VI ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI - COSTA RICA

DIREITO AMBIENTAL, SUSTENTABILIDADE E DIREITOS DA NATUREZA II

CRISTIANE DERANI

ELCIO NACUR REZENDE

GERMANA DE OLIVEIRA MORAES

Copyright © 2017 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

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

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D597
Direito ambiental, sustentabilidade e direitos da natureza II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UNA/UCR/IIDH/IDD/UFPB/UFG/Unilasalle/UNHwN;

Coordenadores: Cristiane Derani, Elcio Nacur Rezende, Germana De Oliveira Moraes – Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-389-4
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Direitos Humanos, Constitucionalismo e Democracia no mundo contemporâneo.

1.Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Internacionais. 2. Meio Ambiente. 3. Sustentabilidade. 4.Natureza. I. Encontro Internacional do CONPEDI (6. : 2017 : San José, CRC).

CDU: 34

Universidad Nacional de Costa Rica
Heredia – Costa Rica
www.una.ac.cr

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

Universidad de Costa Rica San José – Costa Rica https://www.ucr.ac.cr

VI ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI - COSTA RICA

DIREITO AMBIENTAL, SUSTENTABILIDADE E DIREITOS DA NATUREZA II

Apresentação

O VI Encontro Internacional do CONPEDI ocorreu nas cidades de Heredia, San José e San Ramón, na Costa Rica, em parceria com a Universidad Nacional (UNA) e a Universidad de Costa Rica - Sede Occidente (UCR) e teve como temática central: Direitos Humanos, Constitucionalismo e Democracia no mundo contemporâneo.

O Grupo de Trabalho intitulado Direito ambiental, sustentabilidade e direitos da natureza II, foi coordenado pelos Professores Doutores Germana De Oliveira Moraes (Universidade Federal do Ceará), Cristiane Derani (Universidade Federal de Santa Catarina) e Elcio Nacur Rezende (Escola Superior Dom Helder Câmara).

Assim, tivemos a honra de presenciar a apresentação oral de pesquisas científicas de quilate, realizadas por professores de Direito do Brasil e de outros países.

A partir das pesquisas realizadas, surgiu a oportunidade de apresentarmos à comunidade científica esta coletânea que traduz, em toda sua complexidade, os principais questionamentos do Direito e Sustentabilidade na atualidade.

Em comum, esses artigos guardam o rigor da pesquisa e o cuidado nas análises, que tiveram como objeto o Direito, Meio Ambiente e Sustentabilidade na cotemporaneidade, abrangendo a gestão dos riscos na sociedade hodierna, as políticas públicas e seus instrumentos de implementação.

De Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro e Elcio Nacur Rezende, o artigo A TUTELA PENAL DO AMBIENTE NO BRASIL E NA COSTA RICA, trata da tutela penal do ambiente no Brasil e na Costa Rica e traz considerações sobre essa tutela a partir do comando de ampla proteção ambiental previsto na Constituição dos dois países.

Lyssandro Norton Siqueira e Beatriz Souza Costa com o artigo intitulado A JUSTIÇA AMBIENTAL E A NECESSIDADE DE MAIOR EFETIVADADE DAS AÇÕES DE REPARAÇÃO POR DANOS AMBIENTAIS: O CASO DE MARIANA identificam a

efetividade das normas legais que exigem das empresas atuação responsável e sustentável, e o entendimento das cortes brasileiras, quanto aos danos ambientais provocados pelas atividades extrativas a partir da maior tragédia ambiental brasileira.

QUESTÕES DA POLÍTICA URBANA SOTEROPOLITANA: NO MEIO DO CAMINHO TINHA UMA AVENIDA, TINHA UMA AVENIDA NO MEIO DO CAMINHO de autoria de Analice Nogueira Santos Cunha e Julio Cesar de Sá da Rocha, explica que a política urbana deve ser construída respeitando os princípios constitucionais e diretrizes legais que determinam um procedimento participativo para construção de um plano diretor, instrumento básico da política urbana, que efetive a cidade sustentável com meio ambiente preservado, e que garanta o bem-estar de seus cidadãos.

O texto RECURSOS ENERGÉTICOS RENOVÁVEIS E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: A ENERGIA SOLAR FOTOVOLTAICA de Deilton Ribeiro Brasil apresenta as razões pela qual esta energia seria a tecnologia de produção energética ideal. Todavia alerta para os custos da tecnologia existente mas tem esperança na criação de um mercado competitivo que estimule a redução dos custos.

A LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO PERANTE O SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS POR VIOLAÇÃO A DIREITOS HUMANOS AMBIENTAIS é o título do artigo de Jaime Meira do Nascimento Junior e Patrícia Nunes Lima Bianchi. O texto objetiva refletir sobre o alcance das funções institucionais do Ministério Público brasileiro na defesa dos direitos humanos ambientais perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Marcelo Kokke Gomes e Márcio Luís de Oliveira escreveram o artigo RESPOSTA SOCIOAMBIENTAL E DIREITO DOS DESASTRES: CONSIDERAÇÕES SOBRE O CASO MARIANA. O trabalho analisa o desastre ambiental de Mariana sob o marco teórico da sociedade de risco, do worst-case scenario doctrine e do Direito dos Desastres.

A NECESSIDADE DO GERENCIAMENTO DAS ÁGUAS DOCES COMPARTILHADAS NO PAN AMAZÔNIA é o título do trabalho de Leonardo Leite Nascimento e Valmir César Pozzetti, onde sustentam que os países amazônicos tem encontrado dificuldades para viabilizar à gestão conjunta e integrada das águas doces compartilhadas. Assim, o trabalho teve como objetivo analisar a Cooperação Amazônica, efetivada com a criação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, como solução ao alcance do desenvolvimento sustentável da região e melhora das condições de vida dos habitantes da Bacia Amazônica.

O artigo UM PENSAMENTO OUTRO PARA A SALVAGUARDA DOS SABERES DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE PIRATINI/RS de Márcia Rodrigues Bertoldi apresenta possibilidades de salvaguarda dos saberes locais de comunidades quilombolas em vias de extinção. A partir da perspectiva da decolonialidade traz relatos de integrantes da comunidade visando a valorização desses saberes e buscando formas de sua conservação.

TEMPORAL DE AÇO: ANÁLISE DA TRAGÉDIA AMBIENTAL DE MARIANA SOB A PERSPECTIVA DA TESE IX DE WALTER BENJAMIN COM BASE NA OBRA DE MICHEL LÖWY é o artigo de Paulo Velten. O texto pretende analisar a tragédia ambiental de Mariana sob a perspectiva da Tese IX de Walter Benjamin com base na obra de Michael Löwy, relacionando-a, ainda, à ideia de justiça como algo atrelado à natureza.

Desejamos uma excelente leitura, rogando que além do engrandecimento intelectual, o leitor possa se conscientizar ainda mais da importância de vivermos em um Meio Ambiente ecologicamente equilibrado.

Profa. Dra. Germana De Oliveira Moraes - UFC

Profa. Dra. Cristiane Derani - UFSC

Prof. Dr. Elcio Nacur Rezende - ESDHC

QUESTÕES DA POLÍTICA URBANA SOTEROPOLITANA: NO MEIO DO CAMINHO TINHA UMA AVENIDA, TINHA UMA AVENIDA NO MEIO DO CAMINHO

URBAN SOTEROPOLITAN POLICY ISSUES: ON THE MIDDLE OF THE WAY THERE WAS AN AVENUE, THERE WAS AN AVENUE IN THE MIDDLE OF THE WAY

Analice Nogueira Santos Cunha [1]
Julio Cesar de Sá da Rocha [2]

Resumo

A política urbana deve ser construída respeitando os princípios constitucionais e diretrizes legais que determinam um procedimento participativo para construção de um plano diretor, instrumento básico da política urbana, que efetive a cidade sustentável com meio ambiente preservado, e que garanta o bem-estar de seus cidadãos. Contudo, ao fazer análise de planos diretores como o de Salvador, verifica-se que determinadas medidas tornam-se pedra no caminho do desenvolvimento urbano tal qual determina a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001). Por este motivo, é relevante o presente estudo de caso da implementação da Avenida do Atlântico em Salvador.

Palavras-chave: Plano diretor urbano, Sustentabilidade, Cidades, Política urbana, Princípios

Abstract/Resumen/Résumé

Urban policy must be built respecting the constitutional principles and legal guidelines that determine a participatory procedure for the construction of a master plan, a basic instrument of urban policy, that will make the city sustainable with a preserved environment and that guarantees well-being ff its citizens. However, when analyzing master plans such as that of Salvador, certain measures become a stone in the path of urban development as determined by the Federal Constitution and the City Statute (Law 10.257 / 2001). So, the present case study of the implementation of Avenida do Atlântico in Salvador becomes relevant.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Urban master plan, Sustainability, Cities, Urban policy, Principles

[1] Mestre e Doutoranda em Direito (Programa de Pós-Graduação em Direito da UFBA)

[2] Mestre e Doutor em Direito Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFBA

1. INTRODUÇÃO

O plano diretor é uma norma municipal que serve de instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, cuja elaboração e implementação deve atender aos princípios da função social da cidade e propriedade, bem como às diretrizes gerais que garantem o direito à cidade sustentável, a gestão democrática, a ordenação e controle do uso do solo, a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes da urbanização, preservação do meio ambiente, entre outras, previstas na Constituição Federal e na legislação ordinária, em especial no Estatuto da Cidade.

Todavia, a realidade da política urbana ainda está distante da sua previsão normativa, e, neste contexto, o caso de Salvador é emblemático. Um olhar atento para a capital baiana, e mais especificamente às tentativas de implantação da Avenida Atlântica em sucessivos planos diretores, permitirá identificar e compreender uma série obstáculos que se impõem para a construção de um espaço urbano justo e que servem de entraves à implementação efetiva dos princípios e diretrizes ambientais e urbanísticos.

Nesse contexto, a presente investigação objetiva indagar quais fatores podem ser, de fato, determinantes na elaboração, apresentação e deliberação de intervenções urbanísticas. De outra forma, questiona-se como verificar sua aptidão para resolver efetivamente seus problemas correspondentes e causar impactos positivos na vida do cidadão soteropolitano. Por fim, questiona sobre sua compatibilidade com as demais normas do sistema jurídico vigente, em especial as normas ambientais.

Ressalte-se que a discrepância entre a previsão legal e a realidade é um problema jurídico, isto é, sobre o qual o Direito, seus operadores, o aparato jurisdicional e suas instituições, bem como a academia, precisam analisar. Afinal, não há regulação neutra, que esteja acima desta constatação, o Direito está comprometido, seja pela perpetuação ou pela transformação do *status quo*, comprometendo o discurso dominante do seu papel harmonizador.

Na pesquisa foram analisados dados e informações contidos em procedimentos administrativos, inquéritos civis públicos, ações civis públicas, acórdãos do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, atas de audiências públicas e legislação municipal, bem como notícias e matérias jornalísticas veiculadas nos meios de comunicação regional e nacional, que permitiram compreender o objeto de estudo, a cronologia dos fatos, bem como a atuação do poder público e dos movimentos sociais no enfrentamento da questão urbanística e ambiental em Salvador nos últimos anos.

Além disso, o presente artigo dialoga com referenciais teóricos interdisciplinares, com especial contribuição das obras do geógrafo Milton Santos acerca do processo de urbanização brasileiro.

2. O PROCESSO DE IMPLANTAÇAO DA AVENIDA DO ATLÂNTICO EM SALVADOR

A Avenida do Atlântico será implantada numa região onde a cidade de Salvador tem se expandido, entre a Avenida Paralela e a Orla Atlântica, áreas em que há intensa pressão por seu uso e ocupação, a despeito da presença de vegetação remanescente de Mata Atlântica em estágio médio e avançado de regeneração.

> A expansão urbana de Salvador, segue dois vetores distintos: a Orla Atlântica Norte, espaço "nobre" em termos de moradia, infraestrutura e serviços urbanos, que se conecta ao município de Lauro de Freitas e tende a seguir ao longo da chamada "Estrada de Coco", via litorânea que segue paralela ao litoral norte; o Miolo, área geograficamente central da cidade, que se localiza entre a Avenida Paralela e a BR-324 e o Subúrbio Ferroviário, área que se desenvolve a partir dos anos 40 com a localização de loteamentos populares e hoje é marcada por habitações precárias e pela deficiência de equipamentos, serviços e infra-estrutura. A Orla Atlântica é a área de expansão dos setores sociais superiores, em Salvador, Lauro de Freitas e parte mais próxima da orla de Camaçari, com um padrão residencial alto, já o Miolo e o Subúrbio podem ser caracterizados como a área de expansão da população pobre com habitações precárias. Este vetor se expande, a partir do município de Salvador na direção do município de Simões Filhos e no interior de Lauro de Freitas, onde persiste a oposição com a orla, como o lugar das categorias "superiores". (PEREIRA, 2008, p. 142)

A construção da via expressa Avenida do Atlântico é uma proposta que tem sido sugerida sucessivas vezes há quase dez anos pelo Executivo Municipal soteropolitano, em diferentes gestões, incentivado pela iniciativa privada, especialmente o mercado imobiliário. Até então, cada gestão municipal "batizou" o empreendimento com nomes diversos: Avenida Leste-Oeste, Via Atlântica e Avenida do Atlântico, mas todas tinham em comum um projeto cujo traçado ameaça Parques e áreas de preservação de Mata Atlântica, além de uma questionável imprescindibilidade para a mobilidade urbana.

No ano de 2007, foi criado o Parque Ecológico do Vale Encantado pelo Decreto Municipal nº 18.042 de 06 de dezembro de 2007, com a finalidade de preservação da Mata Atlântica na região lagoas dos loteamentos Patamares, Greenville e Alphaville. A destinação de parte da área dos respectivos loteamentos para constituição de um parque público municipal fundamentou-se na Lei Federal nº 6.677/70, que trata do parcelamento do solo urbano, e da Lei Municipal nº 3.377/84[1], então Lei de ordenamento e Uso do Solo (LOUS) vigente à época.

Todavia, no mesmo ano, o Executivo Municipal passou adotar medidas no sentido de implantar uma via expressa que cruzaria o território deste e de outros parques, denominada de Avenida Leste-Oeste, com a função de exercer a ligação entre as Avenidas Tamburugy e Orlando Gomes.

O projeto de Lei nº 216/07, apresentado pela Prefeitura à Câmara Municipal, propôs um novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) para o município, e, inicialmente, trazia a previsão da construção da Via Leste-Oeste. Simultaneamene, o Decreto Municipal nº 18.595/08 declarou como sendo de utilidade pública para fins de desapropriação diversas áreas na região onde seria implantada a via. Porém, após a pressão dos movimentos sociais, dos moradores da região do bairro de Patamares, e por força de emenda aprovada durante sua tramitação legislativa, o PDDU promulgado deixou de prever a implantação da via expressa e trouxe dispositivo[2] classificando o Parque Ecológico do Vale Encantado na categoria "Espaços Abertos de Recreação e Lazer".

A justificativa para apresentação da referida emenda que eliminou a avenida do projeto de lei do PDDU trazia os seguintes argumentos:

> A área onde está locada a Avenida, é uma área de preservação permanente, onde a flora e a fauna seriam sobremaneira prejudicada, pela devastação que a construção causaria, e ainda pelo incentivo que poderia criar a invasão imobiliária no local. Desta forma, há que se adotar procedimentos que impeçam a construção da referida via, que

[1] Lei nº 3.377/84. ANEXO 5: CRITÉRIOS E RESTRIÇÕES A SEREM OBEDECIDOS NO EXAME E APROVAÇÃO DE PROJETOS DE EMPREENDIMENTOS E PEDIDOS DE CONCESSÃO DE LICENÇAS PARA A REALIZAÇÃO DE ATIVIDADES QUE CONFIGURAM O USO E A OCUPAÇÃO DO SOLO [...] 5.1.2.1 - Loteamentos I - Os espaços reservados para os usos complementares e outros usos, bem como a área destinada ao sistema de circulação, especificados e dimensionados na Tabela V.1 deste Anexo, conforme a Zona de Concentração de Usos ou Concentrações Lineares de Usos Múltiplos, serão doados gratuitamente ao Município e equivalerão, no total, a, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) da área efetivamente loteada.

[2] Lei 7.400/2008. "Art. 242. Classificam-se como Espaços Abertos de Recreação e Lazer, na subcategoria de Parques Urbanos, PU, conforme representação no Mapa 07 do Anexo 3 desta Lei: [...] VII - Parque Ecológico do Vale Encantado." Disponível em: <http://www.sucom.ba.gov.br/category/legislacoes/pddu/>. Acesso em: 25 out. 2016.

> nada acrescentaria, a não ser a fragmentação da reserva de proteção que se quer manter naquela área de preservação ambiental do nosso município. Aliado a isso é bom que fique registrado a luta dos moradores do loteamento Patamares, para manutenção da preservação, inclusive a criação de um Parque Ecológico no local.

Contudo, no ano de 2009, a gestão municipal de 2005-2008 é reeleita para a legislatura seguinte, apresentando novo logotipo e *slogan* de governo por meio do qual deixa mais evidente a postura política da Prefeitura Municipal, pois substitui o lema "Prefeitura de participação popular", traduzido na imagem de pessoas lado a lado, pelo "Prefeitura de um novo tempo" expresso pela imagem de barras verticais, que parecem remeter à verticalização da cidade que será fortemente incentivada daí por diante na política urbana municipal.



(2005-2008) (2009-2012)

Nesse mesmo ano, a pressão popular diante da insistência da Prefeitura em intervir no Parque levou à realização de audiência pública[3] na Câmara Municipal de Vereadores, com o título: "O impacto das obras da Prefeitura no Vale Encantado".

No ano de 2010, o Executivo apresentou o projeto "Salvador Capital Mundial" com a finalidade de preparar a cidade para a Copa Mundial de Futebol que ocorreu no Brasil em 2014. A proposta era composta de 18 projetos "doados" à Prefeitura pela Fundação Bahia Viva que previam soluções para o transporte, trânsito e crescimento da cidade, por meio da abertura de novas vias de tráfego, implantação de sistemas modernos de transporte, revitalização da orla, requalificação e ampliação da estrutura turística.

Um destes projetos tratava-se da construção da Via Atlântica, apresentada como uma via de transito rápido, alternativa à Av. Paralela, com 14.6km de extensão, em sentido duplo, com três faixas de tráfego para cada sentido, incluindo uma ponte sobre o Parque Metropolitano de Pituaçu.

[3] Disponível em:< http://www.cms.ba.gov.br/noticia_int.aspx?id=461>. Acesso em: 22. out. 2016.

Durante essa segunda legislatura, a gestão à frente do Executivo Municipal encaminhou à Câmara de Vereadores diversos projetos de lei com vistas a alterar o PDDU recém promulgado, bem como a Lei de Ordenamento de Uso e Ocupação do solo (LOUS), para efetivar os projetos de urbanísticos e de mobilidade do "Salvador Capital Mundial", porém sem atender aos requisitos legais previstos no Estatuto da Cidade, em especial a participação democrática.

Nesse contexto, foi aprovada a Lei Municipal nº 8.167/12 que alterava o PDDU, inclusive para revogar o dispositivo[4] que previa o Parque Ecológico do Vale do Encantado como parque urbano no Sistema de Áreas de Valor Ambiental (SAVAM). Por conseguinte, o Decreto Municipal nº 23.391/12 declarou como sendo de utilidade pública para fins de desapropriação áreas de terra para implantação da Avenida Atlântica.

No ano de 2012 uma nova gestão municipal é eleita para o período de 2013-2016, período marcado pela discussão sobre a constitucionalidade das recentes normas urbanísticas promulgadas e pelo consequente contexto de insegurança jurídica na disciplina do uso e ocupação do solo municipal.

Em 2014, o Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, no bojo da ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0303489-40.2012.8.05.0000, declarou a inconstitucionalidade deste e de diversos outros dispositivos da Lei 8.167/12, invalidando os atos dela derivados e impedindo que outros fossem praticados segundo o seu teor, em virtude da afronta à exigência de participação popular no seu processo legislativo. A partir daí firmou-se o entendimento de que "a singela participação do povo através de audiências, com publicização em antecedência reduzida e sem os meios adequados e acessos aos estudos técnicos necessários, não é bastante para assegurar o cumprimento daquela exigência.[5]" Em seguida, o Decreto Municipal nº 24.869/14 revogou as desapropriações para implantação da Avenida Atlântica previstas no Decreto nº 23.392/12.

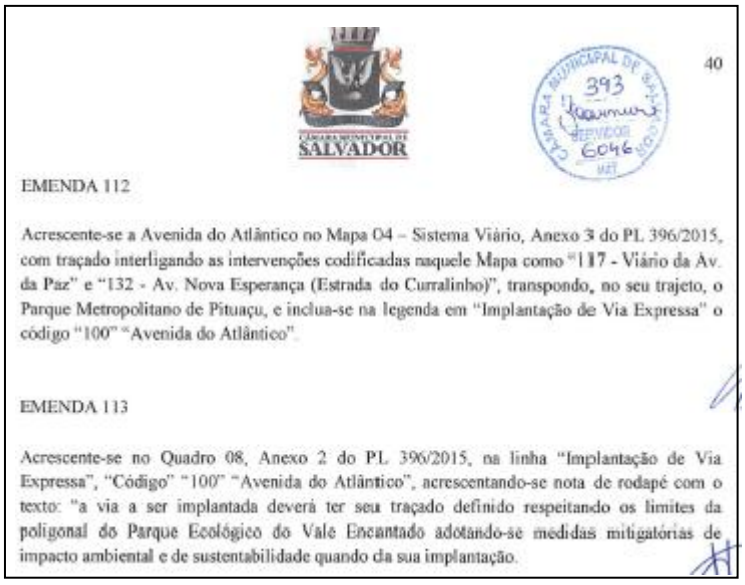
Em 2015, iniciou-se a elaboração e discussão de mais um plano diretor em Salvador e, mais uma vez, a proposta de implantação de via expressa cruzando o Parque do Vale Encantado ressurgiu em seu bojo.

[4] Lei nº 8167/2012. "Art. 155 Fica revogado o inciso VII do art. 242 da Lei 7.400/2008, suprimido da condição de Parque Urbano o Parque Ecológico do Vale do Encantado, integrante da categoria de Espaços Abertos de Recreação e Lazer no Sistema de Áreas de Valor Ambiental - SAVAM." Disponível em: <http://www.sucom.ba.gov.br/category/legislacoes/louos/>. Acesso em 21 out. 2016.

[5] Disponível em: http://tj-ba.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/115373187/direta-de-inconstitucionalidade-adi-10094620048050000-ba-0001009-4620048050000/inteiro-teor-115373197

Importa salientar que, nesta oportunidade, o projeto de PDDU inicialmente apresentado pelo Executivo Municipal não continha previsão de construção da via expressa denominada de Avenida do Atlântico, sua inclusão se deu posteriormente, por meio de emenda, inserida nos mapas anexos do projeto de lei (PL). Ocorre que a referida emenda foi apresentada tardiamente no processo de elaboração do PDDU, durante as últimas audiências públicas promovidas pela Câmara de Vereadores. Assim, a previsão da construção da via como estratégia de mobilidade urbana não foi objeto de discussão nas audiências públicas, oficinas e seminários promovidos pelo Executivo, as quais configuram importante etapa do planejamento urbano participativo.

Por pressão da população e dos movimentos sociais, após apresentação e aprovação da emenda da Avenida do Atlântico, acrescentou-se uma outra emenda ao PL do PDDU por meio da qual inclui-se uma nota de rodapé no seu anexo prevendo que "a via a ser implantada deverá ter seu traçado definido respeitando os limites da poligonal do Parque Ecológico do Vale Encantado".



40

CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR

EMENDA 112

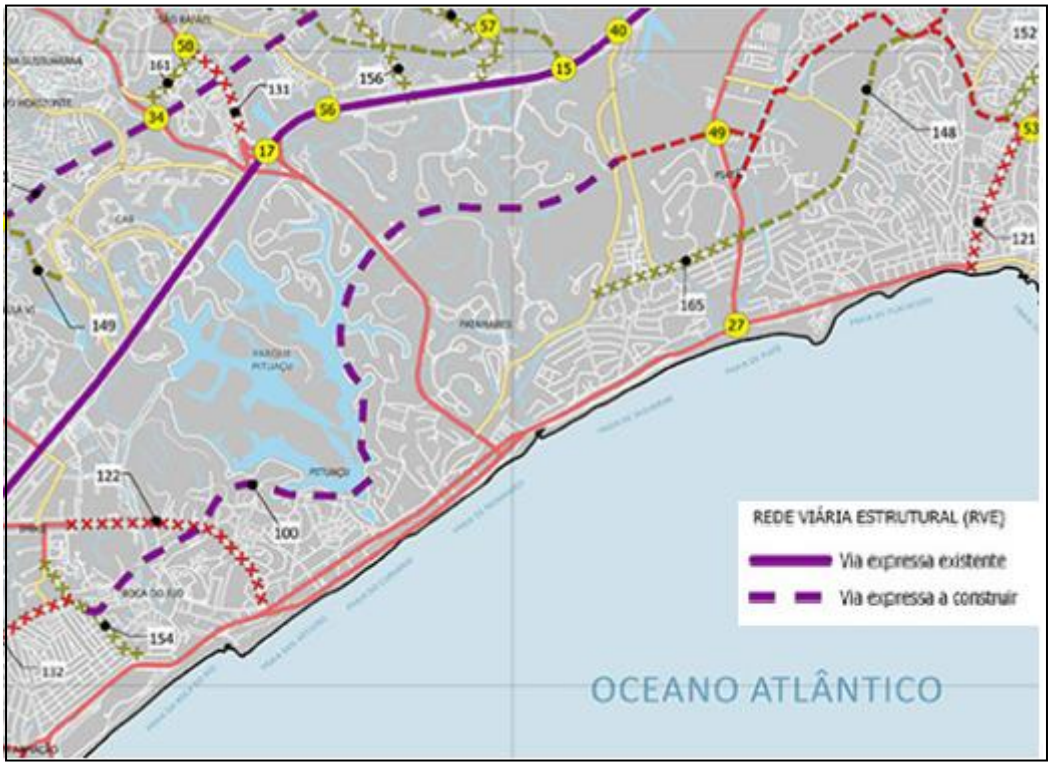
Acrescente-se a Avenida do Atlântico no Mapa 04 – Sistema Viário, Anexo 3 do PL 396/2015, com traçado interligando as intervenções codificadas naquele Mapa como "117 - Viário da Av. da Paz" e "132 - Av. Nova Esperança (Estrada do Curralinho)", transpondo, no seu trajeto, o Parque Metropolitano de Pituaçu, e inclua-se na legenda em "Implantação de Via Expressa" o código "100" "Avenida do Atlântico".

EMENDA 113

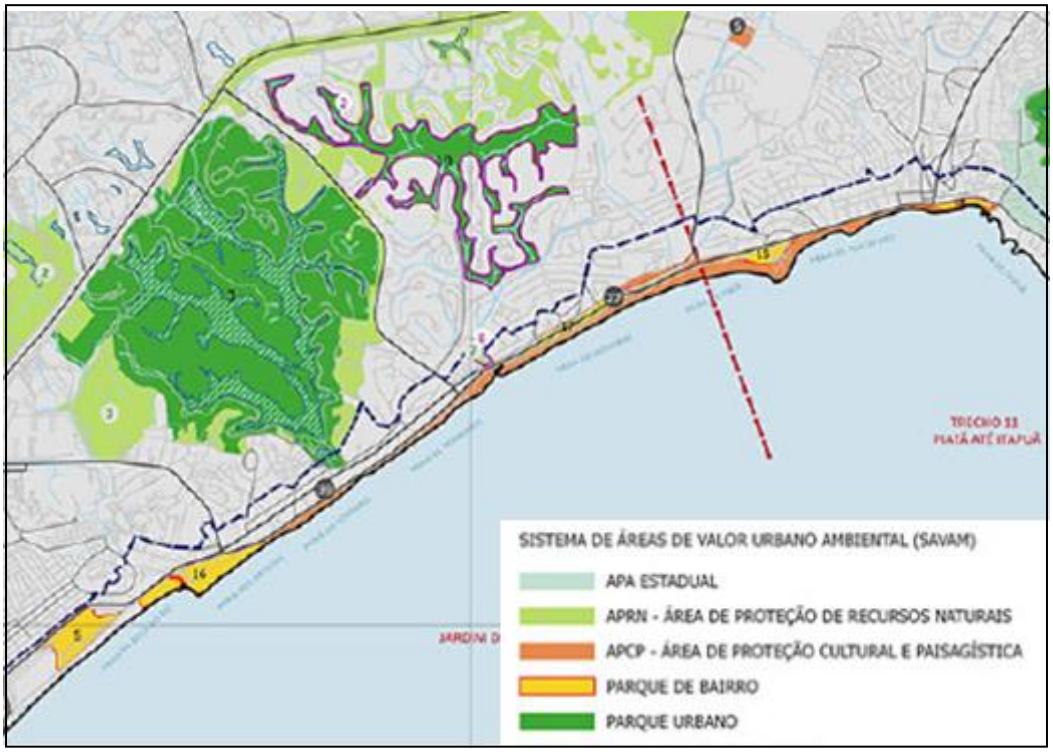
Acrescente-se no Quadro 08, Anexo 2 do PL 396/2015, na linha "Implantação de Via Expressa", "Código" "100" "Avenida do Atlântico", acrescentando-se nota de rodapé com o texto: "a via a ser implantada deverá ter seu traçado definido respeitando os limites da poligonal do Parque Ecológico do Vale Encantado adotando-se medidas mitigatórias de impacto ambiental e de sustentabilidade quando da sua implantação.

Fonte: Anexo I, do Parecer ao PL nº396/05, da Comissão de Constituição e Justiça e Redação Final da Câmara de Vereadores de salvador.

Contudo, comparando-se superficialmente os mapas relativos ao sistema viário e ao SAVAM, do PDDU promulgado em 2016, percebe-se que o traçado da Avenida do Atlântico ali previsto continua atravessando as fronteiras do Parque, e assim, ameaçando a preservação do Bioma Mata Atlântica no Município.



Fonte: parte do Anexo 3, Mapa 04-Sistema Viário da Lei Municipal nº 9609/16.



Fonte: parte do Anexo 3, Mapa 07- Sistema de áreas de valor ambiental e cultural- SAVAM da Lei Municipal nº 9609/16.

3. A (IN) CONGRUÊNCIA ENTRE O PLANO DIRETOR E DEMAIS NORMAS URBANÍSTICAS E AMBIENTAIS

Como observar-se-á adiante, as insistentes propostas de construção da Avenida são acompanhadas de sucessivas violações da ordem urbanística e ambiental. As incongruências começam dentro do próprio PDDU, que traça uma via expressa sobre uma Macrozona de Conservação Ambiental, criada para proteção, preservação e recuperação ambiental das áreas demarcadas, dentre as quais estão o conjunto de espaços de relevante interesse e qualidade ambiental pertencentes ao Sistema de Áreas de Valor Ambiental e Cultural (SAVAM).

O SAVAM é composto pelos Parques Urbanos, como o Parque Ecológico do Vale Encantado e pelas Áreas de Proteção de Recursos Naturais (APRN). Desse modo, a implementação da Avenida do Atlântico incluída no Anexo II do plano diretor é incompatível com a estratégia do ordenamento territorial que visa a conservação dos espaços integrantes do SAVAM, prevista no art. 151, VII e art. 192, XXIV, da mesma norma. O zoneamento previsto no PDDU tem a finalidade de definir a destinação social das áreas urbanas, para isso, cria limitações ao direito de construir, servindo de instrumento de intervenção do Estado na ordem econômica e na propriedade.

A disciplina legal do SAVAM e do Parque Ecológico do Vale Encantado no PDDU vigente traz ainda diversas desconformidades desta norma municipal com a legislação ambiental estadual e federal, tais incongruências vão servir como brecha para viabilizar intervenções como a Avenida do Atlântico.

A Lei Estadual nº 10.431/12, que trata da Política Estadual de Meio Ambiente, dispõe que os parques urbanos fazem parte do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), na categoria unidade de uso sustentável. Contudo, o PDDU/2016 estabelece um Sistema de Áreas de Valor Ambiental e Cultural (SAVAM) como instrumento da política municipal de meio ambiente dividindo-o em dois subsistemas distintos: de unidades de conservação e de áreas de valor urbano-ambiental, classificando os parques urbanos nesta última categoria.

As unidades de conservação do SNUC têm um regime jurídico próprio de proteção estabelecidos em lei federal (Lei 9985/2000), que contém regras rígidas quanto à supressão de vegetação, necessidade de elaboração de plano de manejo e gestão democrática desses espaços. Mas o PDDU mantém o Parque Ecológico do Vale Encantado em situação de vulnerabilidade, classificado-o numa categoria onde a conservação é menos rigorosa.

Assim, conforme o plano diretor vigente, ainda devem ser elaborados estudos para o enquadramento futuro do Parque Ecológico do Vale Encantado na categoria unidade de conservação do SNUC.

A realização de estudos dessa natureza, que abordem a composição florística e estudos fitossociológicas sobre a Mata Atlântica em Salvador e no Estado da Bahia são urgentes, como apontado pelo Ministério Público do Estado da Bahia:

> A situação da Mata Atlântica no município de Salvador, cujo território está integralmente inserido no bioma Mata Atlântica, ostenta *status* de visível fragmentação e degradação, inexistindo, até o ano de 2010, qualquer estudo ou diagnóstico sobre a qualidade e quantidade dos fragmentos florestais no município, com densidade técnica, para subsidiar a elaboração de instrumentos de gestão [...] (BAHIA, p. 25)

Adicione-se que, nesse contexto, a Lei Federal nº 9985/00 dá ao poder público a possibilidade de estabelecer limitações à realização de atividades e empreendimentos em espaços onde pode ser criada uma unidade de conservação:

> Art. 22A. O Poder Público poderá, ressalvadas as atividades agropecuárias e outras atividades econômicas em andamento e obras públicas licenciadas, na forma da lei, decretar limitações administrativas provisórias ao exercício de atividades e empreendimentos efetiva ou potencialmente causadores de degradação ambiental, para a realização de estudos com vistas na criação de Unidade de Conservação, quando, a critério do órgão ambiental competente, houver risco de dano grave aos recursos naturais ali existentes.
> § 1o Sem prejuízo da restrição e observada a ressalva constante do caput, na área submetida a limitações administrativas, não serão permitidas atividades que importem em exploração a corte raso da floresta e demais formas de vegetação nativa.

Contudo, a iniciativa do poder público municipal vai na direção oposta, ao permitir a construção da Avenida do Atlântico sacrificando trechos do Parque Ecológico do Vale Encantado.

Adicione-se que, a contradição de tal medida com a tutela ambiental fica ainda mais evidente se tomarmos por base o entendimento de Canotilho e Leite (2010, p. 95) segundo o

qual a constitucionalização do ambiente resulta na redução da discricionariedade administrativa. Daí que ao Estado não resta mais do que uma única hipótese de comportamento: na formulação de políticas públicas e em procedimentos decisórios individuais, optar sempre, entre as várias alternativas viáveis ou possíveis, por aquela menos gravosa ao equilíbrio ecológico. Aliás, Rocha ressalta que quando a Administração decide na gestão ambiental existe limitação da discricionariedade na medida da melhor solução técnica que impõe conformidade com a Teoria da Discricionariedade Mínima. Neste sentido, quando existe manifestação técnica contrária, a Administração deve buscar a "melhor solução" não podendo simplesmente decidir contrariando a base científica indicada sob pena de ampliar o impacto ambiental existente. (ROCHA, 2009).

Desse modo, a determinação constitucional é que todos os órgãos públicos levem em consideração o meio ambiente, não como opção, mas como obrigação. Assim, o poder público municipal, ao tomar as decisões acerca das políticas públicas urbanas deve adotar ações administrativas que promovam e protejam áreas como a do Parque Ecológico do Encantado, buscando alternativas para a mobilidade que não impliquem em prejuízo à sua integridade e biodiversidade.

4. AS CONGRUÊNCIAS ENTRE O PROCESSO POLÍTICO E O ECONÔMICO

Ao analisar o processo de urbanização Milton Santos (2005) chama a atenção para o fato de que a forma como o território é organizado passa a ser determinante no jogo econômico. Justamente por conta de seu reflexo econômico, por vezes contraditório aos interesses das grandes corporações, é que as normas sobre zoneamento acabam sendo subvertidas ou desrespeitadas.

Como é o caso de Salvador, que recebeu diversos projetos urbanísticos doados por entidade privada, a Fundação Baía Viva, e muitos deles originalmente sequer tinham previsão no plano diretor vigente à época, consequentemente não haviam passado pelo crivo popular daquele processo legislativo.

A Fundação Baía Viva foi criada por vários empresários do ramo da arquitetura e construção civil com o objetivo de contribuir com "ações concretas para a revitalização das relações socioambientais na Baía de Todos os Santos", fazendo isso por meio da doação de projetos de requalificação urbana, ambiental e paisagística em diversos locais da cidade de Salvador.

Milton Santos (2005) denomina esse processo de urbanização corporativa, no qual grupos dominantes no mercado exercem papel de controle sobre o território, interferindo nas

políticas e no gasto público para atender aos interesses corporativos. Nesse contexto, criam-se nas cidades, equipamentos e normas indispensáveis à operação exitosa das grandes firmas, em detrimento do interesse da população.

> A cidade atual presta-se a recriação desse tipo de segmentação, com a emergência de grupos mais ou menos organizados, lutando de maneira difusa ou com o apoio de lobbies mais ou menos agressivos e mais ou menos aparelhados, através de discursos, marketing, alianças duráveis ou colusões ocasionais, estratégias e táticas pela prevalência de suas reivindicações setoriais São interesses de classes de categorias profissionais, de bairros, de tipos de proprietários, como os donos de automóveis, mas também de grupos étnicos, de gênero ou de comportamento sexual que buscam a construção de sua identidade, mas também o discurso de suas reclamações particulares e a melhor pratica para a sua militância, destinada a obter, no plano jurídico ou material, compensações e vantagens. (SANTOS, 2005, p 120)

A conjuntura municipal evidencia que o Poder Público não tem conseguido produzir um espaço urbano mais homogêneo e com justiça social "[..]porque, em primeiro lugar, ele é disputado por vários grupos ou forças presentes na cidade (ROLNIK, 1988, p. 70), e os interesses que tem prevalecido são aqueles do urbanismo corporativo. "A eficiência estatal está a serviço de interesses particularistas, em prejuízo de um avanço do patamar coletivo de direitos." (BUCCI, 2006, p. 06). Raquel Rolnik salienta que o que é de permanente na cidade do capital é a luta pela apropriação do espaço urbano e a ação do Estado nada mais é do que a expressão das forças engajadas, voluntária ou involuntariamente, nesta luta... (ROLNIK, 1988, p. 71). Assim, o impacto das grandes corporações no processo político é similar em força e intensidade ao que estas possuem o processo econômico.

Ao ser analisado no âmbito do Conselho Municipal de Meio Ambiente- COMAM em 2011, o relatório produzido por um dos conselheiros apontava que o projeto de implantação da então chamada Via Atlântica havia sido apresentado com o objetivo de desafogar o trânsito na cidade, porém seu traçado seccionava áreas de ocupação rarefeita ou inexistente (como os Parques). O incremento em equipamentos estrutura de mobilidade urbana como este somente se justificaria em regiões de Salvador mais densamente ocupadas, portanto não haveria demanda para a obra naquela região, ao contrário de outras áreas da cidade mais populosas e periféricas, que vivenciam cotidianamente problemas de mobilidade mais graves e urgentes. O mencionado relatório ainda chama atenção para o fato de que esse vetor de crescimento da

cidade já teria sido contemplado com o sistema metroviário e que a construção paralela de uma via expressa ameaçaria a sua viabilidade econômico-financeira.

Como se vê, "o poder público, entretanto, não age apenas de forma indireta. Ele também atua de forma direta na geração de problemas urbanos, ainda que prometendo resolvê-los." (SANTOS, 2005, p. 122)

Na cidade onde o território é a base de operação de diversos atores sociais, em especial das grandes corporações, o planejamento urbano passa ser estratégia de poder que tem como instrumento as normas urbanísticas.

E para contemplar as intervenções urbanísticas de interesse das grandes corporações o PDDU vai passar a prever flexibilidades e subversões como a construção de uma via expressa sobre áreas ambientalmente protegidas. A lei passa a legalizar o desrespeito à própria lei; ou melhor, veio legalizar, autorizar e consolidar a prática da exceção legal. A exceção como regra. A cidade passa a ser a cidade da exceção.

Observa-se, pois, medidas excepcionais que se encontram "na situação paradoxal de medidas jurídicas que não podem ser compreendidas no plano do direito" (Agamben, 2004, p.12). É no pensamento de Agamben que Vainer encontra sólida reflexão sobre o estado de exceção, que, ao instituir o excepcional com regra, é apresentado como "a forma legal daquilo que não pode ter forma legal".

A interferência do urbanismo corporativo impede que a política urbana veja a cidade como um todo, que se busque o interesse coletivo e o bem-estar dos cidadãos e equilíbrio ecológico. "Na verdade, há apenas um único, verdadeiro, legítimo interesse: a produtividade e a competitividade urbanas, condição sine qua non do crescimento". (VAINER, p. 06)

Além disso, o Estatuto da Cidade traz como diretriz da política urbana a gestão democrática da cidade e determina que o plano diretor, seu instrumento básico, deve ser elaborado garantindo-se a participação da sociedade e a publicidade dos documentos e informações produzidos.

Porém, a inexistência do Conselho da Cidade até recentemente em Salvador revela um déficit democrático nos processos decisórios de questões municipais relevantes como esta, relativa à mobilidade urbana. Além disso, a previsão legal de implementação da via sempre foi inserida no bojo de planos diretores marcados pela intensa judicialização, motivada pelo o desatendimento da participação popular durante o processo legislativo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar dos princípios constitucionais da função social e ambiental da cidade e da propriedade que norteiam a política urbana, a realidade da cidade de Salvador apresenta grande dificuldade de produção de espaços urbanos mais justos e ecologicamente equilibrados, uma vez que há uma disputa pelo território da cidade, pois o território tornou-se elemento relevante na disputa de interesses econômicos. Assim, a realidade soteropolitana evidencia que o planejamento urbano constitui estratégia de poder na qual tem prevalecido interesses de mercado em detrimento do interesse público.

Desse modo, fica claro como é possível que um planejamento urbano que historicamente desatende aos requisitos democráticos de participação na elaboração do plano diretor, e que resultando em intensificação da judicialização da política urbana, embora permitida a implementação da Avenida do Atlântico atravessando unidade de conservação de proteção integral (Parque Ecológico do Vale Encantado) a despeio das violações à ordem ambiental e urbanística que provoca e do correspondente comprometimento da qualidade do meio ambiente.

REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de Exceção**. São Paulo: Boitempo, 2004.

BAHIA. Ministério Público. Fundação José Silveira. Projeto Mata Atlântica Salvador. Diagnóstico da Vegetação do Bioma Mata Atlântica na cidade de Salvador. Ed. rev. e ampliada. - Salvador: [s.n], 2013. 360 p. il.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 11. ed. São Paulo, Malheiros, 2013.

_____. **Teoria constitucional da democracia participativa.** 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. **Ciência Política**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm>. Acesso em: 23 out. 2016.

_____. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da

Natureza e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm> Acesso em: 23 out. 2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito constitucional ambiental brasileiro.** 3. ed. rev. São Paulo, SP: Saraiva, 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao estatuto da cidade**. 5. ed. São Paulo, Atlas, 2013.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; PEREIRA, Gilberto Corso. **Como anda Salvador.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.

FERNANDES, Edésio. **Direito urbanístico.** Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

_____. **Direito urbanístico e política urbana no Brasil.** Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

MASCARÓ, Lúcia Raffo de; MASCARÓ, Juan Luís. **Vegetação urbana.** 4. ed. Porto Alegre, RS: Masquatro, 2015

MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes. **Estatuto da Cidade**: Lei 10.257, de 10.07.2001, comentários. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

NASCIMENTO, Jorge Glauco Costa; SANTOS, André Luís Cardoso. Salvador: Novos projetos, velhas práticas e o olhar para o ambiente.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1988.

SAMPAIO, Antonio Heliodório. **Formas urbanas**: cidade real & cidade ideal. Contribuição ao estudo urbanístico de Salvador. Salvador: Quarteto, 1999.

SALVADOR. Lei nº 9069, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador - PDDU 2016 e dá outras providências. Disponível em: <http://leismunicipa.is/cjuot>. Acesso em: 10 de fev. 2017.

SALVADOR. Lei nº 9148, de 08 de setembro de 2016. Dispõe sobre o Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo do Município de Salvador e dá outras providências. Disponível em: < http://leismunicipa.is/ikave>. Acesso em: 10 de fev. 2017.

SALVADOR. Lei nº 9069, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre a política municipal de meio ambiente e desenvolvimento sustentável; institui o cadastro municipal de atividades potencialmente degradadoras e utilizadoras de recursos naturais - CMAPD e a taxa de controle e fiscalização ambiental - TCFA, no município de salvador, e dá outras providências. Disponível em: < http://leismunicipa.is/jphuo>. Acesso em: 10 de fev. 2017.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros: 2012.

VAINER, Carlos B. Cidade de Exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://br.boell.org/sites/default/files/downloads/carlos_vainer_ippur_cidade_de_excecao_reflexoes_a_partir_do_rio_de_janeiro.pdf >. Acesso em: 01 ago 2015.

KLIASS, Rosa Grena. **Parques urbanos de São Paulo e sua evolução na cidade**. São Paulo: Pini, 1993.