, sendo obrigatória a realização de ambos os estudos. Com tais medidas, aumentam as chances de os impactos ambientais serem menores.

Esses instrumentos legais visam, portanto, garantir uma melhor qualidade de vida para as presentes e futuras gerações, cumprindo, desta forma, as expressas determinações da Constituição Federal (art. 225). Diga-se, por igual, que o conceito de “qualidade de vida” não é fácil de ser elaborado, mas certamente constitui um modo de “complemento necessário ao meio ambiente” (PRIEUR, 2001, p. 04). E, muito embora não seja de fácil constatação, é fato certo que a qualidade de vida encontra-se relacionada ao bem-estar das pessoas e à dignidade humana. Sob esse ângulo, a observação de Rui Carvalho Piva (2000, p. 111):

A vida digna com qualidade representa, certamente, o fim maior a ser colimado pelo direito em benefício do ser humano, mas a proteção ambiental, sem a qual os outros interesses, é verdade, não terão onde sobreviver, não é a única proteção capaz de possibilitar a existência de um homem feliz e digno. A felicidade e a dignidade do ser humano também inserem-se no conceito de vida com qualidade, mas, por maior que seja a ubiquidade do Direito Ambiental, esta realização humana não advém exclusivamente do cumprimento irrestrito das prescrições das normas ambientais. Trata-se de uma realização que também depende de poder econômico próprio capaz de proporcionar ao ser humano o seu sustento, a sua educação e o seu lazer, por exemplo.

Percebe-se, desse modo, que o tema pode ser estudado por meio de vários elementos que, direta ou indiretamente, contribuem para o bem-estar das pessoas, com conseqüências em sua conduta e modo de vida. Não se poderia deixar de mencionar, por igual, que a qualidade de vida proporciona um mínimo pretendido e estabelecido pelo legislador brasileiro, residindo aí sua estreita ligação com o princípio da dignidade da pessoa humana e outros tantos princípios previstos no texto constitucional. Em resumo,

garantir a qualidade de vida é preservar a dignidade humana. O bem maior protegido pelo direito é a vida humana. Mas o ser humano, ser racional, é sujeito consciente das situações que vivencia e valora os objetos à sua volta. Precisa, portanto, de algo mais do que sobreviver: precisa viver com dignidade (REISEWITZ, 2004, p. 45).

Não se esqueça, como já se afirmou, que os três instrumentos aqui mencionados (plano diretor, estudo prévio de impacto de vizinhança e estudo prévio de impacto ambiental) encontram-se previstos no Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de 10 de julho de 2001).

Essa lei, cabe ressaltar, veio regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 e estabelecer as diretrizes gerais da política urbana, o que significa dizer que também é destinada aos Municípios e Distrito Federal. Assim, colocou o estatuto grande ênfase no uso da propriedade urbana, fato que evidencia preocupação com os aspectos físico-territoriais do planejamento das cidades. Noutras palavras, o Estatuto da Cidade

Fornece um instrumental a ser utilizado em matéria urbanística, sobretudo em nível municipal, visando à melhor ordenação do espaço urbano, com observância da proteção ambiental, e à busca de solução para problemas sociais graves, como a moradia, o saneamento, por exemplo, que o caos urbano faz incidir, de modo contundente, sobre as camadas carentes da sociedade (MEDAUAR, 2004, p. 17).

Com tais medidas, busca-se a plena aplicação da já mencionada “função social da propriedade”, razão pela qual se torna necessário conhecer, divulgar, discutir e aplicar o Estatuto da Cidade, objetivando a melhoria da qualidade de vida de toda a população. É o que está disposto, inclusive, no parágrafo único do art. 1º dessa lei: “Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”. Com tais medidas, atender-se-ão os anseios da Carta Magna de 1988, proporcionando vida digna a todos os habitantes da “urbe”.

### 3 O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Sem quaisquer dúvidas, compatibilizar o equilíbrio entre o desenvolvimento e a sustentabilidade é o grande desafio do Século XXI, o que levou Raimundo Alves de Campos Junior (2006, p. 127) a afirmar que o “maior desafio deste começo de século consiste exatamente em buscar o equilíbrio entre o desejado desenvolvimento econômico e a preservação da sadia qualidade de vida”.

Com efeito, há uma crescente preocupação brasileira e até mesmo mundial em se preservar o meio ambiente em todas as suas vertentes, aí incluído o meio ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho, repita-se. O assunto ganhou crescente importância nos noticiários de todo o país, pois não é crível nem tampouco aceitável que as degradações – inclusive aquelas que objetam o progresso – continuem a prejudicar toda a biota, trazendo prejuízo ao meio ambiente como um todo e comprometendo, sobremaneira, a qualidade de vida de todas as pessoas.

Com isso não se pretende dizer que o Direito seja contrário às atividades econômicas. Muito pelo contrário, o Direito, principalmente o Ambiental, tem por finalidade “a compatibilização do crescimento econômico com o respeito às formas de vida existentes no planeta Terra, a sustentabilidade dos recursos naturais renováveis e não renováveis, com os direitos humanos fundamentais e, conseqüentemente com a melhoria da qualidade de vida, desta e das futuras gerações” (ANTUNES, 2005, p. 529). O progresso, entretanto, deve ocorrer de forma sustentável.

Observa-se, portanto, que o direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar, econômica, social, cultural e politicamente, como bem determina o § 1º do art. 1º da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento.

Deve-se mencionar, ainda, o art. 3º da Lei nº 9985/00, que prevê, como um dos objetivos do Sistema Nacional de Unidades (SNUC), a promoção do desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais, sendo certo que o art. 14 da mesma lei elege à categoria de unidade de conservação as “reservas de desenvolvimento sustentável”, representadas, segundo Paulo de Bessa Antunes (2005, p. 557), por

áreas naturais que abrigam populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo das gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica.

Percebe-se, novamente, a preocupação do legislador em proporcionar às pessoas meios para alcançar uma melhor qualidade de vida, o que passa, por óbvio, pelo estudo do desenvolvimento sustentável. Toda essa idéia foi muito bem capitaneada por Fritiof Capra (2002, p. 110) ao afirmar que uma sociedade sustentável se faz pelo repensar das tecnologias e instituições sociais capazes de anular o abismo existente entre o antropocentrismo e biocentrismo. Eis as palavras do autor:



Para construir uma sociedade sustentável para nossos filhos e as gerações futuras, temos de repensar desde a base uma boa parte das nossas tecnologias e instituições sociais, de modo a conseguir transpor o enorme abismo que se abriu entre os projetos humanos e os sistemas ecologicamente sustentáveis da natureza. As organizações humanas precisam passar por uma mudança fundamental, tanto para se adaptar ao ambiente empresarial quanto para tornar-se sustentáveis do ponto de vista ecológico. Esse duplo desafio é urgente e real [...].

Sustentável, portanto, “é o desenvolvimento que reinveste no meio ambiente para assegurar sua conservação e sua recuperação” (FARIAS, 1999, p. 275), preconizando a idéia de que o meio ambiente deve ser conservado ao longo do processo produtivo, justamente para que as futuras gerações possam viver com dignidade, não sofrendo os eventuais impactos de sua inobservância, até porque a crise ambiental é fruto da própria concepção capitalista de produção, representando o limite de regulação capitalista.

Nesse trabalho, poder-se-iam ainda transcrever várias outras noções e definições sobre o assunto, inclusive aquela estabelecida na Conferência de Estocolmo em 1972 (desenvolvimento sustentável seria aquele capaz de satisfazer as necessidades sociais atuais sem comprometer as necessidades futuras), mas a idéia principal será sempre esta: explorar o meio ambiente de forma consciente e moderada, tendo a constante preocupação de renová-lo, justamente para que as presentes e futuras gerações não tenham sua qualidade de vida comprometida, o que colocaria em xeque a própria subsistência da raça humana, até por conta do evidente esgotamento dos recursos naturais. O princípio, como se percebe, é amplamente aplicável ao meio urbano artificial, exigindo dos administradores públicos (e de toda a coletividade) medidas no sentido de preservar as cidades, até porque as estatísticas apontam que 88% da população estará vivendo nas cidades até o ano de 2.030.

### **3.1 A Propriedade, o Meio Ambiente e o Desenvolvimento Sustentável: O Grande Desafio do Século XXI**

Como visto, o desenvolvimento sustentável é o grande desafio do século XXI, o que exige de todos, evidentemente, conscientização maior no tocante a assuntos relacionados ao ambiente, principalmente em relação à sua conservação. De fato, a busca do desenvolvimento sustentável passa não só pela educação e maior conscientização das pessoas, mas também pela adoção de alguns dos instrumentos mencionados no item 2.5 deste trabalho, os quais se prestam, como visto, a viabilizar (e tentar melhorar) o convívio das pessoas em sociedade, evitando, dessa forma, lesão maior ao meio ambiente.

Ora, não se pode olvidar que a Constituição Federal consagrou de forma expressa o princípio sob comento ao dispor que se impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações (CF, art. 225). Assim, tudo que puder causar o esgotamento dos bens ambientais em prejuízo da atual ou da futura geração será reputado inconstitucional. Em verdade, a importância do princípio é tão grande que está até mesmo inserido na lista de prioridades da Conferência das Nações Unidas, pois, segundo o Princípio 03, da ECO/92, “o direito ao desenvolvimento deve ser realizado de modo a satisfazer as necessidades relativas ao desenvolvimento e ao meio ambiente das gerações presentes e futuras”.

Por essa razão é que já se afirmou que o maior desafio deste começo de século consiste exatamente em buscar o equilíbrio entre o desejado desenvolvimento econômico e a preservação da sadia qualidade de vida, o que exige que todas as sociedades do planeta procedam verdadeira mudança em relação às grandes referências que marcaram os modelos de desenvolvimento econômico. Não há mais espaço ou lugar, portanto, para condutas desidiasas ou realizadas em descompasso com o bem comum.



## 4 CONCLUSÃO

Procurou-se, por meio deste texto, traçar um perfil sobre o direito de propriedade, mencionando, ainda, que em poucas linhas, sua evolução histórica ao longo dos tempos até à chamada “função social”, permitindo ao Estado intervir na propriedade particular, justamente para que o interesse da coletividade seja observado, sobrepondo-se ao interesse privado. E, para viabilizar essa propriedade e atender aos anseios impostos pela sociedade, não se poderia deixar de mencionar alguns instrumentos previstos em lei, como, por exemplo, o plano diretor e os estudos de impacto ambiental e de vizinhança, dentre muitos outros previstos na legislação.

Realmente, se a busca hoje em dia é para que se alcance a sustentabilidade, como seria possível concebê-la sem a observância de algumas regras previamente impostas e especialmente voltadas à conservação ambiental e à qualidade de vida? Como permitir, por exemplo, que uma hidroelétrica seja construída sem a realização de um estudo prévio de impacto ambiental? Como permitir que um empreendimento seja edificado sem que estudos sejam realizados para medir os efeitos positivos e negativos que daí podem advir?

Chegou-se a um tempo em que a humanidade não mais pode se dar ao luxo de permitir o desenvolvimento e a poluição desenfreados, sem qualquer preocupação com a preservação ambiental. Imprescindível, pois, a conservação e preservação, sob pena de não se cumprir o comando previsto no artigo 225 da Constituição Federal, colocando em xeque a própria subsistência e vida das futuras gerações. A propriedade, portanto, deve ser utilizada de forma racional, sob pena de a vida, em todas as suas formas, tornar-se inviável.

## REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Joaquim Castro. **Direito da Cidade**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 8. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- BITTAR, Carlos Alberto. **Direito Civil Constitucional**. 3. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- CAMPOS JUNIOR, Raimundo Alves de. **O Conflito entre o Direito de Propriedade e o Meio Ambiente**. Curitiba: Juruá, 2006.
- CAPRA, Fritjof. **As Conexões Ocultas: ciência para uma vida sustentável**. São Paulo: Cultrix, 2002.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 17. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.
- DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro: direitos das coisas**. 19. ed., São Paulo: Saraiva, 2004.
- FACCHINI NETO, Eugênio. Reflexões Histórico-Evolutivas sobre a Constitucionalização do Direito Privado. In: **Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado**. Ingo Wolfgang Sarlet (Org). 2. ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.
- FARIAS, Paulo José Leite. **Competência Federativa e Proteção Ambiental**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1999.
- FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito Municipal**. 2. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.



FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Disciplina Urbanística da Propriedade**. 2. ed., São Paulo: Malheiros, 2005.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 6. ed., São Paulo: Saraiva, 2005.

FIUZA, Cezar. **Direito Civil: curso completo**. 8. ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

GILISSEN, John. **Introdução Histórica ao Direito**. 3. ed., Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 2001.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

LEAL, Rogério Gesta. **Direito Urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Regulamentação do Estudo de Impacto Ambiental**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1986.

MEDAUAR, Odete. Diretrizes Gerais. In: MEDAUAR, Odete e ALEMIDA, Fernando Dias Menezes (Coord.). **Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001**. 2. ed., São Paulo: Revista dos tribunais, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de Construir**. 9. ed., São Paulo: Malheiros, 2005.

PIVA, Rui Carvalho. **Bem Ambiental**. São Paulo: Max Limonad, 2000.

24

PRIEUR, Michel. *Droit l'environnement*. 4. ed., Paris: Delloz, 2001.

REISEWITZ, Lúcia. **Direito Ambiental e Patrimônio Cultural: direito à preservação da memória, ação e identidade do povo brasileiro**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2004.

SAULE JUNIOR, Nelson; CHUEIRI, Thais de Ricardo; VALE, Raul Silva Telles do. Plano Diretor do Município de São Gabriel da Cachoeira: aspectos relevantes da leitura jurídica. In: SAULE JUNIOR, Nelson (org.). **Direito Urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas**. Sérgio Antonio Fabris Editor: Porto Alegre, 2007.

SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 4. ed., São Paulo: Malheiros, 2006.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

\_\_\_\_\_. **Direito Ambiental Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

