



**UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO AMBIENTAL  
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO AMBIENTAL**

**ESTHER VERENA GUIMARÃES FRANÇA**

**O INSTITUTO DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA  
PROPRIEDADE URBANA PARA A PROTEÇÃO DO MEIO  
AMBIENTE EM SALVADOR**

**Salvador  
2017**

**ESTHER VERENA GUIMARÃES FRANÇA**

**O INSTITUTO DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA  
PROPRIEDADE URBANA PARA A PROTEÇÃO DO MEIO  
AMBIENTE EM SALVADOR**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado Profissional em Planejamento Ambiental da Universidade Católica do Salvador – Bahia, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Planejamento Ambiental.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Laila Nazem Mourad.

Co-orientador: Prof. Msc. Paulo Rosa Tôres.

**Salvador  
2017**

UCSal. Sistema de Bibliotecas.

F814 França, Esther Verena Guimarães.  
O instituto da função socioambiental da propriedade urbana para a  
proteção do meio ambiente em Salvador/ Esther Verena Guimarães  
França.– Salvador, 2017.  
110 f.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Católica do Salvador.  
Superintendência de Pesquisa e Pós-Graduação. Mestrado Profissional  
em Planejamento Ambiental.  
Orientadora: Profa. Dra. Laila Nazem Mourad.  
Coorientador: Prof. Msc. Paulo Rosa Tôrres.

1. Propriedade urbana - Função socioambiental 2. Meio ambiente.  
I. Título.  
CDU 504.03:711.4(81)

# ESTHER VERENA GUIMARÃES FRANÇA

## O INSTITUTO DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE URBANA PARA A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE EM SALVADOR

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado Profissional em Planejamento Ambiental da Universidade Católica do Salvador (BA), como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Planejamento Ambiental.

Linha de pesquisa: Compreensão e atenuação de constrangimentos históricos, políticos, socioeconômicos e geográficos no planejamento ambiental.

Data de Aprovação: \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2017.

Banca Examinadora:

---

**Orientadora:** Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Laila Nazem Mourad

Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia, Brasil.

Professora dos Programas de Pós-graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social e do Mestrado Profissional em Planejamento Ambiental da Universidade Católica do Salvador (UCSAL).

---

**Co-orientador:** Prof. Msc. Paulo Rosa Tôrres

Mestre em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social pela Universidade Católica do Salvador, Bahia, Brasil (2011).

Professor Efetivo da Universidade Estadual de Feira de Santana.

---

**Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Cristina Maria Macêdo Alencar**

Doutora em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

Professora dos Programas de Pós-graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social e do Mestrado Profissional em Planejamento Ambiental da Universidade Católica do Salvador (UCSAL).

---

**Prof. Dr. Nelson Saule Junior**

Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Professor de Direito do Curso de graduação e de Direito Urbanístico do Programa de Direito da Pós-graduação, e Coordenador do Escritório Modelo da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.



## UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR

Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação  
Programa de Pós Graduação em Planejamento Ambiental  
Homologado pelo CNE (Portaria Nº. 73, 17/01/2007)

### TERMO DE APROVAÇÃO

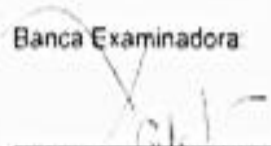
#### ESTHER VERENA GUIMARÃES FRANÇA


**O Instituto da Função Socioambiental da Propriedade Urbana para a Proteção do Meio Ambiente em Salvador.**


Dissertação aprovada como requisito final para obtenção do grau de Mestre em Planejamento Ambiental.

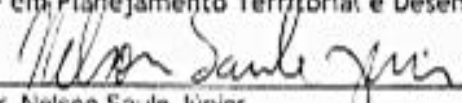
Salvador, 17 de fevereiro de 2017

Banca Examinadora:

  
\_\_\_\_\_  
Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Laila Nazem Mourad  
Universidade Católica do Salvador - UCSAL  
Doutora em Arquitetura e Urbanismo

  
\_\_\_\_\_  
Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Cristina Maria Macêdo de Alencar  
Universidade Católica do Salvador - UCSAL  
Doutora em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Me. Paulo Rosa Torres  
Universidade Estadual de Feira de Santana - UEFS  
Mestrê em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Nelson Saule Júnior  
Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC-SP  
Doutor em Direito

*Dedico este estudo e trabalho a Deus, o criador de todas as coisas, e aos meus pais, Eliana França e Carlos França.*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por toda sua criação, pelo dom da vida e por ter permitido que eu chegasse até aqui.

Aos meus pais, Eliana França (*in memoriam*) e Carlos França. Para eles, toda a gratidão por me proporcionar tudo que há de melhor nessa vida.

Ao meu amado esposo, Thiago Daniel, por seu carinho, proteção e companheirismo.

Aos meus irmãos Idalina e Carlos, por sempre estarem presentes na minha vida.

À minha querida orientadora, Laila Mourad, meu agradecimento especial, por ter apoiado minha proposta de pesquisa de modo tão sublime, por sua paciência e dedicação na condução deste trabalho.

Não poderia deixar de agradecer também ao querido professor Paulo Tôres por ter me proporcionado a honra de ser meu co-orientador nessa jornada.

Agradeço carinhosamente ao meu querido professor Nelson Baltrusis por permitir ter a honra de conhecer o seu trabalho de docente. Jamais esquecerei seus ensinamentos.

Ao professor Nelson Saule e à professora Cristina Alencar por terem aceitado participar da avaliação deste trabalho. Com certeza, a contribuição dos senhores tornaram este muito mais especial.

A todos os colegas e amigos da Banda de Música Maestro Wanderlei pela amizade e companheirismo.

A todos os colegas, amigos e docentes da Faculdade 2 de Julho.

Aos meus amigos Maria das Graças, Fernanda, Madalena, Leila, Juliana, Jorge Freitas e Lázaro por sempre estarem perto quando preciso.

Aos professores, aos funcionários e aos colegas do Mestrado em Planejamento Ambiental. Obrigada pelos ensinamentos e pelo companheirismo.

Aos meus superiores Marcelo Sarmiento, Roque Bispo, Jorge Freitas e Moraes pela boa convivência.

Por fim, agradeço a todos aqueles que direta ou indiretamente contribuíram para que eu realizasse mais este sonho.

*É preciso conhecer o passado e viver o presente para que possamos sonhar com o futuro.*

*A especulação imobiliária é um dos piores inimigos do meio ambiente urbano, se não for o pior deles.*

(MILARÉ, 2005).



FRANÇA, Esther Verena Guimarães. *O Instituto da Função Socioambiental da Propriedade Urbana para a Proteção do Meio Ambiente em Salvador*. 2017. 110 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Ambiental) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Ambiental. Universidade Católica do Salvador, Salvador, 2017.

## RESUMO

O objeto de estudo deste trabalho é investigar como a função socioambiental da propriedade urbana foi incorporada no atual Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) de Salvador, para a defesa do Meio Ambiente urbano. Com a pesquisa, foi realizado um breve levantamento histórico sobre a propriedade enquanto direito absoluto no Brasil e sobre a mudança de paradigma em relação a este quando o Estado passou a incorporar o exercício do Direito de propriedade ao cumprimento da sua função socioambiental, além de analisarmos como isto está previsto no atual PDDU da cidade de Salvador. Para avaliar a incorporação do instituto da função socioambiental da propriedade urbana, adotamos como estudo de caso o projeto “Via expressa Linha Viva”, com 17,7 km de extensão e previsão de ocupar diretamente uma área de 4 milhões de m<sup>2</sup>, afetando diretamente áreas de proteção de recursos naturais, de proteção cultural e paisagística, além de promover a remoção de milhares de famílias que ocupam áreas consolidadas há mais de 30 anos, como o Bairro de Saramandaia. A metodologia adotada para desenvolvimento da pesquisa consistiu em uma pesquisa bibliográfica, legislativa e documental, tendo como foco principal a Constituição Federal de 1988, o Estatuto das Cidades, o atual PDDU de Salvador, o Estudo de Impacto Ambiental do Projeto “Via Expressa Linha Viva” e a opinião da sociedade civil.

**Palavras-chave:** Propriedade; Função socioambiental; Meio Ambiente.

FRANÇA, Esther Verena Guimarães. *El Instituto de la Función Social y Ambiental de la Propiedad Urbana para la Protección del Medio Ambiente en Salvador*. 2017. 110 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Ambiental) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Ambiental. Universidade Católica do Salvador, Salvador, 2017.

## RESUMEN

El trabajo de este objeto de estudio es investigar cómo el papel social y ambiental de la propiedad urbana se incorporó en el actual Plan Director de Desarrollo Urbano (PDDU) de Salvador, para la defensa del medio ambiente urbano. Con la investigación se llevó a cabo un estudio histórico breve en la propiedad como un derecho absoluto en Brasil y en el cambio de paradigma en relación con esto cuando el Estado comenzó a incorporar el ejercicio del derecho de propiedad para cumplir con su función social y ambiental, y cómo se espera que esta la corriente PDDU la ciudad de Salvador. Para evaluar la incorporación del instituto de la función social y ambiental de la propiedad urbana, adoptado como un estudio de caso del proyecto "Autopista Hot Line" con 17,7km de largo y previsión de ocupar directamente una superficie de 4 millones de m<sup>2</sup>, lo que afecta directamente a las zonas protección de la protección natural, cultural y paisajístico, y promover la eliminación de miles de familias que ocupan áreas consolidadas de más de 30 años como el distrito Saramandaia. La metodología para el desarrollo de la investigación consistió en una investigación bibliográfica, legislativo y documental se centra principalmente en la Constitución Federal de 1988, el Estatuto de las ciudades, la corriente PDDU Salvador, el Estudio de Impacto Ambiental de la autopista proyecto de la Línea y en Vivo opinión de la sociedad civil.

**Palabras-clave:** Propiedad; función ambiental; Medio ambiente.

## LISTAS DE FIGURAS

<b>Figura 1:</b> Macrozonas – PDDU 2016 Salvador.....	73
<b>Figura 2:</b> Projeto via expressa Linha Viva Salvador. ....	77

## LISTA DE QUADROS

- Quadro 1:** Quadro comparativo dos textos da Minuta da Revisão do PDDU de Salvador – versão de 06 de novembro de 2015, do PL 369/2015 e da Lei 9.069/2016.....67
- Quadro 2:** Barema para Avaliação Integrada da Função Socioambiental do Projeto via expressa linha Viva .....96

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
APRN	Áreas de Proteção de Recursos Naturais
Art	Artigo
CA	Coeficiente de Aproveitamento
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CF	Constituição Federal
CHESF	Companhia Hidrelétrica do São Francisco
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EIV	Estudo de Impacto de Vizinhança
EPUCS	Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade do Salvador
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
LOUOS	Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo
MP-Ba	Ministério Público do Estado da Bahia
PDDU	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
PL	Projeto de Lei
PLS	Projeto de Lei do Senado
PLANDURB	Plano de Desenvolvimento Urbano da Cidade do Salvador
PMS	Prefeitura Municipal de Salvador
PROVIA	Programa de Obras Viárias
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
RMS	Região Metropolitana de Salvador
SEPLAM	Secretaria de Planejamento Ambiental
TAC	Termo de Ajuste de Conduta

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>2 A PROPRIEDADE .....</b>	<b>20</b>
2.1 ORIGEM E EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA PROPRIEDADE.....	20
2.2 A FUNÇÃO SOCIAL PROPRIEDADE – ORIGEM DO CONCEITO .....	23
2.3 A CONCEPÇÃO DA PROPRIEDADE NA CONTEMPORANEIDADE .....	28
<b>2.3.1 A propriedade, a concepção de meio ambiente e função socioambiental</b>	<b>29</b>
2.4 O DIREITO DE PROPRIEDADE À TERRA NO BRASIL .....	32
2.5 A PROPRIEDADE E A CONSTRUÇÃO DA CONCEPÇÃO DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA NO BRASIL .....	35
2.6 A INCORPORAÇÃO DO CONCEITO DE FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE APÓS A CF/88.....	40
<b>2.6.1 O Estatuto da Cidade .....</b>	<b>43</b>
<b>2.6.2 O Plano Diretor na concepção do Estatuto da Cidade.....</b>	<b>49</b>
<b>3 SALVADOR, O ATUAL PDDU E A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE .....</b>	<b>53</b>
3.1 O DESENVOLVIMENTO DA CIDADE DE SALVADOR .....	53
3.2. SALVADOR NA ATUALIDADE SOB O PONTO DE VISTA SOCIOAMBIENTAL .....	58
3.3 O ATUAL PDDU DE SALVADOR.....	62
<b>3.3.1 A Lei Municipal 9.069/2016 .....</b>	<b>63</b>
<b>3.3.2 A Lei 9.069/2016 e a Função Socioambiental da Propriedade.....</b>	<b>64</b>
<b>4. O PROJETO VIA EXPRESSA LINHA VIVA NA PERSPECTIVA DO INSTITUTO DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE URBANA EM SALVADOR – BA .....</b>	<b>77</b>
4.1 MOBILIDADE URBANA NO CONTEXTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	78
4.2 IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS E FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL.....	86

<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>93</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>98</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A pesquisa desenvolvida possui como tema *O instituto da função socioambiental da propriedade para a conservação e a proteção socioambiental de Salvador* e traz como problema a seguinte questão: como o instituto da função socioambiental da propriedade se apresenta na cidade de Salvador, buscando a proteção do meio ambiente? Para entendermos a questão, adotamos como estudo de caso os Estudos de Impacto Ambiental do Projeto “Via expressa Linha Viva” e o atual Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) de Salvador.

Esta temática, desenvolvida nesta Dissertação, é de fundamental importância, visto que a terra e os recursos naturais são finitos e essenciais para a sobrevivência de todos os seres vivos no planeta.

A formação da propriedade imobiliária no Brasil ocorreu de forma gradual. À época do descobrimento, embora o território já fosse habitado pela população indígena, Portugal e Espanha, através do Tratado de Tordesilhas, em 1494, já haviam delimitado entre si qual porção caberia a cada um deles. Após o descobrimento, as terras foram apropriadas pela Coroa Portuguesa que, com o objetivo de evitar a perda de território, principalmente para os franceses, aplicou, no Brasil, o regime de sesmarias já utilizado em Portugal. Esse sistema não refletia a realidade em terras brasileiras, primeiro porque o objetivo visado no Brasil era o de povoamento e de proteção contra as invasões estrangeiras, diferentemente daquele visado em Portugal, que buscava combater a crise de alimentos, obrigando os donos das terras produzirem sob pena de confisco. Além disso, em um segundo ponto, isso também ocorreu porque possibilitou a monopolização de grande extensão de terra nas mãos de poucos.

Com a efetivação da colonização do Brasil por Portugal, a Coroa portuguesa introduziu, como forma de administração, o que historicamente é denominado de Capitânicas Hereditárias (ou Donatárias), que possuíam uma extensão de 50 léguas de costa, e cujos capitães recebiam o comando administrativo, econômico e jurídico, sendo reservado para seu domínio privado uma área de 10 léguas, ficando o restante a ser distribuído através do sistema de sesmarias. Não obstante, tal sistema não obteve o êxito esperado, sendo substituído, em 1549, pelo modelo de Governo Geral,



que manteve a distribuição de terras em sesmarias com extensões ilimitadas uma vez que a Coroa portuguesa não se preocupou em delinear a extensão das mesmas em critérios objetivos estabelecidos em lei, utilizando apenas o critério vago de possibilidades de aproveitamento (TORRES, 2010).

Embora a colonização portuguesa no Brasil tenha sido para a exploração, é possível afirmar que já havia uma certa preocupação pelo colonizador português, ainda que tardia e pouco eficaz na prática, com a devastação do meio ambiente da colônia, sendo concretizado através do Regulamento 12 de dezembro de 1605, que estabeleceu restrições ao direito de dispor de certos tipos de madeira. Este instituiu o corpo de guarda florestal e impôs sanções em caso de desobediência das normas instituídas (TORRES, 2010).

Após a Independência, o Brasil passou por um período de terras devolutas, devido à Resolução número 76 de julho de 1822, assinada pelo Príncipe Regente, D. Pedro de Alcântara, e por José Bonifácio de Andrada e Silva, a qual ordenava a suspensão de todas as Sesmarias até a convocação da “Assembleia Geral Constituinte e Legislativa” (TORRES, 2010).

Com a Lei de Terras em 1850, a terra no Brasil adquire a conotação de bem privado e somente poderiam ser adquiridas através da compra e venda. Tal legislatura impossibilitava o acesso à terra pelas camadas mais pobres, favorecendo o cenário de exclusão e concentração da terra no campo, a exploração desenfreada dos recursos naturais e a conseqüente devastação ambiental, cenário este que acabou refletido também nas cidades até os dias atuais.

O termo função social da propriedade, como será visto em tópico específico, surge apenas com o advento da Constituição Brasileira de 1934, que, embora tenha sido considerada um divisor de águas no campo teórico, na prática, devido ao modelo de Estado autoritário vivenciado no país, não se percebeu nenhuma alteração no tratamento dispensado à propriedade, permanecendo esta com características de mercadoria, garantindo o pleno uso e gozo de seus proprietários.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, o Brasil adotou o modelo atual, o qual considera a terra um bem privado e como tal é tratado como mercadoria, possuindo valor de troca, sendo, ao mesmo tempo, também, um direito fundamental inerente à pessoa humana. A Carta Magna de 1988 consagra esse Direito no seu artigo 5º, que assim está disposto: “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 [...]”.

Todavia, o direito à propriedade não pode e nem deve ser concebido de modo absoluto, posto que o próprio texto constitucional o vincula ao instituto da função social da propriedade, independente se ela faz parte do ambiente urbano ou rural, conforme está disposto no art. 5º, XXIII: “a propriedade atenderá a sua função social”. Deste modo, o Estado condiciona a proteção do direito de propriedade ao cumprimento dos seus objetivos sociais e econômicos.

Na verdade, o que se busca não é o impedimento ou a limitação do exercício do direito à propriedade, mas, sim, quando este se fizer presente, deve-se observar o interesse social e ambiental, buscando o bem estar da coletividade e resguardando a dignidade da pessoa humana.

Considerando que o intenso processo de urbanização gera graves consequências ao meio ambiente e que a terra é essencial para os objetivos almejados pelos indivíduos, aliado ao fato que os interesses individuais fazem com que cada vez mais ocorra a ocupação do solo em detrimento do ambiente natural, nasce a necessidade da efetiva participação do Estado na regulação do solo e do uso da propriedade para que haja a salvaguarda da diversidade social e do patrimônio ambiental, tornando o meio ambiente urbano menos excludente e menos degradado.

É importante ressaltar que estudar a sociedade, as relações entre os indivíduos e o local onde eles habitam também é objeto da ciência ambiental e se fundamenta em diversos pilares dos quais se destacam:

- 1) O artigo 225 da CF/88, que trata das diretrizes gerais de proteção ao meio ambiente.
- 2) O capítulo II, do Título VII, que versa sobre a função social da propriedade urbana como política urbana.
- 3) Considerando que tudo que se refere ao meio ambiente trata-se de objeto de estudo da ciência ambiental, é válido dizer que o homem, e por que não dizer a sociedade, também faz parte deste, estabelecendo, assim, mais uma vez, a estrita relação entre a sociedade e o ambiente.

Neste cenário, desenvolveu-se esta pesquisa, que tem como objetivo geral analisar como o atual PDDU de Salvador incorporou o instituto da função

socioambiental da propriedade. Como estudo de caso para avaliar a sua aplicação, iremos analisar o projeto “Via Expressa Linha Viva”.

Para alcançar o nosso objetivo geral, iremos:

- a) Analisar o conceito de função socioambiental da propriedade urbana;
- b) Investigar, no atual Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano da cidade de Salvador, como o instituto da função socioambiental da propriedade urbana foi incorporado;
- c) Verificar, no Estudo de Impacto Ambiental, se houve a incorporação do instituto da função socioambiental da propriedade urbana ao projeto “Via expressa Linha Viva” para a salvaguarda do meio ambiente.

A metodologia adotada para desenvolvimento do trabalho consistiu em uma pesquisa bibliográfica, legislativa e documental, tendo como foco principal a Constituição Federal de 1988, o Estatuto das Cidades, o atual PDDU de Salvador, o Estudo de Impacto Ambiental do projeto via expressa Linha Viva e a opinião da sociedade civil. 7

Esta pesquisa defende a ideia de que o Plano Diretor, após a Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade, é o instrumento que, através da lei, institui a Política Desenvolvimento que abarca todo o território do município, definindo o seu ordenamento territorial, e traça orientações para as políticas voltadas ao desenvolvimento urbano, além de regras para a aplicação dos instrumentos jurídicos e urbanísticos definidos por essa política de desenvolvimento. Isso o torna uma ferramenta essencial para o planejamento dos municípios, principalmente no que tange a uma justa distribuição do território e à proteção do meio ambiente.

Este trabalho está estruturado em três seções, além da introdução e das considerações finais. A primeira seção versará sobre um breve histórico e os aspectos gerais relacionados à propriedade, ao direito de propriedade, à função social e à função socioambiental da propriedade privada no Brasil e, mais especificamente, ao que tange à propriedade urbana, quando observamos o Direito à propriedade como Direito Fundamental, previsto no Art. 5º, XXII, da Constituição Federal de 1988, e as suas limitações.

Na seção 2, será apresentado os aspectos gerais da Cidade de Salvador e o seu atual PDDU sob o pondo de vista socioambiental. E, finalmente, na seção 3,

faremos uma análise da função socioambiental da propriedade no atual PDDU de Salvador (Lei Municipal n. 9.069/16, aprovada e publicada em junho de 2016), e, em especial, da avaliação do EIA do projeto “Via Expressa Linha Viva”, que foi incorporado no atual PDDU.

Por fim, serão apresentadas as considerações finais, que fazem uma breve reflexão sobre os elementos principais discutidos nesta Dissertação acerca da efetiva aplicação da função socioambiental da propriedade urbana como forma de salvaguarda do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Essa proteção significa que deve haver uma relação harmônica entre os recursos naturais, as construções e os bens culturais, tanto nas presentes quanto nas futuras gerações, garantindo, assim, uma sociedade mais justa, solidária e mais humana.

## 2 A PROPRIEDADE

Nesta seção, serão abordados os aspectos gerais sobre a propriedade, a sua função socioambiental, com ênfase na propriedade urbana no Brasil, perpassando pelo Direito à propriedade como Direito Fundamental previsto no Art. 5º, XXII, da Constituição Federal de 1988, e como este deve estar alinhado ao cumprimento da sua função socioambiental. Isso porque, apesar de ser garantido como Fundamental, a Propriedade não pode e nem deve ser visto como Direito absoluto sob pena de infringir outros Direitos Fundamentais, como, por exemplo, o Direito à vida digna, à moradia e ao meio ambiente saudável e equilibrado.

### 2.1 ORIGEM E EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA PROPRIEDADE

A apropriação de bens sempre fez parte da natureza humana. Os registros históricos demonstram que não existiram sociedades que não tivessem alguma forma de propriedade. Farias e Rosenvald (2015, p. 168) afirmam que isso se deve ao fato de que “Não se trata, pois, de uma instituição legal ou convencional, mas natural. É inerente a qualquer ser humano o anseio pela segurança propiciada pela aquisição de bens”.

O homem, desde os primórdios, valeu-se da apropriação de bens para atender suas necessidades vitais. A partir do instante em que os recursos tornaram escassos, surgiram os direitos de propriedade que, com o surgimento do Estado, coincidiram com a própria noção de liberdade, posto que “Sempre que o Estado reivindica para si recursos produtivos, os indivíduos ou famílias não afirmam a sua liberdade, pois se tornam completamente dependentes do poder soberano”. (FARIAS E ROSENVALD, 2015, p.168).

Embora tenha sido a formação do Império Romano um marco na história da propriedade, é preciso ressaltar que a própria concepção desta se dá em momento anterior e possuía, em regra, um caráter coletivo, pois o homem inicialmente vivia em comunidade e esta prevalecia sobre o indivíduo, isto porque era necessário para a manutenção da espécie humana. A forma de produção coletiva presente nas

sociedades primitivas não justificava que a propriedade tivesse uma feição individual, pois a terra era bem comum à coletividade. Dela, o homem satisfazia suas necessidades e, uma vez esgotados os seus recursos, os grupos se deslocavam em busca de um novo local para viver, não havendo a noção de propriedade privada.

A noção de propriedade, para os povos antigos, estava intimamente ligada à religião doméstica, posto que não havia organização de Estado, sendo a família, o clã ou tribo o legítimo proprietário do imóvel. Esse bem era tão sagrado que era considerado irrenunciável, inalienável e imprescritível.

Coulanges (2006, p. 57,59,60) afirma que:

Não foram as leis que a princípio garantiram o direito de propriedade; foi a religião.

[...]

Compreende-se facilmente que o direito de propriedade, assim concebido e estabelecido, foi muito mais completo e mais absoluto em seus efeitos, do que o poderia ser em nossas sociedades modernas, onde se baseia sobre outros princípios. A propriedade era tão inerente à religião doméstica, que uma família não podia renunciar nem a uma, nem à outra.

[...]

Se o homem não podia absolutamente, ou com muita dificuldade, desfazer-se da terra, com muito mais razão não o podiam privar dela contra sua vontade.

A propriedade coletiva das comunidades gentílicas predominou nas antigas civilizações. As sociedades do Egito, da Síria e da Mesopotâmia estavam organizadas em grupos familiares, clãs e tribos, e tinham como fundamento a ideia de que a comunidade se sobrepunha ao indivíduo; a propriedade da terra pertencia a todos, tanto vivos quanto mortos. Uma vez a propriedade da terra pertencia a um grupo em sua totalidade, os objetos fabricados para uso pessoal passaram a receber uma conotação de propriedade individual privada (GASSEN, 2008).

No Direito Romano, inicialmente, a propriedade adquire uma feição individualista, absoluta, e, embora não houvesse definido um conceito de direito subjetivo e nem uma definição do que fosse a propriedade, os romanos descreveram as suas funções e davam ao seu proprietário o direito de uso, gozo, fruição e disposição do bem como melhor lhe agradasse. Vêras Neto (2008) informa que os romanos foram os primeiros a fixar a propriedade privada, entretanto, apesar de o direito de propriedade ser considerado a maior expressão do poder de uma pessoa sobre um objeto, ele não era ilimitado e absoluto.

Por influência do direito canônico e costumeiro e das mudanças políticas, sociais e culturais, a propriedade no Direito Romano sofreu mudanças em sua concepção e adquiriu uma feição social, o que quer dizer que atrelou o exercício individual do direito à propriedade ao interesse social.

Com as invasões bárbaras e a crise do Império Romano do Ocidente, surgiu um novo conceito de propriedade marcado pelo feudalismo, que vigorou durante toda a idade média. Diniz (2010, p. 106) destaca que:

Inicialmente os feudos foram dados como usufruto condicional a certos beneficiários que se comprometiam a prestar serviços, inclusive, militares. Com o tempo a propriedade sobre tais feudos passou a ser perpétua e transmissível apenas pela linha masculina. Havia distinção entre os fundos nobres e os do povo, que, por sua vez, deveria contribuir onerosamente em favor daqueles, sendo que os mais humildes eram despojados de suas terras.

A propriedade, no período medieval, baseou-se na relação de interdependência entre o senhor feudal (o suserano, detentor da terra e responsável pela proteção militar do feudo) e o vassalo (que tinha a posse de uma porção de terra em troca de respeito e fidelidade). Esse período caracterizou-se pela falta de organização de Estado e pela pluralidade de pequenos senhorios, com uma economia sem trocas, visto que a própria conformação, fragmentada, dificultava a mercantilização de mercadorias e da propriedade (FARIAS; ROSENVALD, 2005).

Entretanto, com a queda do regime Feudal e o renascimento do Estado, e a Revolução Francesa, em 1789, a propriedade passou a ser vista como sinônimo de segurança, liberdade e prestígio entre os indivíduos. Essa concepção possibilitou a individualização da apropriação dos bens, sendo, mais tarde, reconhecida através da lei, e, com a formação do Estado liberal alinhado à doutrina da igreja católica, foi erigida a condição de Direito Fundamental. Como bem elucida Gassen (2008, p.158):

Nasce o Estado, que inverte, ao privilegiar juridicamente o indivíduo, as relações existentes, ou seja, já não mais conta a coletividade em relação ao indivíduo, mas o inverso o indivíduo singular é o centro referencial. Estabelece também a divisão entre a propriedade privada e a propriedade pública.

Atualmente, a concepção que se tem de propriedade varia conforme o regime político adotado por cada Estado. No Brasil, por exemplo, a propriedade individual ainda existe, mas não com o mesmo conteúdo de suas origens históricas, pois existem restrições legais para que se alcance a efetivação da função socioambiental da

propriedade preconizada pela Constituição Federal de 1988 em seus artigos 5º (XXIII), 170 (III), 184, 185, 186 e 225 e pelo Estatuto das Cidades (Lei 10.257/01), através dos artigos 1º a 4º, cujo será trabalhado em tópico específico.

## 2.2 A FUNÇÃO SOCIAL PROPRIEDADE: ORIGEM DO CONCEITO

Com a derrocada do regime medieval de propriedade, essa concepção, que já vinha ganhando novos contornos, assumiu um conceito individualista e a Revolução Francesa o legitimou. Em 1789, a Assembleia Nacional da França, ao adotar a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão<sup>1</sup>, consagrou a propriedade como direito absoluto, inviolável e sagrado, permanecendo assim nos Estados capitalistas durante todo o século XIX e até os dias atuais.

Locke (1632-1704, p.228), ao formular a teoria do Estado Liberal, em sua obra *Segundo Tratado sobre o Governo Civil*, no final do século XVII, em capítulo próprio sobre a propriedade, fundamentou-a como algo que tem origem no estado da natureza “[...] cada homem tem uma propriedade em sua própria pessoa; a esta ninguém tem qualquer direito senão ele mesmo”.

Ainda segundo o autor, o homem só deveria possuir o que pudesse usar e com isso uns não prejudicariam aos outros. Entretanto, com a invenção do dinheiro e o acordo tácito feito entre os homens, atribuiu-se a terra um determinado valor, tendo como consequência a aquisição e o direito a maiores posses do que o necessário, o que possibilitou a partilha desigual entre os particulares, legitimada pelos governos através de suas Constituições e leis que definiam a propriedade da terra.

Além da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, existiram outros textos de lei que seguiam o mesmo ideário sobre o direito de propriedade na época, a exemplo do Código Civil Francês (1804), que garantiu, na esfera do direito positivo, a garantia da exclusividade, a perpetuidade e o exercício de forma absoluta dos direitos do proprietário. Nessa mesma definição, houve também a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1793<sup>2</sup>, que dispôs que o cidadão poderia fruir e

---

<sup>1</sup> Art. 17 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão: Sendo a propriedade um direito inviolável e sagrado, ninguém pode ser dela privado, a não ser quando a necessidade pública, legalmente reconhecida, o exige evidentemente e sob a condição de uma justa e anterior indenização.

<sup>2</sup>“O direito de propriedade é o que pertence a todo cidadão, para sua fruição e disposição, como ele bem entender, de seus bens, de suas rendas, do fruto de seu trabalho e de sua indústria”.



dispor da propriedade como ele bem entendesse, ainda que essa liberalidade levasse a deterioração ou até mesmo a destruição da coisa (ATTANASIO JÚNIOR, 2005).

Ainda segundo Attanasio Júnior (2005), os valores defendidos pelo liberalismo, que pregavam a ausência do Estado nas ações dos indivíduos, favoreceram o nascimento das condições para a ocorrência da Revolução Industrial. Para o autor, este fato desencadeou uma série de problemas ambientais e sociais, como o aumento da poluição e a diminuição da qualidade de vida dos trabalhadores, devido, principalmente, pelo crescimento acelerado da população nas cidades, além da industrialização e da utilização de novas técnicas no campo, que reduziram a necessidade de mão de obra no campo, e, também, das precárias condições de trabalho nas fábricas.

Esse período foi marcado por inúmeros conflitos sociais gerados pela exploração do homem pelo homem. A acumulação de riquezas por pequena parcela da população, em detrimento da maioria explorada, favoreceu grandes questionamentos acerca da visão individualista da propriedade. Nesse contexto, surge a noção de que se deve condicionar o exercício do direito de propriedade à sua destinação para o bem da comunidade (ALMEIDA NETO, 2003). A partir dessa nova concepção, o modelo de propriedade absoluta e individual foi sendo substituído por um conceito de propriedade que, além de garantir o seu exercício voltado à satisfação dos interesses dos proprietários, também deveria observar o bem estar de toda a sociedade.

Apesar de o conceito da função social da propriedade ter apenas se consolidado com a chegada do Estado Social no início do século XX, as primeiras noções doutrinárias têm origens no século XIX<sup>3</sup>, oriundas do processo político que ocorria na maioria dos Estados capitalistas. Nestes, o conceito de liberalismo clássico é alterado, passando o Estado a ser o responsável por garantir aos cidadãos direitos inerentes à cidadania, tornando um Estado mais interventor, aprofundando este conceito, principalmente após a primeira guerra mundial. (MACHADO, 2014).

Várias foram as influências para a origem do conceito da função social de propriedade. Entretanto, destacaram-se, entre elas, o Socialismo, a doutrina social da Igreja Católica Romana, as Constituições de Weimar e do México e as ideias de Leon Duguit.

---

<sup>3</sup> Vale ressaltar que embora o direito à propriedade fosse considerado um direito absoluto, isso não impediu que o mesmo sofresse relativizações nos períodos que antecederam o Estado Social.

Após a Revolução Russa e a implantação das ideias do socialismo em alguns países, a propriedade era vista como um bem coletivo e aquela que fosse utilizada em desconformidade com a sua função deveria ser retirada de seu dono pelo Estado sem nenhum tipo de indenização.

Já a Igreja Católica contribuiu para a formação do pensamento sobre a função social da propriedade na medida em que, ao enfrentar os ideais sociais sobre a propriedade privada, traz para esta a concepção cristã de liberdade e, ao mesmo tempo, de caridade. Merecem destaque as encíclicas *Rerum Novarum*, pois, através dela, o Papa Leão XIII apregoou que a propriedade adquirida através do trabalho do homem deveria ser protegida, definindo uma função como qualidade inerente desta, e a *Quadragesimo Anno*, do Papa Pio XI, pois, através desta, a Igreja reconheceu o direito de o Estado determinar os deveres da propriedade e as suas limitações (ERENBERG, 2007). A função social da propriedade para a Igreja Católica, diferente do que pregava a doutrina socialista oriunda da Revolução Russa, não socializa mas a transforma.

Apesar das várias contribuições sobre a noção de função social da propriedade, impende destacar que, no campo do direito de propriedade, o marco histórico do conceito jurídico originário de função social surgiu como consequência de um exame sociológico de fatos ocorridos na época que exigiram inovações no campo jurídico através da teoria de Leon Duguit (1859-1928) na França. Isso porque, antes disso, a propriedade era analisada apenas sob o cunho filosófico e sem nenhuma sistematização que trouxesse resultado na realidade fática de estudiosos, como Housseau, Hobbes, Montesquieu, Locke (JELINEK, 2006). Vale ressaltar que, nesse período, a dimensão ambiental não estava presente na definição de Duguit.

Duguit (1859-1928), que sofreu influência da teoria positivista de Augusto Comte, definiu a propriedade não como um direito subjetivo, mas, sim, como propriedade função e, por isso, deve o exercício deste estar condicionado em favor da coletividade. Assim, a propriedade sai do campo da subjetividade e passa a ser função social. Isso significa que o proprietário deve cumprir obrigações conforme a sua finalidade social (JELINEK, 2006).

Para Duguit (1859-1928), o conceito de propriedade-função surge em virtude do despertar de novos valores e realidades sociais que culminaram nos direitos de segunda geração, oriundos de questionamentos da proteção formal dos direitos de primeira geração, que englobavam o direito de propriedade. Além disso, mais tarde,

desenvolveram-se os direitos de fraternidade (os denominados direitos difusos), nos quais se destaca o direito ao meio ambiente sadio para as presentes e futuras gerações.

A concepção do direito de propriedade elaborada por Duguit sofreu várias críticas, pois questionava que a propriedade não poderia ser uma função social, mas, sim, ter uma função social e esta função deveria ser desempenhada pelo seu proprietário. Todavia, como bem elucida Nones (2009, p.118):

Contudo, a leitura atenta do pensamento do autor francês mostra que ele não se referiu somente à noção de propriedade-função social, mas também à idéia de que a propriedade tem uma função social a ser exercida pelo proprietário. Ao que tudo indica, nesse particular, tomou-se apenas parte de seu pensamento para a formulação dessas críticas. Tanto que a idéia de propriedade-função social poderia conduzir ao sistema de propriedade comunista e o autor, ao contrário disso, posicionou-se contra o conceito de propriedade-direito natural, por entender que esse conceito conduziria ao comunismo. Duguit defendeu o solidarismo no sentido de solidariedade social, e não o comunismo.

Sobre as críticas das ideias de Duguit acerca da função social da propriedade, Castro (2008) conclui que a doutrina de Duguit deve ter como pressuposto que a propriedade não é um direito, mas, sim, a própria coisa. O titular não é titular do direito subjetivo da propriedade, encontrando-se numa situação de direito objetivo que deve ser protegido pela regra social que proíbe.

Castro (2008, p.45) ainda afirma que:

Analisando a doutrina de Leon Duguit, partindo do pressuposto doutrinário de que a propriedade não é um direito, mas a própria coisa; o proprietário não é titular do direito subjetivo da propriedade, mas encontra-se apenas, numa situação de direito objetivo, protegido pela regra social que proíbe as perturbações de terceiros ao uso e gozo do bem, segundo sua finalidade.

Contudo, foi em 1917, com a promulgação da Constituição Mexicana, que ocorreu o primeiro reconhecimento, e a positivação na Carta Política de um país, dos direitos sociais do homem e a função social da propriedade, interagindo-os, inclusive, com direitos de terceira dimensão, a exemplo da proteção ao meio ambiente, sem que isto, contudo, tenha significado o rompimento do regime capitalista naquele país.

Logo após, em 1919, foi promulgada a Constituição de Weimar, na Alemanha, que trazia em seu texto uma série de direitos individuais e sociais. Esta é considerada como a primeira Constituição a positivizar o princípio da função social da propriedade.

Essa constituição influenciou todo o constitucionalismo após a primeira guerra, inclusive a Constituição Brasileira de 1934, embora, como destaca Erenberg (2007), nem a constituição de Weimar e nem a Brasileira obtiveram resultados relevantes na prática, visto que tinha como objetivo justificar a acumulação estatal de riquezas, pois ambos países viviam um período marcado por regimes autoritários.

A Constituição Mexicana de 1917 e a de Weimar de 1919 foram de fundamental importância para a inauguração de um novo constitucionalismo, pois, a partir desses documentos, pode-se dizer que se definiu os direitos sociais como direitos fundamentais da pessoa humana, inclusive, os de terceira dimensão<sup>4</sup>, adequando, assim, o texto constitucional à doutrina do Estado Social, que apregoava a interferência do Estado nas relações entre os indivíduos de modo a reduzir as desigualdades sociais. Como bem informa Castro (2008, p.55):

O Estado Social não pode ser confundido com o Estado Socialista, ou com qualquer socialização esquerdista. Ele representa a transformação estrutural pela qual passou o Estado Liberal, e revela-se conciliador, mitigador de conflitos sociais e pacificador necessário entre o trabalho e o capital, conservando, contudo, irrenunciável adesão à ordem capitalista. Assim, o Estado Social deve ser vislumbrado nos estreitos limites de um constitucionalismo democrático.

Todavia é importante destacar que a passagem do Estado Liberal para o Estado Social não se deu de forma pacífica, pois, embora a proteção dos direitos sociais estivesse cada vez mais presentes nos textos constitucionais, na prática, não eram garantidos, sendo, muitas vezes, utilizados pelos Estados totalitários para oprimir os cidadãos.

José Afonso da Silva (2001) afirma que a Constituição de Weimar, embora tivesse contribuído para a formação do constitucionalismo social que se desenvolveu após a segunda guerra mundial, e para a formação do conceito das constituições

---

<sup>4</sup> Os Direitos Fundamentais apareceram em decorrência da necessidade de proteção do homem diante do poder estatal. A teoria dos Direitos Fundamentais tem suas origens nos ideais do Iluminismo dos séculos XVII e XVIII e a noção que se tem hoje é o resultado de uma longa e profunda transformação das instituições políticas e dos conceitos jurídicos.

Segundo Lenza (2012, p. 958): “A doutrina dentre vários critérios, costuma classificar os direitos fundamentais em gerações de direitos, lembrando a preferência da doutrina mais atual sobre a expressão “dimensões” dos direitos fundamentais no sentido de que uma nova “dimensão” não abandonaria as conquistas da “dimensão” anterior e, assim, a expressão se mostraria mais adequada nesse sentido de proibição de evolução reacionária”.

Partindo desta noção, classificam-se os Direitos Fundamentais de terceira dimensão como aqueles que alcançam a toda a coletividade indeterminadamente a exemplo da garantia do meio ambiente saudável e a proteção do patrimônio histórico e cultural.

contemporâneas posteriores à derrocada das ditaduras fascistas e militares, na prática, não correspondem à realidade de 1920. Isso porque ainda imperava o modelo do Estado liberal, que fazia com que o seu conteúdo tornasse meras fórmulas vazias sem significação prática.

A noção originária do conceito de função social da propriedade, oriundo da doutrina do Estado Social, somente teve importância prática após a segunda guerra. Este propunha que fosse substituído o direito subjetivo à propriedade e seus desdobramentos por uma concepção que contemplasse também os interesses da sociedade. Vale salientar que esse conceito tem evoluído no sentido de manter a coexistência entre os direitos sociais, os de terceira dimensão e a propriedade individual.

### 2.3 A CONCEPÇÃO DA PROPRIEDADE NA CONTEMPORANEIDADE

Conforme fora apontado em tópicos anteriores, a noção que se estabelece sobre a propriedade se modifica conforme as relações sociais de cada momento histórico. Na antiguidade a propriedade possuía caráter coletivo, mas, com a formação do Império Romano, passou a possuir um caráter individualista. Durante a Idade Média, passou por um período peculiar marcado pela servidão, mas, na Revolução Francesa, o caráter individualista é retomado. Porém, somente a partir do século XX, com as encíclicas *Rerum Novarum*, do Papa Leão XXIII, e *Quadragesimo ano*, de Pio XI, como reação ao individualismo exacerbado sobre a propriedade juntamente com o contexto social, político e religioso, surgiu uma nova concepção de propriedade que destacou seu caráter social e humanista, levando à reformulação do seu conceito.

Assim, como bem pontua Bühring (2016, p. 33), “[...] o conceito de propriedade e de proprietário, outrora ligada aos laços da família, da Igreja, do Estado, passou pelo cunho individualista; atualmente está reconfigurado, com um papel a desempenhar, ou melhor, uma função a cumprir”. Segundo a autora, na atualidade, a intenção é que o direito de propriedade seja humanizado de modo a resguardar, ao mesmo tempo, a dignidade de cada indivíduo e a solidariedade de todos.

Na contemporaneidade, a propriedade assume um caráter funcional, pois a esta foi incorporado primeiramente a noção de função social, evoluindo até alcançar o sentido de função socioambiental. Dessa forma, a propriedade deixa de ser vista

como um direito subjetivo e passa a representar uma relação jurídica entre o proprietário e a sociedade na qual incide um apanhado de direitos e deveres, que devem ser observados por ambos os lados.

Assim, ao se apropriar de um recurso natural como, por exemplo, a superfície do solo urbano, o proprietário terá o direito de utilizá-lo, mas terá o dever de mantê-lo ecologicamente equilibrado. Por outro lado, a sociedade terá o dever de respeitar a utilização do proprietário, mas terá o direito de exigir dele que esta utilização mantenha o ambiente ecologicamente equilibrado. (ATTANASIO JUNIOR, 2006, p.23).

Atualmente, a propriedade, seja ela pública<sup>5</sup> ou privada, urbana ou rural, deve estar atrelada ao cumprimento da função socioambiental.

### 2.3.1 A propriedade, a concepção de meio ambiente e função socioambiental

Segundo o dicionário da língua portuguesa, o termo “ambiente” possui o significado daquilo que envolve os seres vivos e as coisas, é o meio onde se vive. Já a expressão “meio ambiente” é caracterizada como o conjunto das condições naturais e influências que atuam sobre os seres vivos e os humanos.

Normalmente, assinalam-se duas concepções distintas acerca do que compreende o meio ambiente: a primeira, com uma visão ecocentrista, que restringe a concepção de meio ambiente aos elementos naturais; e a segunda, com um viés antropocentrista, que defende que o meio ambiente, além do natural, abarca o artificial e o cultural.

No Brasil, a doutrina majoritária segue a concepção antropocentrista de meio ambiente<sup>6</sup>, compreendendo o meio ambiente natural, o meio ambiente artificial e o meio ambiente cultural, como bem pontua José Afonso da Silva (2003), quando define

---

<sup>5</sup> Em que pese opiniões contrárias sobre a propriedade pública estar atrelada a função socioambiental, vale lembrar que ela também deve estar subordinada aos interesses da sociedade nos quais estão envolvidos os aspectos socioambientais, pois ao atuar em nome do interesse público, muitas vezes causam graves prejuízos socioambientais.

<sup>6</sup> Pimenta (2014, p. 5921, 5922 ) informa que: A consagração da concepção ampliada de meio ambiente tem como precursor e defensor o italiano Giannini, que influenciou os juristas brasileiros. Agrega-se isso: a) a influência da Declaração de Estocolmo de 1972; b) a juventude do direito ambiental e c) a vagueza e amplitude da definição de meio ambiente dada pelo art. 3º, inciso I, da Lei 6.938/81, que dispõe sobre a “*Política Nacional do Meio Ambiente*” e, principalmente, a definição de poluição, contida no inciso III, da mesma lei e artigo 76, que faz menção a realidades humanas como “*componentes ambientais*”, tais como *saúde, segurança, bem-estar da população, atividades sociais, atividades econômicas e condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente*. (grifos do autor).

que o meio ambiente é a interação dos elementos naturais, artificiais e culturais que propiciam o desenvolvimento equilibrado em todas as formas de vida.

Assim, a literatura costuma classificar e distinguir o meio ambiente quanto aos seus diferentes aspectos, com o objetivo de melhor identificar o bem que sofre imediatamente o impacto ambiental, dividindo-o basicamente em três grandes grupos: a) meio ambiente natural ou físico; b) meio ambiente artificial ou urbano; e c) meio ambiente cultural.

a) Meio ambiente natural ou físico:

É sob este aspecto que o artigo 3º, I, da Lei nº 6.938/81, define o meio ambiente como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”. Corresponde à fauna, flora, solo, ar atmosférico e água. É onde ocorre a relação mútua entre as espécies e entre estas e o meio físico em que habitam.

b) Meio ambiente cultural:

Pode ser conceituado como a integração dos patrimônios histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico, que, em regra, são obras humanas. Distingue-se do meio ambiente artificial ou urbano pela estima e importância que lhe fora atribuída (SILVA, 2003).

Vale dizer que o artigo 216 da Constituição Federal do Brasil de 1988, embora não conceitue o que seja meio ambiente cultural, especifica que:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I – as formas de expressão;

II – os modos de criar, fazer e viver;

III – as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV – as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V – os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

c) Meio ambiente artificial ou urbano

O meio ambiente artificial ou urbano é formado pelo espaço urbano com suas edificações, ruas, praças, áreas verdes e espaços livres.

Perazzoni (2011) informa que é no meio ambiente urbano onde se encontram todas as preocupações socioambientais que estão também presentes no meio ambiente rural acrescidas de outros fatores oriundos de funções urbanísticas básicas que são habitação, circulação, lazer e trabalho.

Ocorre que, devido ao processo de urbanização, o homem modificou os ambientes naturais, criando outros artificiais (as cidades), de modo a atender as suas necessidades enquanto ser social. É possível dizer que as cidades, hoje, representam um ecossistema com características que lhes são peculiares, pois recebem fatores energéticos, a exemplo de produtos para alimentação, água encanada, madeira, areia, etc., produzindo poluentes que, na verdade, são as energias utilizadas e descartadas, causando impactos, inclusive, em áreas distantes, fora de suas fronteiras, afetando o ambiente natural. Isso reforça a ideia de que o meio ambiente deve ser visto como um todo, e que a sua distinção em categorias só deve ser utilizada para facilitar o estudo sobre a influência do homem sobre o meio ambiente.

A concepção acerca da propriedade e da função que esta deve ter foi se modificando na medida em que os direitos fundamentais evoluíram, saindo da esfera da coletividade dos membros de um grupo ou família para assumir um caráter absoluto e individualista quando se reconheceu os direitos de primeira dimensão<sup>7</sup>. A partir da segunda dimensão<sup>8</sup>, a propriedade, e o direito a ela, ficou atrelada ao cumprimento da função social, e, finalmente, com o advento dos direitos de terceira dimensão (os também denominados direitos fundamentais difusos e coletivos)<sup>9</sup>, surge a necessidade do exercício do direito de propriedade estar condicionado ao

---

<sup>7</sup> Os direitos fundamentais de primeira dimensão surgiram da necessidade de combater os excessos do Estado absolutista sobre a vida dos indivíduos, visando a garantia da vida, da liberdade e da propriedade, e o Estado deveria existir justamente para salvaguardar tais direitos e as relações entre os indivíduos.

<sup>8</sup> Os direitos fundamentais de segunda dimensão nascem não para excluir os de primeira dimensão, mas sim para somar a eles, tendo origem no Estado Social. São direitos que o Estado deve prover para os indivíduos, a exemplo do direito ao trabalho, à educação e à saúde. Foi quando, diante dessa nova concepção de Estado, como foi visto em tópico específico, surge a teoria da função social da propriedade.

<sup>9</sup> Os direitos de terceira dimensão, também denominados de direitos fundamentais difusos e coletivos, têm como titular não o indivíduo, mas a coletividade. São exemplos desses direitos o direito à paz, ao desenvolvimento e à proteção do meio ambiente, exigindo do Poder Público a qualidade de garantidor do bem jurídico em função da qualidade de vida de toda a comunidade.



cumprimento da função socioambiental, ou seja, deve haver a harmonização entre os interesses individuais, sociais e ambientais sobre uma determinada propriedade.

Toda a propriedade tem uma função que deverá ser atendida conforme o tipo de propriedade que se externaliza, existindo um modo diferente de função a ser cumprida, tanto a econômica quanto a social, além da preservação do meio ambiente, que deverá atender a função socioambiental.

Desse modo, a evolução da concepção sobre a propriedade, o exercício do direito à mesma, as dimensões dos direitos fundamentais, e, considerando que o conceito de meio ambiente<sup>10</sup> compreende o meio ambiente natural, o meio ambiente artificial e o meio ambiente cultural, a função ambiental se confunde e se entrelaça à função social, o que leva à conclusão de que a melhor dimensão dada à função da propriedade é a socioambiental, pois, ao tutelar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, estará atingido o interesse social.

## 2.4 O DIREITO DE PROPRIEDADE À TERRA NO BRASIL

Antes dos portugueses desembarcarem no Brasil por volta do século XVI, os índios que aqui viviam possuíam uma forma de ocupar e se estabelecer na terra de modo bastante peculiar em relação ao contexto europeu da época. Preponderavam entre eles, na ocupação de seu território, a utilização de formas circulares de modo a conferir maior semelhança entre os membros de uma aldeia. Não havia uma clara divisão entre as famílias e a maioria das atividades era executada por toda a comunidade. Outro fator interessante é que não havia uma distinção entre os elementos humanos e naturais (CARVALHO E RODRIGUES, 2016).

---

<sup>10</sup> Ainda sobre o conceito de meio ambiente, a Lei 6938/81 traz, no art.3º, o conceito de meio ambiente: “Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas; [...]”

Mais tarde, o CONAMA, através do anexo 1, XII, da Resolução 306/02, traz uma definição mais completa de meio ambiente: “Meio ambiente: conjunto de condições, leis, influência e interações de ordem física, química, biológica, social, cultural e urbanística, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

Vale destacar que, na Bahia, a lei 10.431/06, que dispõe sobre Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado, em seu art. 5º, I, também define o meio ambiente como: “a totalidade dos elementos e condições que, em sua complexidade de ordem física, química, biológica, socioeconômica e cultural, e em suas inter-relações, dão suporte a todas as formas de vida e determinam sua existência, manutenção e propagação, abrangendo o ambiente natural e o artificial”.

O modo de viver destes contribuiu para que os primeiros colonizadores (os jesuítas) que aqui chegaram questionassem a natureza humana dos índios. Os jesuítas, então, impuseram a catequização, não restrita apenas à construção de templos e obras de arte sacra, como, também, forçaram mudanças na própria organização das aldeias para que fossem estabelecidos, na colônia, os valores cristãos da Metrópole (CARVALHO E RODRIGUES, 2016).

Durante o período em que Brasil pertenceu a Portugal, a regra era que as terras brasileiras eram pertencentes à Coroa Portuguesa, sendo a propriedade privada a exceção. Inicialmente, o rei D. João III, visando a exploração e o povoamento do território brasileiro, adotou o sistema de sesmarias, conforme já era aplicado em Portugal desde 1375<sup>11</sup>.

Todavia, Portugal, ao perceber que seria dificultoso administrar, explorar e proteger contra invasões estrangeiras a grande extensão de terra que, por ora, era de seu domínio, resolve elaborar um sistema de concessão de terras para que as pessoas contempladas explorassem de forma isolada ou em cooperação com terceiros, modelo idealizado por Dr. Diego Gouveia, que ficou conhecido como o sistema das Capitanias Hereditárias, implantado pelo Rei D. João III (PIVETA, 2007).

Segundo Costa Neto (2006), inicialmente, a costa brasileira fora dividida em 12 Capitanias, com extensão variável de 30 a 100 léguas, e eram demarcadas por linhas retas, paralelas e imaginárias partindo da costa até alcançar de forma perpendicular à linha do Tratado de Tordesilhas.

Embora fossem grandes extensões de terra, os donatários não poderiam usufruí-la como bem entendesse, pois era exigido como contrapartida o compromisso dos senhores das terras em cultivá-las, e, se acaso não quisesse, deveriam aforar ou arrendar a quem aceitasse tal comprometimento. Além disso, esses senhores também eram obrigados a realizar o pagamento do dízimo<sup>12</sup> (PIVETA, 2007).

As Capitanias Hereditárias, também conhecidas como Capitanias Donatárias, foram distribuídas por Martin Afonso de Souza, governador instituído pelo Rei D. João

---

<sup>11</sup> O sistema de sesmarias adotado em Portugal se dá através da Lei das Sesmarias instituída num período bastante conturbado que antecedeu a Revolução de Avis. Porém, a Lei somente consegue ter efetividade após a Revolução. Em Portugal, esse sistema consistia basicamente na redistribuição de terras não cultivadas em pequenas propriedades, obrigando àqueles que fossem “beneficiados” a cultivá-las, revertendo o processo de desabastecimento de alimentos que assolava o país (COSTA NETO, 2006).

<sup>12</sup>O Dízimo foi um tributo instituído em 1532 por Martim Afonso de Souza, cujo pagamento correspondia, como informa Mourad (2000, p. 20), “a décima parte da produção da sesmaria e era devido formalmente à corporação detentora das terras e sua concedente, a Ordem de Cristo, representada pelo rei”.

III, àqueles que lhe acompanharam de Portugal e tinham como objetivo principal a colonização das novas terras (PIVETA, 2007). Estas consistiam em cartas de doação confirmadas e regulamentadas por forais. Vale ressaltar que esses donatários, também denominados de capitães-mores, não eram proprietários das terras, pois, apesar de terem o direito, não lhes eram concedidos o título de propriedade. Esse título permanecia sob o domínio da Coroa Portuguesa e, por esse motivo, não poderiam alienar nem transferir para terceiros salvo se esta transmissão ocorresse em virtude de herança (ALCÂNTARA FILHO E FONTES, 2009).

Os grandes latifúndios instalados de modo definitivo favoreceram a exploração do trabalho escravo, como afirma Costa Neto (2006, p.64), dizendo-nos que “O colonizador português deslocou a base da colonização tropical da pura extração da riqueza mineral vegetal ou animal para a de criação local de riqueza à custa do trabalho escravo [...]”. Isso só se tornou possível devido à dominação do território da costa africana pelos portugueses, o que facilitou o tráfico negreiro em grandes proporções.

Vale dizer ainda que as grandes extensões de sesmarias eram concedidas preferencialmente àquelas pessoas que possuíam bom relacionamento com o Governador ou aqueles que tivessem prestado serviços à Coroa, “uma troca de favores”, mas que nem sempre possuíam condições de aproveitar a terra de modo eficiente.

O regime de sesmarias vigorou no Brasil até o advento da Resolução Imperial de 17 de julho de 1822, quando foi suspensa a concessão dos títulos de sesmarias até a regulamentação de uma lei que legalizasse a aquisição de terras no Brasil. Durante o período compreendido entre a suspensão do regime de sesmarias até a edição da Lei 601 de 18 de setembro de 1850 (Lei de Terras), a terra só poderia ser adquirida através da posse, pois, nesse período, não havia qualquer normatização a respeito de sua aquisição. Esse período ficou marcado pelo aumento dos posseiros, de grandes extensões de terra e a formação das oligarquias rurais no Brasil (ALCÂNTARA FILHO E FONTES, 2009).

Ainda sobre esse período é possível afirmar que, a partir da proclamação da independência e com o fim do regime das sesmarias, o Brasil inaugurou um novo modelo de aquisição da propriedade fundiária marcado pelo apossamento de terras. Tal contexto favoreceu a ação de todos que quisessem ocupar terras sem os cercos da burocracia e da lei, criando o sentimento de que as terras devolutas eram terras

sem lei, e que, sem proteção alguma, bastava a sua ocupação e o cultivo para se passar a senhor daquela área “apossada”.

Desse modo, é possível afirmar que o desenvolvimento dos grandes latifúndios e a concentração da riqueza teve início no Brasil a partir do sistema de repartição em sesmarias, tendo validade até o ano de 1822, e, depois, com o período dos posseiros, deixando um legado altamente desastroso em termos ambientais, sociais, políticos e econômicos, os quais até hoje não puderam ser minorados.

## 2.5 A PROPRIEDADE E A CONSTRUÇÃO DA CONCEPÇÃO DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA NO BRASIL

A propriedade e o direito a esta sempre estiveram presentes na história das civilizações. Essa relação entre o homem e a coisa, de uma forma ou de outra, acontece com a formação do Estado, conforme informam Farias e Rosenvald (2015, p. 257), dizendo-nos que “A relação entre propriedade e liberdade coincide com o surgimento do Estado, que protege a propriedade como um direito, da mesma forma que tutela o indivíduo contra o arbítrio do Estado”.

No Brasil, como foi visto no tópico anterior, a propriedade fundiária passou pelo processo de saída da esfera pública para a privada. Entretanto, é válido afirmar que o Direito à propriedade sempre foi resguardado pelas Constituições Brasileiras, desde o período Imperial até a contemporaneidade. Vale ressaltar que, atualmente, a proteção a este direito não ocorre de modo absoluto, devendo ele estar atento ao cumprimento da sua função socioambiental.

Influenciado pelo contexto mundial do liberalismo francês e pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, que preconizava o direito à propriedade como um direito pleno e absoluto, a Constituição Brasileira de 1824 (a Constituição do Império) assegurou, em seu art. 179, XXII, o direito de propriedade como direito inviolável do proprietário, apresentando apenas como ressalva a hipótese de desapropriação por necessidade ou utilidade social. Isso somente poderia ocorrer após edição de lei que demarcasse em que lugares ou situações que comportassem tal exceção, determinando as regras para o pagamento de indenização<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Dispunha o artigo 179 da Constituição do Império de 1824: A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte. [...] XXII – E garantido o

Acompanhando o mesmo entendimento da Constituição do Império, a Constituição Republicana de 1891 manteve a garantia plena do direito à propriedade, trazendo como exceção dessa plenitude a desapropriação por necessidade ou utilidade pública. Mais tarde, através da Emenda Constitucional, foram dispostas outras restrições nas alíneas *a* e *b* do mesmo artigo. Como é possível observar a seguir, ficou disposto, em seu artigo 72:

Art.72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

§ 17. O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante indenização prévia.

a) A minas pertencem ao proprietário do solo, salvo as limitações estabelecidas por lei, a bem da exploração das mesmas.

b) As minas e jazidas minerais necessárias á segurança e defesa nacionais e as terras onde existirem não podem ser transferidas a estrangeiros.

No período de vigência da Constituição do Império de 1824 e da Constituição da República de 1891, foram editados instrumentos infraconstitucionais que trataram sobre a propriedade. Entretanto, destacaram-se o Código Civil de 1916 e a Lei 601, conhecida como Euzébio de Queiroz, de 1850, também denominada de Lei de Terras, dada a sua importância para a formação da concepção de propriedade.

A Lei de Terras foi de suma importância no país, pois trouxe o conceito de terras devolutas, regulou sobre a sua discriminação e sobre a legitimação de posses e introduziu os princípios da moradia habitual e da cultura efetiva, além da faixa de fronteiras e do registro paroquial. Para mais, introduziu também a forma de concessão de novas propriedades e tratou da demarcação das terras devolutas que antes pertencentes apenas a União, passando a pertencer também aos Estados-membros e aos municípios, nos limites de seus territórios, excetuadas as terras localizadas nas faixas de fronteiras.

Com o advento da Lei de Terras, em 1850, foi implementado um sistema com o objetivo de regular a propriedade privada no Brasil. Foi a partir deste marco legal que a terra passa a ser vista como mercadoria, uma vez que a citada Lei trazia, em seu texto, que a única forma de adquirir terras seria através da relação de compra e

---

Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem público legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle previamente indemnizado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unica excepção, e dará as regras para se determinar a indemnisação.

venda. Se o período anterior esta serviu para a formação e consolidação dos latifúndios, a Lei de Terras veio para implantar o regime de propriedade privada no Brasil.

Vale ressaltar ainda outro aspecto não menos importante quando tratamos da Lei de Terras. No período antecedente, a terra não possuía valor econômico. Na verdade, a riqueza era medida pela quantidade de escravos que cada pessoa detivesse, e isso servia tanto em relação ao campo quanto às cidades. Após a vigência da Lei, o que torna fator determinante para aferir a riqueza e o poder de alguém passa a ser a quantidade de terras, pois estas se transformaram em mercadorias.

A Lei de Terras não influenciou apenas o campo, mas também a cidade, uma vez que todo o comércio da produção agropastoril se dava nas cidades, principalmente quando o produto estava voltado para o mercado externo. Além disso, ao se distinguir pela primeira vez o que é solo público e solo privado, definiu-se os padrões de uso e ocupação não só no campo como também nas cidades.

O Código Civil de 1916, influenciado pela doutrina liberal e o Código Napoleônico, trouxe como inovação a relação jurídica do direito de propriedade que, embora tivesse em seu texto normas que permitissem o convívio social, ainda centrava os direitos sobre a propriedade na figura do proprietário com normas que os protegiam de interferências estatais, demonstrando, assim, o seu caráter absoluto e individualista, sendo a igualdade proposta pela lei meramente formal sem consequências práticas, pois, como bem colocam Schreiber e Tepedino (2005, p. 102):

Era natural, por isso e por razões históricas, que se visse na propriedade um direito cuja única função era atender aos interesses particulares do seu titular. Ainda que abusos mais visíveis no exercício deste direito viessem coibidos por figuras como o abuso do direito ou a teoria dos atos emulativos, é certo que, em um país de formação essencialmente latifundiária, como o Brasil, os excessos do poder do proprietário passavam muitas vezes despercebidos, sobretudo se praticados em face de interesses não-proprietários.

Todavia, somente com a Constituição de 1934<sup>14</sup>, sob a influência das Constituições Mexicana e de Weimar, é que se tem, pela primeira vez, a vinculação

---

<sup>14</sup>No período compreendido entre a Carta Imperial de 1824 e a Constituição Federal de 1934, foi concebido e entrou em vigor o Código Civil Brasileiro, em 1916. Com raízes liberais, este previa a total liberdade de gozo e fruição da propriedade privada. Informa-nos Schreiber e Tepedino (2005, p. 102): “[...] o Código Civil brasileiro de 1916 tratou da propriedade apenas sob o seu aspecto estrutural, como um feixe de poderes atribuídos ao proprietário”.

do direito de propriedade ao cumprimento da sua função social, dispondo em seu artigo 113, §17:

Art 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

17) É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior.

Com o advento da Constituição Federal de 1946<sup>15</sup>, o Brasil resgata a função social da propriedade, agora como um princípio da ordem econômica e social, embora sendo considerado direito absoluto, visão esta que permaneceu até a Constituição de 1967<sup>16</sup>. Apenas com a promulgação da Constituição de 1988 é que o Direito à Propriedade é visto como uma garantia individual, porém, vinculada à função socioambiental de modo amplo e garantista. Assim, a função socioambiental da propriedade privada deixa de servir como coadjuvante e assume o papel principal, visto que a propriedade precisa estar atrelada, de fato, a sua função, deixando de lado a generalidade presente no conteúdo das Constituições anteriores.

A Constituição Federal de 1988 concebeu o Direito à Propriedade como um Direito Fundamental, mas não de forma absoluta. A Proteção deste direito está atrelada ao atendimento dos objetivos sociais e econômicos do Estado, isto é, o resultado da evolução dos direitos, com destaque aos direitos difusos e coletivos.

Em 2002, foi publicado o Código Civil Brasileiro, e, na mesma linha do Constituinte de 1988, observou o princípio da função social da propriedade, trazendo,

---

<sup>15</sup>Art. 141, §16 da CF/46: A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...]§16 - É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, com a exceção prevista no § 1º do art. 147. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior. Art. 147, caput da CF/46: O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.

<sup>16</sup>Art 157, III da CF/67 - A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios: [...] III - função social da propriedade.

em seu texto, mudanças no tratamento legal sobre a propriedade privada em relação ao Código Civil de 1916.

Todavia, não há que se confundir a função social como um princípio que deva ser utilizado para servir de equilíbrio à propriedade, como bem esclarece Schreiber e Tepedino (2005, p.106): “A função social compõe a propriedade. A propriedade é, ao menos neste sentido, função social, como todo instituto é o complexo que resulta de sua estrutura e de sua função. ”

Assim, tem-se que não se deve restringir o exercício do direito de propriedade, numa delimitação do espaço privado em detrimento do avanço social. O que se busca, na verdade, é que o proprietário fique obrigado, ao exercer o seu direito, de fazê-lo de modo a beneficiar um interesse social, garantindo o bem estar social e uma vida digna aos demais cidadãos.

A Constituição Federal de 1988, quando trata da função social da propriedade, não especifica se esse princípio se aplica à propriedade pública ou privada. Então, através de uma visão sistemática sobre o tema, é possível concluir que o princípio deve ser utilizado tanto na esfera pública, quanto na esfera privada. Schreiber e Tepedino (2005, p.111) nos dizem que

A Constituição refere-se à propriedade sob diversas modalidades. No artigo 170, inciso II, fala em “propriedade privada.” No artigo 182, trata da propriedade imóvel urbana; no artigo 186, da propriedade imóvel rural; no artigo 5o, inciso XXIX, refere-se à “propriedade das marcas,” e assim por diante. Todavia, ao referir-se à função social, aludiu apenas à “função social da propriedade,” não procedendo a qualquer especificação. A observação não é meramente literal.

Assim, depreende-se que a evolução conceitual da Propriedade demonstra que as suas feições são oriundas principalmente da cultura de um povo num dado momento histórico. Representam os interesses de uma determinada classe, e, por isso, ela é mais bem caracterizada não apenas como uma instituição jurídica apenas, mas, sim, como uma instituição social, posto que, como elucidam Farias e Rosenvald (2015, p. 261), “Como veremos, essa instituição pode tomar a forma de um fato social, um direito subjetivo, uma função ou até mesmo uma relação jurídica complexa, que contenha direitos, deveres, ônus e privilégios de toda a natureza”. E não seria diferente quando trata do conceito de função socioambiental da propriedade.



## 2.6 A INCORPORAÇÃO DO CONCEITO DE FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE APÓS A CF/88

Conforme foi visto no tópico anterior, a Constituição Federal brasileira de 1988 inseriu, no rol de direitos fundamentais, o direito à propriedade vinculado à função socioambiental. Isto porque a evolução do Direito e da própria sociedade fez surgir o Estado Ambiental de Direito, o que provocou mudanças nos institutos e categorias jurídicas, com a renovação de direitos existentes e a emergência dos novos direitos, os que constituem a terceira dimensão.

O Estado Ambiental de Direito se concretiza quando por meio de medidas que induzem a práticas de condutas participativas e solidárias, visando alcançar o fim ambiental do Estado, pois o Direito ao meio ambiente “não é apenas dever jurídico do Estado, mas também do próprio particular que é o seu titular” (NUNES JÚNIOR, 2004, p. 298).

Assim, pode-se afirmar que o Estado Ambiental de Direito se concretiza quando ocorre a efetiva proteção ao meio ambiente, à qualidade de vida dos cidadãos, à ética ambiental, à democracia e à justiça ambiental. É nesse contexto que se justifica a necessidade de se redefinir o conceito do direito de propriedade e do instituto da função social, ampliando-os de modo a privilegiar o direito ao meio ambiente equilibrado e à qualidade de vida das pessoas. Como afirma Henkes (2004, p. 116),

Com o irromper do século XXI e com nossos desafios a superar, a propriedade privada não precisa mais somente cumprir com a função social, mas também com a função socioambiental, ou seja, precisa atender concomitantemente às necessidades e bem-estar da coletividade, à preservação e conservação do meio ambiente.

A função socioambiental implica a necessidade de todo proprietário de imóvel, seja urbano ou rural, a obrigação de fazer ou não-fazer conforme estiver disposto em lei na busca de dar efetividade da função socioambiental da propriedade, ou seja, deve proteger a sociedade e o meio ambiente, não devendo resultar em prejuízo para terceiros nem para qualidade ambiental. Vale lembrar que o meio ambiente engloba as áreas naturais, flora e fauna, e, também, a cidade, onde o homem altera o meio ambiente natural, criando outro, o artificial.

O homem, buscando a satisfação de suas necessidades enquanto um ser social, muitas vezes acaba gerando vários problemas relacionados à conservação e

à proteção da qualidade do meio ambiente. Na zona rural, com a subutilização, má utilização ou até mesmo a inutilização das terras, aliada à mecanização do trabalho no campo, há uma força que obriga a migração de uma grande massa populacional sem-terra e sem trabalho para as cidades. As cidades, por sua vez, têm presenciado um enorme crescimento populacional, principalmente nos centros urbanos, que vêm diminuindo os espaços urbanos livres, mas que, em contrapartida, possuem várias propriedades urbanas inutilizadas ou subutilizadas, devido, principalmente, às especulações imobiliárias, enquanto muitas famílias não têm acesso a uma moradia digna e muito menos a um ambiente ecologicamente equilibrado.

O meio ambiente artificial, ou construído, encontra-se basicamente na área urbana de um município (por isso também a sua denominação de patrimônio ambiental urbano) e mantém vínculos indissociáveis entre si e entre os patrimônios ambientais natural e cultural. Mas, apesar de estarem intimamente relacionados, o patrimônio urbano possui caracteres próprios que o diferencia dos demais. Nos dizeres de Milaré (2001, p. 111), “[...] o patrimônio ambiental artificial urbano é construído prevalentemente pelas condições requeridas pela qualidade ambiental e pela sadia qualidade de vida, além de abranger bens propriamente ditos”.

E mais:

Por ter características essencialmente diversas do meio ambiente natural, o patrimônio ambiental artificial deve ser alvo de salvaguardas que protejam a qualidade de vida dentro de padrões sanitários já classicamente definidos e aceitos como essenciais. Tais padrões, porém devem ser acrescidos de outras exigências que tornem a vida humana, assim como toda a biota presente na malha urbana, mais saudáveis (MILARÉ, 2001, p. 111).

Como informam Manfron *et al* (2014, p.143),

As cidades também podem ser definidas como ecossistemas, formados por necessidades biológicas e culturais. As necessidades biológicas são ar, água, espaço, energia (alimento e calor), abrigo e disposição de resíduos e as necessidades culturais são organização política, sistema econômico (trabalho, capital, materiais e poder), tecnologia, transporte e comunicação, educação e informação, atividades social e intelectual (recreação, religião, senso de comunidades, etc.) e segurança.

Para os autores acima citados, as relações entre o meio ambiente natural e o construído ocorrem de forma mais intensa, pois as cidades são os locais onde atualmente se encontram a maior parte da população.

No meio ambiente urbano encontram-se todas as preocupações sócio-ambientais que se encontram no meio ambiente rural natural, acrescido fortemente do fator humano e suas obras como habitação, meios de locomoção, vias públicas, etc. Incluem-se também neste meio, as condições relativas ao ambiente de trabalho interno e externo de empresas ou indústrias (MANFRON *et al*, 2014, p. 143).

Daí a necessidade de proteger o meio ambiente urbano, posto que é neste meio onde mais ocorrem mudanças, e de modo mais abrupto, causando impactos ambientais, tanto nas áreas naturais como nas construídas ou alteradas, que, em muitas vezes, são negativos ao homem, tornando imprescindível a participação do Estado e da Sociedade na busca da preservação ambiental. Como informa Sirkis (2008, p. 2),

[...] a cidade de concreto, asfalto e vidro na verdade não constituía um ente separado da natureza, mas natureza transformada, um novo ecossistema integrado, modificado, diferente do ambiente natural, mas não fora dele, não imune aos seus ciclos, dinâmicas e reações.

Sirkis (2008) afirma, ainda, que a criação humana interage de modo incessante com o ambiente natural no qual o homem está inserido e isso pode acontecer de forma benéfica ou prejudicial. Segundo ele, no ambiente construído, a natureza permanece presente e visível não somente, por exemplo, nas áreas verdes, praças e jardins, mas também no ar, na água dos rios, canais e lagos, nos insetos, nos microorganismos, no solo, dentre outros. Se a ação humana tende ao desequilíbrio, certamente o ambiente natural irá reagir trazendo consequências desastrosas para o ambiente construído, como inundações, desabamentos, erosões etc.

Foi com fulcro neste posicionamento que durante o processo de elaboração da Constituição Brasileira de 1988 houve grande participação e pressão por parte dos movimentos populares para a inserção do conceito da função social da propriedade à propriedade urbana, sendo incluído no Capítulo que trata da Política Urbana, mais precisamente no artigo 182, §2º, da Constituição Federal de 1988, “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”.

Entretanto, como bem esclarece Bassul (2005, p. 93), “Promulgada a Constituição, os aspectos legislativos do ideário da reforma urbana passaram a

depender, em grande parte, de uma lei federal que regulasse a aplicação das normas constitucionais”.

Foi a partir deste momento também que o conceito de função socioambiental tomou corpo no país, pois foi na Constituinte de 1988 que se incluiu, no art. 170, II, III, e VI<sup>17</sup>, e no art. 225, a proteção ao meio ambiente, devendo ao titular da propriedade dar cumprimento à sua função social, integrando a defesa do meio ambiente.

Cabe ao Estado e à sociedade, a partir de então, dar efetividade ao direito de propriedade desde que o seu exercício esteja atrelado não somente ao benefício do proprietário, mas que proporcione o bem estar da comunidade e isto inclui a defesa do meio ambiente, como bem afirma Saule Júnior (1997, p. 58): “O exercício do direito de propriedade para ser garantido também está subordinado ao direito ao meio ambiente ao qual foi dado um tratamento especial na Constituição de 1988, através do artigo 225”.

Nesse sentido, a aplicação da função socioambiental da propriedade urbana passou a ser previsto em diversos instrumentos jurídicos e políticos, com objetivo de concretizar tal instituto, tendo destaque o Código Civil de 2002, o Estatuto das Cidades (Lei 10.257/01) e os Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano obrigatórios para as cidades com mais de vinte mil habitantes.

### **2.6.1 O Estatuto da Cidade**

Em 1989, foi apresentado ao Senado, através do Senador Roberto Pompeu de Sousa Brasil<sup>18</sup>, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 181/89 (que mais tarde foi transformado no Estatuto da Cidade), aprovado pelo Senado e encaminhado à Câmara um ano após a sua propositura.

---

<sup>17</sup> Art. 170 da CF/88: A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...] II - propriedade privada; III - função social da propriedade; [...] VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; [...]

<sup>18</sup> O já falecido Senador Pompeu de Sousa, autor do projeto que mais tarde resultou no Estatuto da cidade, era professor e jornalista, perfil que contrariava a sequência lógica dos debates sobre a reforma urbana, na qual se esperava que o projeto adviesse de algum parlamentar que estivesse envolvido em movimentos populares pró-moradia, como, por exemplo, um arquiteto, urbanista, advogado, geógrafo, sociólogo, economista, assistente social, ou até mesmo aqueles que mantivessem vínculos com o capital imobiliário (BASSUL, 2005).

Na Câmara, o PLS 181/89, posteriormente intitulado de PL nº 5.788, permaneceu por 11 anos. Este PLS tinha o propósito de regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, além de estabelecer orientações básicas para a elaboração do conteúdo e para a implementação dos Planos Diretores, destacam-se os seguintes aspectos: assegurar o desenvolvimento econômico local em bases sustentáveis; promover a qualidade de vida e justiça social; garantir que a propriedade urbana cumpra sua função socioambiental. Após lenta e longa discussão do PLS no Congresso Nacional, com mais de 11 anos de debates, passou por várias comissões e algumas vezes chegou a ficar parada. Na década de 90, foi retomada para finalmente ser aprovado em 10 de julho de 2001, como Lei Federal número 10.257, entrando em vigor a partir de outubro do mesmo ano.

Saule Júnior (2001, p. 10) nos diz que

Desde o início da década de 90 o projeto de lei federal de desenvolvimento urbano, denominado Estatuto da Cidade, tem sido o marco referencial para a instituição da lei que regulamenta o capítulo da política urbana da Constituição Brasileira. Durante esse período, ocorreram vários processos de negociação para a instituição desta lei, tendo por base o Estatuto da Cidade, com a participação de diversos atores sociais como o Fórum Nacional de Reforma Urbana, instituições de classe como o IAB, os Governos Municipais e os agentes privados representantes do setor imobiliário e da construção civil como a CEBIC.

Segundo Felicio e Foschini (2010), a demora na aprovação do Projeto foi o reflexo dos conflitos de interesses e das controvérsias que estavam incluídos nos debates das cidades. Exemplo desses embates estava a previsão, na PL, de um capítulo inteiro dedicado a fixar os requisitos necessários à aplicação da função social da propriedade, assim como atos que configurassem abuso de direito, o que nem sempre fora acolhido nas discussões. Tal assunto foi rebatido, inclusive, através de uma campanha articulada pelo Sindicato das Empresas de Compra, Venda e Administração de Imóveis (SECOVI), pelo Sindicato das Indústrias da Construção Civil de São Paulo (SINDUSCON), pela Câmara Brasileira das Indústrias da Construção Civil (CBIC) e pela Tradição, Família e Propriedade (TFP), que buscavam a não aprovação do PL, tendo como argumentação principal que, de acordo com a Constituição, o direito de propriedade era absoluto e não poderia sofrer nenhum tipo de restrição.

Para Bassul (2005, p. 71), a

[...] perspectiva de obtenção de vantagens advindas dos novos instrumentos parece ter contribuído para quebrar resistências de segmentos do capital imobiliário à aprovação do Estatuto da Cidade, que paralelamente tramitava no Congresso Nacional, sendo acrescido ou modificado para absorver esses e outros experimentos municipais.

Ainda segundo Bassul (2005, p. 129),

Na verdade, ainda que tardiamente, o Estatuto da Cidade, mais do que abrigar preceitos da reforma urbana que integraram a Emenda Popular, excedeu-os. Quando agregaram diretrizes e instrumentos concernentes à sustentabilidade ambiental; instituíram múltiplos mecanismos de regularização fundiária, como as Leis ou mesmo a transferência do direito de construir, as operações urbanas consorciadas e o consórcio imobiliário, potencialmente úteis aos propósitos da reforma urbana; ou municiaram o Ministério Público para promover a defesa do ordenamento urbanístico como direito coletivo, as normas que hoje consubstanciam o direito urbanístico foram adiante, inovadoramente e no mesmo sentido, do que continha a Emenda popular da Reforma Urbana.

Todavia, Saule Júnior (2001, p. 11) afirma que o Estatuto da Cidade não fora uma lei tardia, pois, para ele,

O Estatuto da Cidade é uma lei inovadora que abre possibilidades para o desenvolvimento de uma política urbana com a aplicação de instrumentos de reforma urbana voltados a promover a inclusão social e territorial nas cidades brasileiras, considerando os aspectos urbanos e sociais e políticos de nossas cidades. O fato de ter levado mais de uma década para ser instituída não significa que seja uma lei antiga ou desatualizada pelo contrário, é uma lei madura, que contempla um conjunto de medidas legais e urbanísticas essenciais para a implementação da reforma urbana em nossas cidades.

Assim, o Estatuto da Cidade, Lei 10.257/01, foi aprovado e regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, tendo como um dos objetivos traçar diretrizes de modo a atender o estabelecido na Constituição, no que tange a função socioambiental da propriedade urbana, trazendo, em seu texto, os princípios fundamentais e necessários ao seu cumprimento no espaço urbano.

Segundo Rolnik (2001, p. 5), o Estatuto da Cidade trata-se de uma lei

[...] que regulamenta o capítulo de política urbana (artigos 182 e 183) da Constituição Federal de 1988. Encarregada pela constituição de definir o que significa cumprir a função social da cidade e da propriedade urbana, a nova lei delega esta tarefa para os municípios, oferecendo para as cidades um conjunto inovador de instrumentos de intervenção sobre seus territórios, além de uma nova concepção de planejamento e gestão urbanos

Fato é que o Estatuto da Cidade, através da Política Urbana e Ambiental, tem colaborado para a busca pela efetivação da função social e ambiental da propriedade urbana ao dispor sobre orientações de como os municípios devem regular o uso da propriedade urbana, de modo a favorecer o equilíbrio ambiental e garantia das cidades sustentáveis (FELICIO; FOSCHINI, 2010).

Sobre o tema, diz-nos Henkes (2004, p. 120) que

[...] é importante salientar que a política urbana regulada pelo Estatuto da Cidade tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais [ambientais] da cidade e da propriedade urbana, mediante a garantia do direito às cidades sustentáveis entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; ordenar e controlar o uso do solo de forma a evitar a utilização inadequada dos imóveis urbanos, a poluição e degradação ambiental; adotar padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência; proteger, preservar e recuperar o meio ambiente natural e construído, o patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico, entre outros.

Com o objetivo de planejar as cidades e conseqüentemente frear a especulação imobiliária dos grandes centros urbanos, que tanto devastam as áreas centrais quanto os entornos naturais da cidade, o Estatuto da Cidade veio trazendo diretrizes e instrumentos importantes, como, por exemplo, o direito às cidades sustentáveis. A previsão da aplicação do IPTU progressivo e da desapropriação-sanção, dentre outros, destaca a importância da função socioambiental da cidade e da propriedade. Assim, as diretrizes previstas no artigo 2º do Estatuto das Cidades descrevem, na verdade, quais os objetivos previstos nesta Lei, merecendo destaque a preocupação para com a defesa do meio ambiente urbano sadio.

O inciso I trata da garantia do direito a cidades sustentáveis e define-as como tal aquelas que facilitam o acesso à terra urbana, à moradia digna e ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer. Esses são instrumentos básicos essenciais à vida digna nas cidades, que devem se fazer presentes para que essa sustentabilidade reflita o pleno atendimento da função socioambiental da propriedade e da cidade, devendo se estender para todos os cidadãos das presentes e futuras gerações.

O inciso IV prevê a necessidade de planejamento no desenvolvimento das cidades como meio de corrigir ou prevenir as distorções do crescimento urbano, evitando ou minimizando os impactos negativos sobre o meio ambiente. Deve esse planejamento tratar da ordenação e do controle do uso do solo, evitando, dentre outras consequências, a poluição, a degradação ambiental e a exposição da população a riscos de desastres (art. 2º, VI, g, h).

Cabe destacar, também, que é dever do Poder Público estimular, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, o uso de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos, que tenham como foco a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais (art.2º, XVII). Cabe até mesmo promover a “regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais” (art. 2º, XIV).

O Estatuto também orienta que sejam adotados padrões de produção e consumo e de expansão urbana que sejam compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do município e a sua área de influência (art. 2º, VIII), devendo ofertar equipamentos urbanos e comunitários, transportes e serviços públicos que atendam aos interesses, às necessidades da população e às peculiaridades locais (art. 2º, V).

O inciso XII prevê a proteção, a preservação e a recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico. No inciso XIII, há a determinação de que sejam ouvidos, tanto a população interessada quanto o Município, através de audiência, quando houver processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, sobre o conforto ou sobre a segurança da população.

Basicamente, nos artigos 39 e seguintes do Estatuto, encontram-se as principais limitações impostas ao exercício do direito à propriedade privada urbana, as quais traçam diretrizes para o Plano Diretor.

Mas é no art. 39 que está a definição de quando a propriedade urbana cumpre a sua função socioambiental. Vejamos: “[...] quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça



social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei”.

Ademais, interpretando tais dispositivos, pode-se afirmar que a propriedade privada deve estar alinhada com as limitações impostas pelo Estatuto, sendo destaque a preocupação com a busca pelo equilíbrio ambiental, principal restrição da propriedade privada em virtude de o art. 225 da CF/88 garantir o direito ao meio ambiente como um direito humano, fundamental e difuso.

A preocupação da Carta Magna de 1988 e da legislação infraconstitucional faz todo sentido. Para percebermos isso, basta observarmos o desenvolvimento urbano das cidades, principalmente os grandes centros, a exemplo da cidade de Salvador, a qual sofre com graves problemas relacionados ao meio ambiente, como a poluição das águas, do ar, além da poluição audiovisual, da falta de áreas verdes e de espaços de lazer.

Todavia, não cabe somente responsabilizar o Poder Público para a efetivação da função socioambiental da cidade. Todos devem cooperar para a cidade ambientalmente equilibrada, daí a importância salutar do condicionamento da propriedade urbana ao efetivo cumprimento da sua função socioambiental, posto que é exigido que a propriedade “atenda a sua função socioambiental, preservando a ordem de funcionamento prescrita pela sociedade sedenta de melhorias urbanas, com as condições mínimas de sobrevivência digna, que é uma garantia constitucional” (GEWEHR; ISERHARD, 2012, p. 258).

Assim, com o advento da CF/88 e do Estatuto das Cidades, a propriedade, ainda que seja tratada como direito fundamental, hoje, precisa atender à sua função socioambiental, cumprindo as exigências prescritas pelo Estado e pela sociedade. Isso pode consistir em obrigação de fazer ou não fazer, desde que seja alcançado o bem coletivo, que é o meio ambiente equilibrado em detrimento do direito absoluto de um particular. Ademais, cabe aos municípios, através de seus Planos Diretores, traçar diretrizes específicas sobre o planejamento das cidades, sempre alinhado com a questão ambiental.

Alinhado à Constituição Federal Brasileira de 1988 e ao Estatuto das Cidades, o novo Código Civil, lei 10.406 de 2002, colocou a função socioambiental como elemento essencial ao exercício do direito de propriedade, dispondo em seu artigo 1228 que

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º 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.** (*Grifos nossos*)

Além do disposto no artigo 1228, o Código Civil regulou o cumprimento da função socioambiental, tanto da posse quanto da propriedade, como regra geral, dando poderes ao juiz, quando decidir uma questão, de agir sempre a favor do interesse público em detrimento dos interesses particulares. Assim, está previsto também a redução de prazos para a aquisição da propriedade em decorrência do usucapião e a possibilidade da aquisição da propriedade em decorrência da posse-trabalho<sup>19</sup>, além de estabelecer a arrecadação de imóveis urbanos e rurais que estejam abandonados sendo este presumido de modo absoluto quando o proprietário deixar de satisfazer os ônus fiscais depois de encerrada os atos posse.

### 2.6.2 O Plano Diretor na concepção do Estatuto da Cidade

O Plano Diretor é o instrumento legal que institui a Política de Desenvolvimento Urbano que abarca todo o território do município, demarca o seu ordenamento territorial, traça orientações para as políticas voltadas ao desenvolvimento urbano e estabelece regras para a aplicação dos instrumentos jurídicos e urbanísticos definidos pela política de desenvolvimento.

Após a CF/88 e o Estatuto das Cidades, este tornou-se obrigatório e necessário para o desenvolvimento da política urbana dos municípios que possuam mais de vinte mil habitantes; ou integrem regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; ou naquelas em que o Poder Público pretenda utilizar os instrumentos previstos no art. 182, §4<sup>20</sup> da CF/88; ou integrantes de áreas de especial interesse turístico; ou ainda

<sup>19</sup> Henkes (2004, p. 126) define a posse-trabalho como uma “[...] espécie de desapropriação judicial, caso em que considerável número de possuidores reivindicarem a aquisição de extensa área possuída por mais de cinco anos, desde que nela tenham realizado obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante. Nesse caso, o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário”.

<sup>20</sup> Art. 182, §4º da CF/88: 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.

aquelas que estejam inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades que possuam significativo impacto ambiental de âmbito regional ou federal (Art. 41 do Estatuto das Cidades).

Segundo Oliveira (2001, p. 18),

De acordo com o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor deve ser aprovado por lei municipal e se constitui em instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Como parte de todo o processo de planejamento municipal, o Plano Diretor deverá estar integrado ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual.

Para Saule Júnior (1997), o Plano Diretor é, agindo em conjunto com outros instrumentos de planejamento, o responsável pela realização da democratização da gestão municipal e pela garantia do amplo acesso a bens e serviços urbanos para toda a coletividade. Desse modo, cabe a este promover o adequado controle e ordenamento do município, abrangendo tanto a área urbana quanto a rural, através de um planejamento democrático no qual o Poder Público reconheça e amolde à realidade local, criando, assim, regras, procedimentos e instrumentos voltados à efetivação do pleno Direito à Cidade.

Vale ressaltar que, a partir da promulgação da CF/88, segundo Souza (2005, p. 68), a função socioambiental da propriedade, passa a ser “[...] o elemento central e norteador das políticas públicas de planejamento urbano” e, por isso, o Plano Diretor deve tratar da Política Urbana tendo por meta principal o desenvolvimento pleno das funções socioambientais da cidade de modo a promover o bem estar dos habitantes através do equilíbrio na inter-relação entre o meio ambiente natural, artificial e cultural. Desse modo, segundo o texto *Estatuto da Cidade – guia para implementação pelos municípios e cidadãos* (2001, p. 33), “A prática do planejamento urbano, portanto, mais do que estabelecer modelos ideais de funcionamento das cidades, deve contemplar os conflitos e possuir uma função de correção dos desequilíbrios de todas as ordens que são causados pela urbanização”. Assim, deve haver uma abrangência

---

[...]

É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

integrada do desenvolvimento urbano, social, econômico e ambiental, compreendendo as relações entre as áreas urbanizadas e as rurais que façam parte de determinado Município.

Henkes (2004, p. 120) afirma que

O plano diretor é a célula fundamental à ordenação das cidades visando a qualidade de vida dos cidadãos e à justiça social, sendo obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes e regiões metropolitanas, de acordo com o artigo 41, do Estatuto da Cidade. É no plano diretor que estão dispostas as metas de ocupação do solo urbano.

O Plano Diretor deve ser um instrumento capaz de fazer cumprir a função socioambiental da propriedade e da cidade, todavia, a sua inexistência não desobriga a quem quer que seja de dar cumprimento, posto que o direito fundamental difuso está presente numa norma constitucional de eficácia plena e imediata, não podendo ser negado pelo Poder Público<sup>21</sup> (BITTENCOURT, 2009).

Como bem afirmam Alli e Reali (2010, p. 144),

Um conjunto abrangente de diretrizes e instrumentos urbanísticos foi estabelecido no Estatuto da Cidade, articulando a atuação dos três níveis de governo e dando prioridade para a ação do poder público municipal, a partir da elaboração e execução do Plano Diretor por meio de processos participativos. O longo debate a que foi submetido o Estatuto da Cidade dotou seus instrumentos de uma regulamentação consistente, com clareza nos conceitos e nos procedimentos necessários para sua utilização, inclusive sua previsão no Plano Diretor e as diferentes regulamentações no plano municipal. Assim, o Estatuto da Cidade organizou o arsenal de instrumentos disponíveis para as prefeituras, que podem optar por usá-los ou não, conforme a realidade e as necessidades locais, para elaborar em conjunto com a sociedade sua política de desenvolvimento urbano. A premissa fundamental do Estatuto da Cidade é não permitir a criação de vazios urbanos, que historicamente foram objetos de especulação do capital imobiliário e meios de apropriação privada da valorização resultante dos investimentos públicos.

Como esclarece Bittencourt (2009, p. 178), o princípio da função socioambiental da propriedade gera obrigações de preservação e deveres urbanísticos de modo geral, destacando-se as normas públicas de uso, ordenamento e planejamento das cidades. Para ele, “O proprietário deverá atender as normas

---

<sup>21</sup> Ademais, por se tratar de interesses difusos, não se deve esquecer que, além dos instrumentos previstos no Plano Diretor, o sistema jurídico nacional torna toda a população apta a manejar a ação popular. Sendo assim, o Ministério Público e as associações são pessoas legitimadas a promover ação civil pública para a proteção do meio ambiente e a ordem urbanística.

urbanísticas e ambientais e o Poder Público deverá regular o espaço territorial, a fim de cumprir o princípio da função socioambiental da propriedade”.

Vale destacar que cabe ao Município, então, tratar do meio ambiente local de forma supletiva às normas federal e estadual, devendo dar tratamento especial aos assuntos de interesse local através de um processo participativo de construção de uma cidade que procura conciliar os interesses individuais e coletivos. Além disso, cabe ainda a ele preservar os valores sociais e ambientais, promovendo a integração entre os novos direitos coletivos oriundos da Constituição Cidadã de 1988, quais sejam: direito ao meio ambiente equilibrado, à participação popular na gestão das cidades e ao planejamento das cidades.

O Estatuto da Cidade fortaleceu o papel do município como regulador do direito de propriedade da terra urbana, minimizando os conflitos e questionamentos jurídicos surgidos em consequência da utilização dos instrumentos urbanísticos pelas prefeituras. Essa regulação pressupõe uma intermediação entre os diferentes atores e agentes políticos presentes na totalidade do território da cidade, como maneira de assegurar a prevalência dos interesses coletivos, rompendo com a cultura patrimonialista que tradicionalmente no Brasil utilizou o poder público e as leis para produzir desigualdade e preservar privilégios e interesses de grupos minoritários abastados. Por isso a gestão participativa é imprescindível para a consecução dos objetivos do Estatuto da Cidade (ALLI; REALI, 2010, p. 44)

Uma vez aprovado, o Plano Diretor vincula a atividade do Poder Público na ordenação do território do município ao desenvolvimento e à promoção de melhor qualidade de vida a seus habitantes. Daí a necessidade de que o Poder Público Municipal construa o Plano Diretor em conjunto com a comunidade, para que sejam apresentadas e discutidas propostas por todos os segmentos da população, com vista a planejar o território, organizar o crescimento e funcionamento do município de modo sustentável, garantindo o atendimento das necessidades dos cidadãos, a qualidade de vida e justiça social e fazendo com que a propriedade urbana cumpra sua função socioambiental.

### **3 SALVADOR, O ATUAL PDDU E A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE**

Nesta seção, realizaremos um breve levantamento dos aspectos gerais da Cidade de Salvador, dando destaque à análise do atual Plano Diretor sob o ponto de vista de elementos que indicam ou não a existência da garantia da função socioambiental da propriedade e da cidade.

#### **3.1 O DESENVOLVIMENTO DA CIDADE DE SALVADOR**

A cidade de Salvador, fundada em 29 de março de 1549, foi a primeira capital do Brasil e é a mais antiga cidade brasileira, sendo um dos primeiros centros urbanos da América Latina.

Segundo Santos (2008), Salvador é uma cidade que possui uma paisagem rica de contrastes, com uma grande variedade de estilos e de idades de casas, além da presença de diversas concepções urbanísticas, da mistura de pessoas das mais variadas etnias. Para mais, como se não bastasse, ocupa um conjunto de sítios que fazem com que Salvador seja uma cidade singular.

Salvador fora fundada por ordem do Rei de Portugal e tinha a função precípua de ser a sede do governo geral do Brasil. Ao mesmo tempo que serviria como sede administrativa, também tinha como função a fortificação militar para a defesa do território conquistado. A cidade inicialmente foi edificada entre muros, e fora destes foram concedidas grandes concessões de terras às ordens religiosas. Inicialmente, a população aproximada era de mil habitantes, que rapidamente cresceu e ultrapassou os limites da fortificação, além de possuir uma completa organização judiciária, fazendária, administrativa e militar, estrutura essa que não havia em nenhuma outra em seu tempo.

No final do século XVI, a cidade já contava com oito mil habitantes e o crescimento da função portuária se dava de forma latente na mesma proporção que o cultivo e a exportação de cana-de-açúcar e o comércio de escravos aumentava. Salvador soube bem aproveitar também a valorização das regiões circunvizinhas, desempenhando mais tarde a função que se arrastará por toda sua história, qual seja: a de porto de exportação de produtos agrícolas que não são consumidos localmente

e a de porto de importação de utilidades necessárias à população, mas que a cidade não consegue produzir.

Segundo Santos (2008, p. 37), é a partir desse momento que se observa o papel urbano da cidade. Como bem observa o autor, “Então, Salvador vê juntar-se à sua primitiva função administrativa e militar um papel de metrópole regional. Poderíamos dizer que, nesse momento, começa a ter um papel verdadeiramente urbano. É a capital econômica do Recôncavo”.

Ainda conforme Santos (2008), a população urbana de Salvador, em meados do século XVII, era de aproximadamente dez mil habitantes; no fim desse mesmo século, já era de vinte mil, e, na metade do século XVIII, já contava com quarenta mil habitantes. Todavia, esse crescimento populacional fica estagnado desde a metade até o final do século XVIII. Dois fatores contribuíram para isto: a descoberta do ouro nas Minas Gerais e a transferência da capital do Brasil (1763) para o Rio de Janeiro.

No início do século XIX, a exploração do ouro e do diamante começa a esgotar, mas, em contrapartida, estimulado pelo mercado europeu que já experimentava os primeiros efeitos da Revolução Industrial, ocorre o renascimento da agricultura.

Ademais, vale ressaltar que, nesse período, a Bahia é o grande produtor de café no Brasil e há forte valorização das terras no Sul do Estado, devido às plantações de algodão e cacau que se expandiam nessa região, sem contar com o desenvolvimento de outros Portos do Recôncavo, nas cidades de Nazaré, Cachoeira e Santo Amaro, principais escoadouros das regiões produtoras. Essas regiões utilizam capital próprio e constroem estradas de ferro de penetração para servir às zonas que lhes são tributadas, formando assim capitais sub-regionais do país. Essa organização reforça a dependência dessa região em relação a Salvador, fazendo desta um grande centro de concentração de recursos: financeiro, econômico, político e social que perdurará sempre (SANTOS, 2008).

Entre o final do século XIX e início do século XX, ocorreram mudanças significativas na cidade, marcadas pelo período de transição do modelo escravagista para o modelo de comércio e serviços, que aumentava cada vez mais, alterando o ritmo de crescimento e de ocupação na cidade de Salvador. O comércio urbano, então, é intensificado com o desenvolvimento de exportações, surgindo, assim, os primeiros indícios de industrialização nas áreas urbanas, basicamente com o fabrico de produtos relacionados à produção agrícola.

Nesse período, Salvador e o Recôncavo baiano, diante da crise açucareira, diversificaram suas atividades econômicas, ampliando as exportações de produtos agrícolas e da pecuária, o que favoreceu a implantação do setor industrial e manufatureiro. Em Salvador, as primeiras indústrias se instalaram na Cidade Baixa e nos arredores do norte da cidade. E, assim, as muralhas de proteção que existiam foram “derrubadas” para dar espaço à expansão e à adoção de um novo formato de moradia na cidade.

Na década de 1950, por dispor de uma boa infraestrutura urbana, os bairros tradicionais tiveram um grande aumento na densidade populacional, pois aqueles que podiam pagar pelo preço da terra aí se instalaram devido às facilidades, ao mesmo tempo que houve a expulsão das classes com menor poder aquisitivo para áreas que ou não possuíam ou, se possuíam infraestrutura, esta era precária. Desse modo, a expansão da cidade, que antes era apenas pelas cumeadas, passou a acontecer também próximos aos vales e encostas (PINTO *et al*, 2014).

Se antes a população mais abastada morava no mesmo prédio de funcionamento de seu comércio, agora não mais interessa esse tipo de moradia. Passa-se, então, a habitar na parte plana e alta do Centro Histórico de Salvador, enquanto que a população mais pobre, predominante de negros, ocupava a porção norte da cidade, onde hoje encontram-se os bairros da Ribeira, Liberdade, Subúrbio Ferroviário, ou habitavam áreas de menor valor da parte sul, nas proximidades do Campo Grande, onde se localiza a Gamboa (CERQUEIRA DOS SANTOS, 2010).

Além disso, vale ressaltar que, em parte, devido à abolição da escravatura e ao falacioso progresso da cidade, resultaram em um excedente populacional que culminou num problema social até hoje não solucionado. Naquele período, final do século XIX e início do século XX, com a consolidação da crise na economia agroexportadora, a cidade se modificou de tal modo que deu início a um esvaziamento e a uma decadência do Centro Histórico e de seu entorno, reduzindo conseqüentemente as atividades econômicas e também a população mais abastada.

Informa Portela (2009, p. 68) que

O Pelourinho, em especial, transformou-se numa área de profunda degradação de espaços públicos e edificações, constituídas por famílias de baixa renda, com intensa atividade de prostituição e marginalidade. Em algumas áreas de seu entorno, o processo de degradação ocorreu de forma menos intensa, a exemplo dos bairros do Carmo e do Santo Antônio Além do



Carmo [...]. Esse processo de degradação perpetua-se ao longo do século XX.

Embora diante de todo cenário de complicadores socioeconômicos, a função portuária de Salvador perdura no tempo, o que vem a favorecer o desenvolvimento e a consolidação de outras duas funções: a comercial e a bancária. O porto favorece a implantação do comércio de atacado de importação e exportação, na região do Comércio, que, por sua vez, desenvolve a atividade bancária, pois é interessante para os comerciantes estarem próximos aos bancos, pois isso favorece a instalação dos mesmos também nesta região, influenciando o espaço urbano de Salvador.

Após o período de estagnação ocorrido nos anos 1920 e 1940, a população de Salvador cresce após a metade do século XX. Entre 1940 e 1950, a população aumenta em 44%. Além desse crescimento populacional, a estrutura espacial da cidade se modifica, marcando esse período pela formação de grandes assentamentos precários. “A demanda por moradias força a expansão da periferia urbana, então, os fundos de vales não drenados e áreas não urbanizadas, como as encostas de alta declividade, são ocupados pelas camadas de baixa renda da população” (CORSO PEREIRA; SANTOS PEREIRA, 2016).

O processo migratório de Salvador se intensifica e é o êxodo rural um dos fatores que merece maior destaque, pois foi proporcionado pela oferta de emprego na indústria e pela infraestrutura dos serviços urbanos, além da expulsão dos trabalhadores rurais por causa principalmente da mecanização do trabalho no campo e dos conflitos provenientes da concentração de terra. Segundo Vasconcelos (2002),

Nesse período a cidade começa a sentir os primeiros impactos dos fluxos migratórios: entre 1940 e 1950 a população de Salvador teve um acréscimo de 127.000 habitantes, dos quais 70% eram de origem migratória (Santos, 1959) e, no mesmo período, cerca de 14.000 casas foram levantadas sem licença da prefeitura (Brandão, 1978).

A população rural abandonou os campos e seguiu em direção a Salvador, instalando-se na área periférica da cidade, em habitações precárias. Segundo Corso Pereira e Santos Pereira (2016, p. 312), esse ciclo durou aproximadamente 25 anos, e até a década de 1960 alcançou o número de 650.000 habitantes, “[...] confirmando a nova dinâmica econômica implementada pela política industrial com efeitos importantes na estrutura socioespacial, pressionada pelo contingente de migrantes,

parte destes não absorvidos pela economia industrial, em processo crescente de complexificação”.

A abertura de novos espaços de urbanização, que ensejaram na ampliação substancial do sítio urbano de Salvador, seja através da implantação de parcelamentos em regiões distantes da Área Urbana Contínua, pela implantação de programas habitacionais em áreas periféricas do Município, ou ainda pelo processo de ocupações espontâneas pela população de menor renda estreitou as relações e os fluxos regionais de tal modo que justificaram a constituição da RMS em 1973. O processo das migrações foi intensificado ao mesmo tempo em que ocorreu o esvaziamento do campo progressivamente, aumentando a taxa de urbanização de Salvador ao final dos anos 2000 (CORSO PEREIRA; SANTOS PEREIRA, 2016).

Devido à expansão da malha viária e à incorporação de novas áreas ao mercado imobiliário, novos caminhos de expansão se consolidaram, principalmente na direção da Orla Atlântica, do Miolo e dos Subúrbios, o que favoreceu ainda mais o aumento dos vazios no Centro Antigo ao passo que diminuiu a área rural do município.

Salvador, segundo o professor Sylvio Bandeira de Mello e Silva (2006, p. 141),

[...] conhece a intensificação dos processos de ocupação das últimas áreas livres do território municipal e a densificação da ocupação de outras áreas, especialmente com a verticalização. Isso provoca a forte tendência a uma contínua e rápida reestruturação hierárquico-funcional de áreas da cidade, com repercussão na circulação, gerando crises e conflitos sócio-espaciais e ambientais, acentuados pelos frágeis processos de planejamento e gestão do município.

Na década de 1980, informam Carvalho e Pereira (2014), ocorre a consolidação dessa nova centralidade, sendo que esta foi a responsável não somente por direcionar a expansão urbana no sentido da orla norte, mas que, entretanto, não substituiu a antiga, pois ambas passaram a coexistir. A criação desse novo centro foi resultado de investimentos públicos e privados ocorridos da década anterior e constitui o vetor Litoral Norte.

Vale ressaltar que, ao passo que este novo centro serve para conectar os vazios urbanos já pertencentes aos empreendedores imobiliários a outras áreas da metrópole, isso terminou contribuindo de certo modo para o enfraquecimento e o gradativo esvaziamento das antigas centralidades.

Além disso, alertam Corso Pereira e Santos Pereira (2016, p. 330) que

O processo de urbanização acelerado, ocorrido entre as décadas de 1950 a 1980, reverteu o *habitat* da população do estado, de rural a urbano. Processo em continuidade, com algumas variações, alcança o século XXI com peculiar modo de expansão: por dispersão, adentrando e urbanizando o espaço rural e/ou em processo de concentração, compactação urbana, ambos recorrentes na cidade do Salvador e região metropolitana. Os resultados desta expansão nos levam a considerar que estamos numa trajetória de insustentabilidade.

Assim, após essa breve análise sobre a expansão urbana de Salvador, é possível perceber que o seu crescimento se deu de forma dissociada de uma efetiva implementação de um planejamento que possibilitasse a instalação de uma infraestrutura urbana que viabilizasse a garantia da qualidade do meio ambiente urbano através de um planejamento eficiente e justo para toda a cidade.

### 3.2. SALVADOR NA ATUALIDADE SOB O PONTO DE VISTA SOCIOAMBIENTAL

Como foi visto no tópico anterior, sobre a expansão urbana de Salvador, tais elementos, devido aos diversos fatores econômicos, sociais, culturais e o seu dinamismo, que a fez integrar-se a sua região metropolitana, contribuíram sobremaneira para a configuração de sua estrutura urbana. A cidade de Salvador, a partir dos anos 2000, já estava quase totalmente ocupada e, com a retomada do crescimento da economia, passou a vivenciar um acelerado e intenso processo de ocupação de áreas livres, de uso do solo, de densificação e de verticalização notadamente na Avenida Paralela e na Orla Atlântica.

Curso Pereira e Santos Pereira (2016, p. 313) afirmam que

A cidade do Salvador transforma-se expandindo a área urbanizada na direção norte, magnetizada pelas instalações do segundo ciclo da política industrial, com a implantação do Complexo Petroquímico de Camaçari, que passa a responder pela manutenção do dinamismo econômico, tanto pela monta dos seus próprios investimentos quanto pela ativação econômica que consegue alavancar: construção civil, comércio e serviços, serviços profissionais especializados, entretenimento, dentre outros.

O processo de migrações se intensificam, com esvaziamento progressivo do campo quando a taxa de urbanização de Salvador evolui ao final dos anos 2000.

[...] Salvador mais que dobra sua população, chegando, no final do século XX, com mais de dois milhões e quatrocentos mil habitantes.

Essa situação, como já era de se esperar, veio acompanhada de uma elevada quantidade de atividades impactantes em todo o seu território, fazendo com que a

qualidade socioambiental da cidade seja reduzida cada vez mais. Como bem explicita Rocha (2010, p. 1,2),

Esses impactos ambientais estão longe de serem solucionados, ainda com a criação de novas leis, projetos e acordos, são problemas causados em longo prazo e que marcam presença constante da vida da sociedade.

A Avenida Luís Viana Filho, conhecida como Av. Paralela, é um grande exemplo de transformações ambientais nos últimos anos. Sendo um dos locais que mais sofrem transformações na capital, a Avenida Paralela é um verdadeiro “canteiro de obras”, onde matas são destruídas para darem lugar a construções civis, destruindo fauna e flora local. Além também, de causarem grandes transtornos no dia a dia da população, sendo uma das avenidas que mais sofrem com engarrafamentos diários. Na verdade, essa rica via cercada pelo verde, vai a passos longos e rápidos, dando espaço para o aço e o concreto. E assim como essa área da capital, há também outros locais que passam pelas mesmas transformações.

Salvador vem recebendo uma gama de investimentos nos mais diversos setores, mas o que se observa é que estes não seguem um planejamento integrado de modo a alcançar um padrão mais qualitativo e equitativo na cidade, aumentando a concentração de renda e a segregação socioespacial. Como exemplos disso, Alcoforado (2015) cita que “O IDH de Salvador está no 383º lugar no Brasil e 60% da população soteropolitana ocupa o seu território de forma irregular e em áreas que apresentam condições precárias de habitação estando concentradas no Subúrbio e no Miolo da cidade”.

É sabido que o crescimento das cidades causa diversos impactos<sup>22</sup> socioambientais, mas da forma como vem crescendo aceleradamente, de maneira mal planejada, sem que haja uma atenção para o futuro, esses impactos acabam sendo mais graves. Em Salvador, pode-se citar como exemplos o desmatamento do resquício de mata atlântica na região da Avenida Paralela, a poluição atmosférica, a poluição da água e do solo, a diminuição das áreas de preservação, como o Parque das Dunas e do Vale Encantado, a degradação das áreas costeiras, a destruição de diversos ecossistemas, a alteração do micro-clima, a segregação socioespacial e o

---

<sup>22</sup> A resolução nº 1/1996 do CONAMA define impacto ambiental como “[...] qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

II - as atividades sociais e econômicas;

III - a biota;

IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;

V - a qualidade dos recursos ambientais”.

aumento de assentamentos humanos precários. Esses e outros impactos afetam a qualidade de vida de todos os habitantes dentro e fora da cidade.

A qualidade ambiental da capital baiana tem se depreciado gradativamente, os rios urbanos estão degradados, as dunas e manguezais impactados pelo crescimento imobiliário, a perda da cobertura florestal interfere na temperatura e umidade urbana. Não existe monitoramento sistemático da qualidade do ar, somente recentemente algumas estações de monitoramento foram implantadas experimentalmente em pontos da cidade e são operadas por terceiros (pela Central de Efluentes Líquidos do Complexo de Camaçari). [...]

A situação dos rios urbanos é extremamente delicada, sendo que a maior parte das sub-bacias hidrográficas urbanas sofre o efeito da urbanização, ausência de tratamento eficiente de esgoto, carências de infraestrutura, intensa especulação fundiária e imobiliária, problemas de transporte e periferização da população, com cidadania limitada. Os rios urbanos são, em sua maioria, condutores de esgoto. Dados do monitoramento em estudo da UFBA (CIAGS, 2010), nenhum dos 12 principais rios da cidade apresentou Índice de Qualidade Ambiental (IQA) ótimo. Somente os rios Cobre e o Ipitanga atingiram o índice regular e bom. (ROCHA, 2010, p. 1).

Copque, Giudice e Silva (2009) informam que a cidade é o local onde se observa as mais variadas transformações no espaço pela ação humana e, à medida que estas transformações se consolidam, os impactos ambientais crescem. A fragilidade socioambiental em Salvador é causada principalmente pela relação entre os homens e entre estes e a natureza. Sendo assim, o processo de urbanização acelerado vem fazendo com que essas relações ultrapassem os limites do desenvolvimento sustentável nas cidades.

O tema “desenvolvimento sustentável nas cidades” passou a ter maior importância a partir da Agenda 21, quando colocou a questão dos assentamentos humanos e o avanço da indústria como problema ambiental, uma vez que, a partir do século XXI, a maioria da população brasileira passou a viver em cidades. Além dos problemas já existentes na Agenda, foram incluídas metas para a sustentabilidade ambiental que, segundo o Relatório de Brundtland (1987), a define como a capacidade de satisfazer as necessidades presentes sem comprometer o suprimento das futuras gerações.

Alcoforado (2015, p. 1,2) detalha o conceito de cidades sustentáveis da seguinte maneira:

[...] são aquelas que possuem uma política de desenvolvimento para promover o desenvolvimento econômico e social compatibilizado com o meio ambiente natural e construído. Cidades sustentáveis têm como diretriz o ordenamento e controle do uso do solo, de forma a evitar a degradação dos recursos naturais. Uma cidade sustentável deve ter políticas claras e abrangentes de saneamento, coleta e tratamento de lixo; gestão das águas,

com coleta, tratamento, economia e reuso; sistemas de transporte que privilegiem o transporte de massa com qualidade e segurança; ações que preservem e ampliem áreas verdes e uso de energias limpas e renováveis; enfim, administração pública transparente e compartilhada com a sociedade civil organizada.

Para que Salvador alcance o conceito de cidade sustentável em sua plenitude, é necessário redefinir qual sua estratégia territorial, para buscar uma melhor interação entre homem e natureza, além de garantir à população uma maior participação nas decisões políticas, principalmente no tocante àquelas que resultem em impactos sociais e ambientais, tanto para a comunidade diretamente afetada, quanto para o território urbano. Isso porque esses impactos não atingem apenas uma determinada localidade, pois, ainda que se dê em graus diferentes, comprometerão toda a cidade.

Posto que os problemas gerados pela ocupação acelerada território de Salvador ainda perduram na cidade, o atual PDDU, aprovado pela Lei municipal 9.069/2016, que poderia ser um instrumento utilizado para a promoção de políticas públicas voltadas para o equacionamento ou diminuição dos impactos socioambientais negativos, da forma como foi aprovado, apenas agravará os problemas urbanos.

O atual Plano Diretor tem sido criticado por parcela da sociedade soteropolitana, como movimentos sociais, ambientalistas, arquitetos, urbanistas entre outros, pois, para estes, o Plano Diretor fora realizado sem considerar as proposições destes segmentos, o que contribuiu para a sua aprovação com falhas elementares.

Esses erros elementares se devem ao processo de elaboração do PDDU, que desprezou o saber local e só ouviu o setor imobiliário, quando a economia de Salvador não se restringe apenas às imobiliária e empreiteiras e a qualidade de vida urbana é coisa muito mais complexa. As audiências públicas ouviram a população, mas não mostraram as propostas. Serviram apenas para justificar, junto ao Ministério Público, que houve consulta popular (O CAU/BA e o PDDU/2016, 2015, p.1).

Dentre os equívocos apontados pelos setores da sociedade acima citados, sobre o atual PDDU de Salvador pode-se destacar: o favorecimento do mercado imobiliário, a redução de áreas verdes, o aumento de gabarito na orla – o que intensificará a verticalização e o conseqüente sombreamento das praias –, a diminuição da circulação do ar oriundo do mar, além de não apresentar articulação com um plano de mobilidade relacionado ao plano metropolitano, introduzindo o projeto “Via Expressa Linha Viva”, uma via segregada e pedagiada – monomodal,

voltada para o automóvel, com proibição de transporte público, proibição de circulação de pedestres e bicicletas, remoção de equipamentos coletivos, hortas e áreas de lazer, áreas de proteção ambiental, corpo hídrico e remoção de famílias por onde a via irá passar.

### 3.3 O ATUAL PDDU DE SALVADOR

O atual PDDU de Salvador faz parte do Plano Salvador 500, lançado em maio de 2014. Este configura-se como uma proposta da Prefeitura Municipal de Salvador de planejamento da cidade em longo prazo, tendo por objetivo traçar um plano nos dias atuais, que seja possível de ser implementado ao longo dos anos de modo que, até 2049, Salvador seja uma cidade melhor para todos. Ele apresenta como objetivo principal “a projeção e a conquista de uma Salvador melhor resgatando o planejamento como uma política permanente da cidade, independentemente de gestores e grupos políticos” (PLANO SALVADOR 500).

Todavia, o Plano Salvador 500 não apresenta nada concreto de como se dará o processo, apenas prevê os projetos de revisão do PDDU, aprovado pela Lei 9.069/2016 e pela LOUS. Além disso, em termos gerais, o Plano Salvador 500 não apresenta propostas de melhorias socioambientais no município. Como bem está colocado no texto *OS 21 PECADOS CAPITAIS DO PDDU DE SALVADOR (Projeto de Lei 396/15)*, Ordep Serra (2015) apresenta uma síntese dos questionamentos relacionados ao atual PDDU, ainda apresentado como Projeto de Lei. Vejamos.

[...] sem aplicar a técnica de cenários estratégicos que lhe permitiria traçar futuros plausíveis para a urbe até 2049, sem simulação que permita contrapor alternativas elegíveis a um curso inercial de evolução previamente sugerido, obscurece a fundamentação do decision-making e o torna aleatório.

[...]

O PL mostra um descompromisso gritante com as questões ambientais, reduzindo as áreas de proteção e sequer levando em consideração as transformações aceleradas decorrentes das mudanças climáticas induzidas pelo aquecimento global (SERRA, 2015, p. 3).

É necessário reafirmar que os princípios e os objetivos previstos na CF/88 e no Estatuto da Cidade saiam do campo teórico e se materializem na prática. É importante também que os planos e projetos de urbanização das cidades conduzam ao desenvolvimento do território de maneira equitativa e sustentável.

A seguir, analisaremos o atual Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (Lei 9.069/2016), no que tange à previsão da aplicação da função socioambiental da propriedade na cidade de Salvador.

### **3.3.1 A Lei Municipal 9.069/2016**

A Lei 9.069/2016 é resultante da Minuta de revisão do PDDU elaborado em 2015 e do Projeto de Lei 369/2015, que esteve em discussão pelos mais variados setores da sociedade, com 19 audiências públicas promovidas pelo poder público municipal sendo que a última ocorreu no dia 25 de maio de 2016. Nessas audiências, foram discutidos assuntos relativos ao Plano 500 e ao PDDU. Além disso, existe um espaço aberto pela Prefeitura Municipal de Salvador para consulta e participação da sociedade em geral através da internet no sítio: [www.plano500.salvador.ba.gov.br](http://www.plano500.salvador.ba.gov.br) que ainda encontra-se acessível para consultas<sup>23</sup> (PLANO SALVADOR 500).

O PL 396/2015, após sessão conturbada, foi aprovado na Câmara Municipal no dia 13 de junho de 2016, com 29 votos a favor e 13 contra, sendo sancionado sem vetos pelo prefeito e publicado numa edição especial do Diário Oficial do Município no dia 30 de junho de 2016.

Todavia, vale ressaltar que um dos aspectos mais questionados em relação ao atual PDDU é justamente a falta de efetiva participação popular, pois, apesar da existência de um sítio na internet para consultas, havendo 19 audiências públicas mesmo antes da sua aprovação, ainda enquanto Projeto de Lei 396/2015, já sofria severas críticas no tocante a essa questão. Isso se deveu principalmente devido aos seguintes fatores: falta de ampla divulgação do calendário de audiências públicas; a realização de audiências com quórum reduzido; falta de clareza do conteúdo para a população, devido a tecnicidade do tema e a complexidade de muitos termos e conceitos; dispor apenas três minutos para a plenária e sem direito a tréplica, o que prejudicou as discussões, pois muitas contribuições, perguntas e questionamentos foram cortados sem serem concluídos e, por vezes, ficaram sem resposta satisfatória pela mesa diretora (PARTICIPA SALVADOR, 2016).

Diante desse quadro, fica claro que a Prefeitura de Salvador conduziu as audiências públicas do Plano Salvador 500, que inclui o novo PDDU, apenas

---

<sup>23</sup> O sítio citado no texto foi visitado pela última vez pela autora no dia 10 de outubro de 2016.



como cumprimento de um rito burocrático, sem de fato se preocupar com a quantidade de pessoas presentes e com a qualidade das discussões. Sabendo-se obrigada a realizar as audiências, a PMS se preocupou apenas em registrar o número de audiências que convocou e realizou, mesmo que estas tenham sido esvaziadas de gente e de conteúdo. Isso não é e nem garante participação popular (PARTICIPA SALVADOR, 2016, p. 4)<sup>24</sup>.

Vale lembrar que cabe à sociedade local e aos Poderes Municipais, com a participação do Ministério Público, contribuir para a elaboração do PDDU, de modo a garantir a efetivação dos instrumentos previstos na CF/88 e no Estatuto das Cidades.

O Projeto de Lei do PDDU, datado de 25/11/2015, prevê, no Título que define sua abrangência e finalidades, que este é parte integrante do Plano Salvador 500 e que deve se articular, de forma estratégica, até 2049, para com o Município e com o Planejamento Metropolitano e os demais Planos Diretores dos municípios que integram a RMS, considerando os objetivos e diretrizes nacionais no que tange às Políticas de Desenvolvimento Urbano, de Mobilidade, de Habitação e de Saneamento, além dos planos e Políticas de Meio Ambiente.

Vale destacar que, conforme preconiza o art. 40, §1º do Estatuto da Cidade, o PDDU é uma lei criada para dirigir e fazer com que as outras leis e decretos municipais e todos os demais atos normativos, anteriores ou posteriores, devendo ajustar-se ao Plano Diretor, assim como o Plano plurianual. As diretrizes orçamentárias e o orçamento anual deve também incorporar as diretrizes e prioridades impostas pelo Plano.

### **3.3.2 A Lei 9.069/2016 e a Função Socioambiental da Propriedade**

Para analisar a função socioambiental da propriedade no atual PDDU de Salvador (Lei Municipal 9.069/2016), será utilizado como definição norteadora a de Bitencourt (2009), que esclarece que o princípio da função socioambiental da propriedade gera obrigações de preservação e deveres urbanísticos de modo geral, destacando-se as normas públicas de uso, ordenamento e planejamento das cidades. Segundo ele, “O proprietário deverá atender as normas urbanísticas e ambientais e o

---

<sup>24</sup> Farsa da participação popular #1 – audiências esvaziadas. Disponível em: <<http://participasalvador.com.br/2016/01/15/farsa-da-participacao-popular-1-audiencias-esvaziadas/>>. Acesso em 03 de junho de 2016.

Poder Público deverá regular o espaço territorial, a fim de cumprir o princípio da função sócio-ambiental da propriedade” (BITENCOURT, 2009, p. 178).

Cabe ao Município tratar do meio ambiente local de forma supletiva às normas federal e estadual, destinando tratamento especial aos assuntos de interesse da localidade através de um processo participativo de construção de uma cidade que procura conciliar os interesses individuais e coletivos com os valores sociais e ambientais, promovendo a integração entre os novos direitos coletivos oriundos da Constituição Cidadã de 1988. Entre estes destacam-se o direito ao meio ambiente equilibrado, à participação popular na gestão e ao planejamento das cidades.

Humbert (2009) lembra que é incontestável que a ordem urbanística deve estar voltada a regular os interesses difusos da coletividade, como são os direitos ambientais urbanos, e que estes são objeto de tutela de toda a coletividade. No que tange aos conceitos de função socioambiental da propriedade urbana, e da cidade, embora não estejam de forma explícita, eles se apresentam de forma articulada com outros, mormente entre os princípios regentes da Política Urbana, previstos no Art. 10 da Lei 9.069/2016.

Art. 10. Os princípios que regem a Política Urbana do Município do Salvador são:

- I. a função social da cidade;
- II. a função social da propriedade urbana;
- III. o direito à cidade sustentável;
- IV. a equidade e inclusão, racial, social e territorial;
- V. o direito à informação;
- VI. a gestão democrática da cidade.

Entretanto, conforme a análise do MP-BA e outras entidades, existem alguns pontos que ainda estão controvertidos em relação à previsão desses princípios estabelecidos. Para estes, o PDDU necessita de estudos técnicos primários, pois foram utilizados como parâmetros os mesmos realizados para a confecção do PDDU 2004, ou seja, estudos feitos há 12 anos atrás, como se a cidade fosse estática, o que impossibilita sobremaneira a aplicação dos instrumentos urbanísticos, a exemplo da TRANSCON, EIV etc. Vale destacar que, desde a publicação da minuta do Projeto do PDDU, em 18 de setembro de 2015, essa questão já havia sido apontada pelo MP-BA através da recomendação 07/15:

[...] a ausência desses estudos técnicos prejudicam substancialmente a aplicação correta e efetiva dos instrumentos urbanísticos, especialmente a

Outorga Onerosa, o TRANSCON, o Direito de Preferência, a Operação Urbana Consorciada e o Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV; [...] [...] que não houve a publicação, no site do Plano Salvador 500, dos estudos básicos e analíticos, dos cenários e da modelagem espacial em que se baseou a definição da política de desenvolvimento urbano e, por conseguinte, restou impossibilitada a análise, pela sociedade, das propostas preconizadas pela Prefeitura (RECOMENDAÇÃO 07/15 DO MP-BA, p. 5-6).

Outra questão levantada foi sobre a previsão de prazos e o cumprimento de metas que não estão definidos no Projeto de Lei e que, no futuro, tornará impossível um maior controle posterior por parte da população e dos Poderes Públicos sobre a efetivação ou não das metas estabelecidas.

RECOMENDA, o Ministério Público, que o Município de Salvador, através da Coordenação Geral e Técnica de atualização do PDDU, (1) proceda ao estabelecimento de metas com seus respectivos horizontes temporais de implementação já predefinidos, a fim de permitir o controle (tanto por parte do próprio Poder Executivo, como da sociedade civil) sobre a efetivação (ou não) das metas preconizadas de acordo com os prazos que se preestabelecer; (2) bem como estabeleça a hierarquização das ações, de forma a tornar possível a efetiva implementação das propostas e o controle social sobre as mesmas; [...] (RECOMENDAÇÃO 07/15 DO MP-BA, p. 4).

Quanto à função socioambiental da propriedade, havia um equívoco na minuta de 18 de setembro de 2015, posto que, ao definir a função social da propriedade, a proposta do Poder Público é que ela ficasse vinculada apenas ao usufruto exclusivo dos proprietários, não citando o interesse difuso, o que afetaria a própria concepção da função socioambiental da propriedade e causaria repercussões diretas na previsão da proteção socioambiental da cidade.

Após a recomendação do MP-BA 07/2015, o conceito de função social foi alterado, passando a ser definido em seu Art. 10, §2º, do projeto de Lei publicado em 25 de novembro de 2015, no Título que trata da Política Urbana do Município, permanecendo esse último conceito no Art. 10 da Lei 9.069/2016.

**Quadro 1:** Quadro comparativo dos textos da Minuta da Revisão do PDDU de Salvador – versão de 06 de novembro de 2015, do PL 369/2015 e da Lei 9.069/2016.

Função Social da Propriedade Urbana		
Minuta do PL, setembro/2015	PL 369/2015	Lei 9.069/2016
Art. 8º, §2º: A função social da propriedade urbana corresponde ao direito que o proprietário tem de usufruir a sua propriedade, observando e respeitando as exigências do ordenamento territorial, em especial, os coeficientes de aproveitamento mínimo, básico e máximo estabelecidos no Quadro 01 do Anexo 02 desta lei, e os usos e demais parâmetros urbanísticos e edifícios Estabelecidos pela LOUOS, complementar a este PDDU.	Art. 10, §2º: A propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende ao princípio do interesse público expresso na função social da cidade e obedece às diretrizes fundamentais do ordenamento da cidade estabelecidas neste plano diretor, sendo utilizada para as atividades urbanas permitidas, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas.	Art. 10, §2º: A propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende ao princípio do interesse público, expresso na função social da cidade, e obedece às diretrizes fundamentais do ordenamento da cidade, estabelecidas neste Plano Diretor, sendo utilizada para as atividades urbanas permitidas, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas.

**Fonte:** Elaborado pela autora.

Um ponto importante a ser destacado, em relação ao meio ambiente, está na previsão da lei que, entre os objetivos da Política Urbana, a busca pela melhoria do ambiente urbano, através de ações que visem a preservação e recuperação de recursos naturais, o uso de tecnologias e energias limpas, a promoção e manutenção do conforto ambiental, a proteção do patrimônio histórico, artístico, cultural, urbanístico, arqueológico e paisagístico, promovendo o uso de transportes não motorizados, expandindo as redes de transporte coletivo de alta e média capacidade, além de reduzir a necessidade de deslocamento, equilibrando a relação entre os locais de emprego e de moradia, estimulando novas centralidades e requalificando as existentes, além de promover proteção e segurança à população localizada em áreas impróprias à ocupação humana. Assim, deve-se promover o desenvolvimento sustentável na forma definida no Art. 10, § 3º,<sup>25</sup> da Lei (Art. 11, I, II, III, VI, VII, VIII da Lei 9.069/2016).

<sup>25</sup> Art. 10, §3º: A cidade sustentável corresponde ao desenvolvimento socialmente justo, ambientalmente equilibrado e economicamente viável, visando a garantir qualidade de vida para as gerações presentes e futuras.

Embora estejam previstos tais objetivos no tocante à proteção do meio ambiente, o PDDU não traz ações concretas que os efetivem e, às vezes, soa até mesmo contraditório no seu próprio texto, como quando prevê a construção de vias expressas, dentre elas a “Via Expressa Linha Viva”, nas quais serão priorizados o uso de automóveis individuais em detrimento do transporte de massa e dos meios alternativos menos poluentes.

Embora haja avanços que contemplam uma visão multimodal da mobilidade urbana, incluindo metrô, trens, barcos, bicicletas e mesmo a inovação do transporte vertical dos vales para o alto das encostas e vice-versa, o sistema de transporte que, na perspectiva do Plano, predominará largamente em Salvador, ainda será o automóvel (NUNES; SERRA, 2016, p.5).

Vale destacar também a perda de aproximadamente três mil hectares de áreas que, antes, eram definidas como de proteção ambiental, além da permissão do aumento da densidade e do avanço sobre algumas áreas da cidade, trazendo graves consequências no que tange à perda do conforto ambiental urbano. Como bem explicita Nunes e Serra (2016, p. 5-7, 2016),

Não se propõe restaurar os rios urbanos e eles se mantêm severamente poluídos, alguns tamponados. O excesso de pavimentação, a perda de áreas de mata e as encostas desprotegidas continuam a diminuir a qualidade urbana, sem falar na falta de proteção às nascentes e às águas sagradas de cachoeiras como as do Parque São Bartolomeu, hoje um esgoto. O efeito da urbanização é praticamente o mesmo em todos os climas, pois a substituição da vegetação natural por edificações e infraestruturas e concentração de atividades humanas e a circulação de veículos causam calor, diminuem a velocidade do ar, favorecem inundações pela impermeabilização do solo, implicam em poluição sonora etc.

A Lei 9.069/2016, seguindo a mesma dinâmica do legislador do PDDU de 2008, destinou um Título específico para tratar da Política Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, ao tempo que informa que os princípios, objetivos e diretrizes estão estabelecidos pela Lei 8915/15, o que no mínimo soa estranho, pois em regra quem deveria definir tais itens era o PDDU para, a partir daí, tratar dos pontos específicos relacionados ao meio ambiente. É assim que determina a boa técnica legislativa.

Todavia, a recomendação 07/15 do MP-BA já chamava atenção para o fato de que a minuta do PL deixa a encargo de Leis Regulamentadoras, posteriores à regulamentação dos instrumentos urbanísticos em geral, as quais deveriam possuir

auto aplicabilidade de modo a favorecer a efetividade das diretrizes do PDDU. Dentre esses instrumentos, destaca-se o Estudo do Impacto de Vizinhança (EIV), que em muito tem a contribuir para a efetividade do princípio da função socioambiental da propriedade privada urbana. A Lei 9.069/2016 manteve o que já estava previsto na minuta.

O EIV está previsto no Art. 4º, II, do Estatuto da Cidade e constitui uma importante ferramenta para alcançar uma justa distribuição espacial da população e das atividades em geral, resguardando o meio ambiente e suas especificidades locais. Por isso, o PDDU deve projetar as formas de aproveitamento do espaço urbano de modo a evitar o crescimento desenfreado da cidade, e, ao mesmo tempo, combater a especulação imobiliária, garantindo, assim, a preservação e o equilíbrio entre o ambiente natural e o ambiente construído. Como esclarece a Recomendação 07/15 do MP-BA (2015, p. 40),

[...] o EIV é a alma da política urbana do Município! Vai ao encontro da justiça ambiental, da cidade sustentável e da materialização do direito fundamental à cidade, pois visa combater a concentração de renda e desigualdade social, mediante a distribuição equitativa dos benefícios e ônus da urbanização. É através deste importante instrumento urbanístico que é possível materializar a gestão democrática da cidade, coletando as contribuições dos moradores do entorno do empreendimento, que sofrerão diretamente os impactos ensejados pelo mesmo, ao tempo que permite ao Município tomar decisões de forma conscienciosa, a partir do conhecimento do empreendimento, sua vizinhança e os impactos identificados. Passando, assim, a exigir medidas mitigadoras, compensatórias e até deliberar pela não concessão do alvará de construção.

Vale dizer que, embora o Estatuto da Cidade ressalte a importância do EIV, o PDDU dispensa a realização do EIV, quando se tratar de empreendimentos que visem melhoria da mobilidade urbana, não sendo previsto também este estudo em tais situações na atual Lei de Ordenamento de Uso do Solo de Salvador (Lei 9.148/16).

Dispõe o Art. 320, §2º, da Lei 9.069/16:

Os empreendimentos, atividades e intervenções urbanísticas cujos impactos se restringirem ao sistema viário, a serem definidos como PGT na revisão da LOUOS, ficam dispensados do EIV-RIV, sujeitando-se apenas à fixação de diretrizes do órgão competente do Município, em fase anterior ao licenciamento urbanístico, que estabelecerão os parâmetros a serem seguidos no projeto da edificação e apontarão as medidas mitigadoras ou compensatórias dos impactos no tráfego, necessárias para a implantação dos empreendimentos.

O zoneamento urbano da forma que está disposto no Plano Diretor de 2016 também apresenta um grave equívoco ao determinar que a LOUS deva ser o instrumento para a delimitação e designação esse fim, uma vez que, conforme está previsto na CF/88, em seu Art. 30, VIII, c/c o Art. 182, e com previsão no Art. 39 do Estatuto da Cidade, cabe ao Plano Diretor estabelecer e delimitar os elementos estruturantes da cidade, a exemplo do zoneamento, do coeficiente de aproveitamento, do gabarito de altura, da área de borda marítima dentre outros.

Sobre o tema, Hauenschild (2011, p. 3) informa que

Quando o PD define índices de ocupação, de permeabilidade, recuos, coeficiente de aproveitamento, cota de conforto e gabaritos de altura, o legislador deve com isto preservar o interesse público. Ele deve assegurar um micro-clima bom que preserve área permeável e vegetada, recuos das edificações que preservem a vista, insolação e ventilação, além de um coeficiente de aproveitamento que não extrapole a capacidade de suporte da infra-estrutura existente em termos de densidade de população, postos de trabalho, consumidores, veículos circulantes nas vias.

Como já havia alertado a urbanista Glória Cecília (2015), em um parecer elaborado que atendia a solicitação da promotora de justiça, Dra. Hortência Pinho Gomes, sobre a minuta do PDDU de 2016, “O zoneamento é conteúdo obrigatório do plano diretor, na medida em que o mesmo é definidor fundamental da ordenação do solo municipal”.

Esclarece Glória Cecília (2015, p. 6) que

Não é possível definir zonas de uso e coeficientes de aproveitamento como pura abstração, como faz a minuta de revisão do plano diretor. Cada zona definida tem que guardar correspondência com a delimitação da mesma na base territorial do Município de Salvador. A abrangência de cada zona de uso no subespaço correspondente do território do Município deve considerar as características desse subespaço em termos de: atributos ambientais e urbanísticos, com destaque para aspectos geomorfológicos e geotécnicos definidores da capacidade de suporte ambiental e urbano em bases sustentáveis; dos seus usos e ocupações atuais; dos usos e ocupações futuros desejáveis, possíveis e adequados ao cumprimento da função social da propriedade e da cidade; os parâmetros urbanísticos e potenciais construtivos decorrentes; etc.

A falta de zoneamento delimitada em mapa prejudica a correta aplicação dos coeficientes de aproveitamento estabelecidos no atual PDDU, pois a ausência do mapeamento das zonas torna impossível a sua definição em relação a cada zona de uso conforme as suas peculiaridades, posto que o coeficiente de aproveitamento

corresponde “[...] a relação entre a área edificável e a área do terreno” (Art. 28, §1º da Lei 10.257/01).

O disposto no PDDU/2016, quanto ao coeficiente de aproveitamento, na sua generalidade, induz, em sua maioria, ao processo de verticalização da cidade, fazendo com que esta cresça através do aumento da base fundiária do terreno, o que significa a ampliação do número de construções com mais de um pavimento, que pode trazer, no futuro, consequências, tanto no ambiente natural como no ambiente construído do território do município, uma vez que a distribuição e a densidade populacional e edilícia podem ocorrer de modo desproporcional. Isso afeta negativamente os atributos ambientais e urbanísticos, a exemplo de congestionamentos, circulação do ar, etc.

Ainda sobre a verticalização, Hauenschild (2011, p. 4) aponta que

Estabelecer gabaritos de altura de edifícios uniformemente paralelos à linha do mar, sem os devidos recuos laterais, necessariamente vai gerar a primeira grande muralha a tampar vista e ventilação em toda a extensão da orla atlântica. Deveriam ter simulado alternativas de verticalização em faixas de edificações perpendiculares à linha do mar para ampliar para mais apartamentos a visibilidade do mar e canalizar a ventilação natural para a profundidade continental.

O processo de verticalização, principalmente da Orla, resultará o sombreamento das praias e alterações diretas na paisagem urbana, e a não definição das regras sobre a altura máxima na área da borda impactará negativamente o meio ambiente urbano, pois a borda marítima influencia diretamente no clima local. No documento intitulado *Os 21 pecados capitais do PDDU de Salvador (Projeto de Lei 396/15)*, publicado na oficina do MP-BA, ocorrida no dia 15 de março de 2015, oferecida pelo professor Ordep Serra, ao relatar sobre o prejuízo dos banhistas e sobre o conforto ambiental da cidade, já alertava sobre o fato de que:

Ao não estabelecer o regime jurídico prévio para análise dos empreendimentos a serem construídos na borda marítima, não evitará sinergias e efeitos cumulativos de barramento de ventos, por exemplo. Ao não elaborar um imprescindível mapa do clima urbano, desconsidera esse importante fator de planejamento e expõe os cidadãos à uma piora em sua qualidade de vida. (SERRA, 2015, p. 4)

Ademais, o Ministério Público da Bahia também se pronunciou acerca da verticalização na borda marítima, quando da elaboração da Recomendação 07/2015,



indicando a necessidade de estudos técnicos realizados por equipe multidisciplinar a respeito do patrimônio ambiental e cultural, do conforto ambiental urbano e do insolejamento sobre toda a orla de Salvador. Com base nesses estudos, deveriam ser estabelecidas as regras de forma clara após amplo debate com a sociedade sobre a verticalização não somente na orla, mas, sim, de toda a cidade. Entretanto, o PDDU aprovado em 2016 não modificou o texto inicial proposto no Projeto de Lei.

O Estatuto da Cidade, em seu Art. 28, determina que o Plano Diretor defina o coeficiente de aproveitamento básico, os limites mínimos e máximos, devendo respeitar a proporcionalidade da infraestrutura, e o adensamento populacional. Isso significa que o proprietário, em regra, tem o direito de construir limitado ao coeficiente básico de aproveitamento, mas o plano diretor pode permitir a utilização do coeficiente máximo ao proprietário mediante contrapartida que não comprometa a proporcionalidade prevista no Art. 28 do Estatuto da cidade.

Todavia, o PDDU de 2016, ao não delimitar as zonas em mapas e a utilização de modo genérico do coeficiente máximo, poderá vir a comprometer a forma da cidade, como bem aponta Glória Cecília (2015, p. 8):

A generalização da utilização do coeficiente máximo de aproveitamento também fica indicada pelo fato do instrumento da outorga onerosa do direito de construir ser passível de utilização de modo genérico em todas as macroáreas de ocupação urbana. Diante do exposto, a minuta de revisão do plano diretor aponta para a generalização inadequada da utilização do coeficiente de aproveitamento máximo, com risco de deformar a cidade e seus aspectos paisagísticos identitários, bem como de comprometer a sua capacidade de suporte ambiental e urbano.

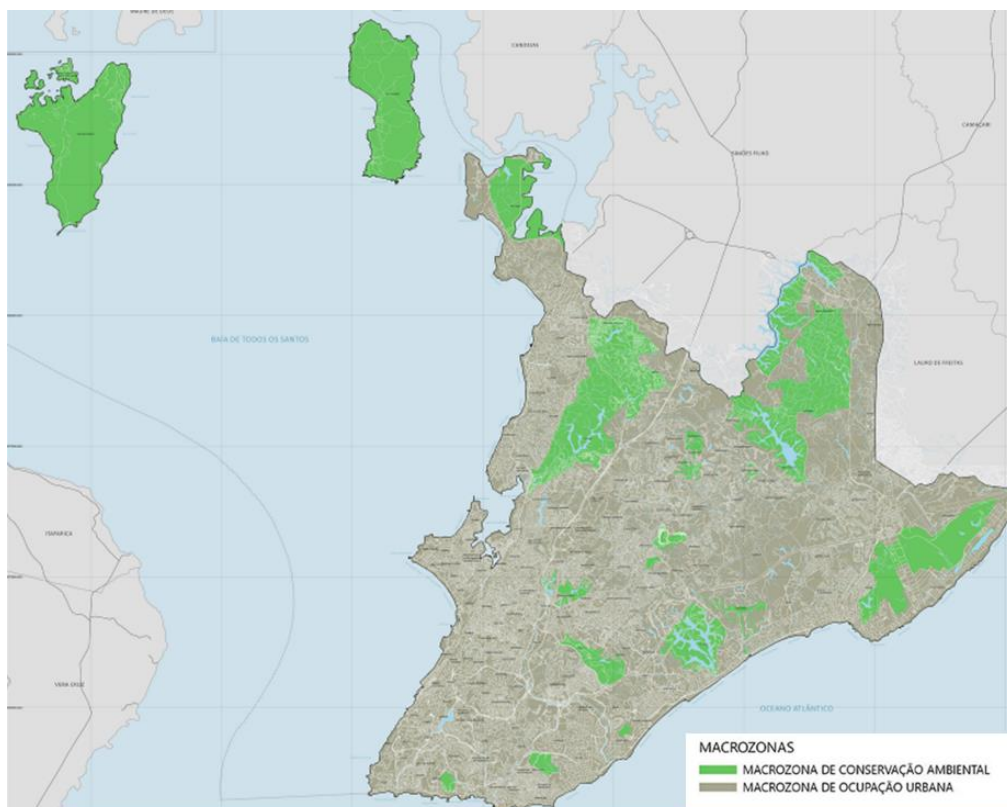
O PDDU, ao estabelecer um zoneamento<sup>26</sup> englobando zonas de grande extensão, impossibilita a distinção dos micros espaços e suas características específicas de relevo, ocupação entre outros aspectos. Todavia, cedendo aos anseios do mercado imobiliário, o poder público municipal criou facilidades e desconsiderou a captação de recursos públicos e a melhoria ou preservação da qualidade ambiental e urbana da cidade, o que vem gerando resultados negativos perceptíveis por toda a população. Sobre isso, é possível citar, por exemplo, a não preservação de praças e áreas verdes, necessárias para a melhoria do micro-clima e garantia da qualidade

---

<sup>26</sup> O zoneamento da cidade é o que define a aplicação de diferentes índices urbanísticos, a exemplo do coeficiente de aproveitamento, gabarito de altura, ocupação e impermeabilidade do solo e outros.

urbana, principalmente na região da Avenida Luiz Viana Filho (Paralela) e na Orla Atlântica de Salvador.

**Figura 1:** Macrozonas – PDDU 2016 Salvador.



Fonte: <http://docplayer.com.br/10814752-Www-plano500-salvador-ba-gov-br.html>

Assim como o coeficiente máximo compromete com o desenvolvimento proporcional da cidade, o mesmo ocorre em relação ao coeficiente mínimo, pois ele representa o valor mínimo exigido de edificação para que o imóvel não seja considerado inutilizado. Na minuta do projeto de lei que resultou no atual PDDU, havia áreas cujos valores correspondentes ao coeficiente mínimo correspondiam a 0,05% e 0,1% da área total do terreno.

Na recomendação 07/2015, o MP-BA já alertava para a insuficiência desses percentuais e para a falta da espacialização das zonas para o alcance da efetiva aplicação da função social da propriedade. O MP, através desta Recomendação, afirma que

[...] é meramente simbólico, insignificante e, por conseguinte, afronta violentamente a intenção constitucional e infraconstitucional de regular o uso da propriedade privada urbana em prol do bem coletivo, uma vez que se

consubstancia num verdadeiro incentivo à retenção especulativa do imóvel urbano [...] (Recomendação 07/15 do MP-BA, 2015, p. 8).

Apesar da lei 9.069/2016, que aprovou o PDDU, alterar os percentuais para 0,1%, 0,2%, 0,3% e 0,4%, conforme a zona na qual esteja localizado o terreno, ainda permanece simbólico quando se trata da aplicação da função socioambiental da propriedade e da cidade, além de ser incompatível com o preconizado no Estatuto da Cidade, que deve garantir a retenção e a inibição da especulação imobiliária. Para tanto, é necessário, como bem sugere a Recomendação 07/2015 do MP-BA, que, salvo as áreas de interesse ambiental, que possuem impedimentos administrativos ou judiciais, ou, ainda, que não sejam necessários edificações para exercer a atividade econômica para qual o terreno esteja destinado, o coeficiente mínimo deveria ser redimensionado para um percentual de 0,5%, pois este seria um percentual mais adequado para a concretização da função socioambiental da propriedade.

A problemática do acesso informal ao solo e à moradia, os vazios urbanos e a segregação socioespacial vêm sendo considerados alguns dos maiores problemas das últimas décadas, agravados pela construção de Habitação Social em áreas inadequadas voltadas à atender a população menos favorecida, trazendo consigo outros problemas socioambientais e econômicos.

Gewer e Iserhard (2012) defendem que é imprescindível um planejamento urbano adequado que tenha por objetivo atingir a coletividade, beneficiando todo o conjunto populacional. Segundo eles, “É a visualização da função social e ambiental que cumpre não só à propriedade ter, como também a cidade, primordialmente para o bem-comum” (GEWER; ISERHARD, 2012, p. 269). Isso porque, como afirma Cardoso (2001, p. 79,80),

A riqueza do solo urbano ou propriedade urbana, via de regra, depende dos investimentos realizados pela iniciativa privada e pelo Poder Público, tais como o acesso à água, luz, esgoto, escolas etc.

Em síntese, o valor do solo urbano não é fruto tão-só do trabalho de seu proprietário, mas sim do labor de toda a coletividade.

O município, como ente federativo responsável pela ordenação e uso do solo urbano, deve buscar a melhoria na gestão dos vazios urbanos, seja, segundo Souza (2014, p. 235),

[...] por meio de uma ação direta, tal como a desapropriação de um imóvel sem uso para o cumprimento da sua função social, ou indireta, pelas mudanças e estímulos que possam levar o seu proprietário a fazer uso do mesmo. Para esses tipos de ação, é necessária a adequação da proposta de reutilização de um vazio urbano com as diretrizes de planejamento para as diferentes áreas da cidade, planejamento do uso do solo pelo município, atendendo a fins habitacionais, desenvolvimento de infraestrutura, melhoria da qualidade ambiental ou outros fins, sem negligenciar a sua inserção urbana e as necessidades, aproveitando a edificação ou demolindo e aproveitando apenas o lote.

A partir da CF/88 e do Estatuto da Cidade, não cabe mais ao PDDU somente a tarefa de estabelecer as metas e as diretrizes da política urbana impostas aos particulares e agentes privados, mas também deve estabelecer critérios para o atendimento da função socioambiental pela propriedade urbana, além de fixar normas que limitem e condicionem, na cidade, o exercício do direito de propriedade (BASSUL, 2005).

Todavia, o atual PDDU ainda contradiz o que preconiza o instituto da função socioambiental da propriedade e da cidade, ao prever a construção da Linha Viva, um sistema de vias pedagiadas que irá desalojar comunidades locais já estabelecidas, avançar sobre áreas de preservação ambiental e recursos naturais, lagoas e remanescentes de Mata Atlântica até então preservadas, e privilegiar o transporte individual em detrimento do coletivo. Segundo a professora Glória Cecília (2015, p. 19), isso

[...] repete o equívoco do processo anterior, quando um acúmulo de manifestações contra o projeto e seu *modus operandi*, realizadas entre os anos de 2012 e 2014, deram lastro para o entendimento do Tribunal de Justiça, que julgou procedente a ação para declarar inconstitucional a LOUOS de 2012, negando ainda a modulação de efeitos para manter em vigor os dispositivos que versavam sobre o referido projeto, nos termos da sessão realizada entre o período de 14 de outubro de 2013 a 12 de fevereiro de 2014, sob o nº 0303499-40.2012.8.05.000.

Além disso, deve ressaltar que o direito de propriedade, para ser garantido de forma plena, devendo atender basicamente a dois requisitos: a) a aquisição da propriedade deve ocorrer de forma legítima e que o proprietário a utilize de modo a atender a sua função socioambiental, e mais, por se tratar de interesses difusos, não se deve esquecer que, além dos instrumentos previstos no PDDU, o sistema jurídico brasileiro torna toda a população apta a manejar a ação popular<sup>27</sup>; e b) o Ministério

---

<sup>27</sup> A Ação Popular está regulada através da Lei 4.717/65.

Público e associações são pessoas legitimadas a promover ação civil pública<sup>28</sup> para a proteção do meio ambiente e a ordem urbanística

---

<sup>28</sup> A Ação Civil Pública está regulada através da Lei 7.347/85.



O Projeto “Via Expressa Linha Viva” faz parte do PROVIA – Programa de Obras Viárias<sup>29</sup>, e a sua construção se dará através de Parceria Público-Privada, em regime de concessão comum<sup>30</sup>, pelo prazo de 35 anos com um custo estimado de 1,5 bilhões de reais. A previsão é que seja uma via expressa pedagiada e exclusiva para automóveis particulares, com uma extensão de 17,70 Km de pista dupla, com três faixas de tráfego por sentido, e dez conexões com o sistema viário existente, através de viadutos, alças e rampas e mais vinte ligações viárias simples, através de viadutos, totalizando uma poligonal básica de implantação em 4 milhões de m<sup>2</sup>.

Vale informar que o Projeto “Via Expressa Linha Viva” ainda não possui data prevista para o início das obras, ressaltando, deste modo, a importância da avaliação sob o ponto de vista da função socioambiental a respeito de tal construção.

#### 4.1 MOBILIDADE URBANA NO CONTEXTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A propriedade urbana cumprirá a sua função socioambiental se satisfeitos os critérios para tal. Estes estão definidos na Constituição Federal Brasileira de 1988, no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor, os quais possibilitam a exigência de uma conduta que busque eliminar injustiças e desigualdades sociais, sendo garantido o acesso à moradia a todos, a distribuição equitativa dos danos e benefícios decorrentes

---

<sup>29</sup> O PROVIA faz parte do Projeto de Mobilidade de Salvador, que é composto de dois grandes planos concebidos de forma integrada: 1) Rede Integrada de Transportes (RIT); 2) Programa de Obras Viárias (PROVIA), que, articulados com outros projetos de qualificação urbana, traduzem uma proposta conjunta entre a Prefeitura Municipal de Salvador e o Governo do Estado da Bahia para construir a Salvador do futuro. Essa proposta de intervenções, divulgadas em 2010, recebeu a denominação de “SALVADOR, CAPITAL MUNDIAL” (ESTUDOS DE IMPACTO AMBIENTAL VIA EXPRESSA LINHA VIVA, 2012).

Nascimento e Santos (2011) informam ainda que o PROVIA apresenta duas grandes novas avenidas que terão a função de melhorar o trânsito da Avenida Luiz Viana Filho (Paralela): a Via Atlântica e a Linha Viva. Além de prever a implantação de 59 Km de novas vias, ainda está prevista a duplicação de 33 KM de avenidas existentes, preparadas para receber o Sistema BRT e a execução de novas conexões viárias em desnível nos pontos críticos do Iguatemi, Paralela, Lucaia, Bonocô, Parque da Cidade, Jardim dos Namorados e Jardim de Alah (COMAM, 2011, p. 25-26). Estes foram apresentados como parte do programa Salvador Capital Mundial” (NASCIMENTO E SANTOS, 2011, p. 2).

<sup>30</sup> Esse regime de contratação, segundo o Art. 2º, III, da Lei 8.987/95, consiste na realização de um contrato firmado entre a Administração Pública e terceiros, para que seja executado por conta e risco do contratado mediante remuneração através de tarifa paga pelo usuário (aqui, neste caso, será o cidadão que queira utilizar a via) ou, através de outra remuneração decorrente da exploração do serviço, sendo possível previsão contratual de outras formas de remuneração, alternativas, acessórias, complementares ou decorrentes de projetos acessórios, conforme Art. 11 da Lei nº 8.987/95. Além disso, há a possibilidade de o Poder Público subsidiar parte do projeto, conforme o Art. 17 da Lei nº 8.987/95, desde que esteja previsto em lei e garantido em igualdade de condições a todos os licitantes.

do processo de urbanização e a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente.

Analisando sob a ótica desses aspectos, é inquestionável que o projeto da "Linha Viva", uma vez concretizado, acarretará impactos socioambientais em grande escala ao causar danos irreversíveis em relação à população e ao meio ambiente. Isso ocorrerá caso a sua implantação e operação não ponderem os pontos importantes acerca do cumprimento de sua função socioambiental, os quais poderão ser observados a seguir.

Por estar localizado na porção central do município, o que favorece o acesso aos bairros limítrofes através da sua integração viária com as vias existentes, o projeto pretende ser uma alternativa para o trânsito da Avenida Paralela, pois favorecerá a mobilidade em toda a região, reduzindo o tempo de viagem e o consumo de combustíveis e a emissão de poluentes. Este tem como meta a absorção de 40% do trânsito da Avenida Paralela e o atendimento à futura demanda do tráfego nos próximos 20 anos (ESTUDO DE IMPACTOS AMBIENTAIS, 2012).

Segundo o Estudo de Impactos Ambientais (2012), a "Linha Viva" proporcionará deslocamentos intraurbanos e metropolitanos entre os municípios vizinhos<sup>31</sup>, o que contribuirá com a melhoria de condições de tráfego, o transporte de pessoas, bens e serviços. Reduzirá, ainda, as distâncias e o tempo de viagem, "aproximando pontos, articulando atividades e ações, distribuindo mercadorias, serviços, propiciando deslocamentos para as áreas de residência e comércio", o que facilita a mobilidade física e social.

Todavia, como o Estudo de Impactos Ambientais (2012, tomo III, p. 33) informa:

[...] deve-se perceber que é reversível, se não houver um planejamento para a efetivação do transporte público de massa na região, pois a mobilidade da RMS ficará novamente prejudicada, retornando às condições atuais, pois a tendência das pessoas em centros urbanos, com precárias condições de transporte de massa, é adquirir automóvel particular, para garantir a sua acessibilidade e autonomia, congestionando cada vez mais ruas e avenidas da cidade.

A Via Expressa Linha Viva não é um projeto integrado e articulado com outros do sistema viário, pois não apresenta nenhuma capacidade de gerar capilaridade urbana, permanecendo a política de manutenção de concentração de grandes fluxos em canais de tráfego com pouca interação com sua vizinhança e entorno. O Projeto

---

<sup>31</sup> Camaçari, Simões Filho e Lauro de Freitas.



está em discordância com a própria noção de mobilidade urbana, entendida como o resultado da interação entre o deslocamento de pessoas e o acesso aos bens na cidade, de modo a facilitar o acesso aos sistemas viários e de transportes às funções da cidade, além de promover interações dos transportes com as políticas de meio-ambiente e segurança.

Desse modo, a proposta da Via Expressa Linha Viva, ao eleger o transporte individual motorizado com velocidade média de deslocamento 100km/hora, contradiz a todos os fóruns de discussão sobre mobilidade urbana sustentável, e a própria Lei de Mobilidade Urbana, fato este destacado pela repórter Lenilde Pacheco em comentário na Rádio Metrópole no dia 07 de novembro de 2013. Vejamos.

[...] a Linha Viva vai ocupar 4 milhões de m<sup>2</sup>, o equivalente a sete bairros da Barra, cem por cento dedicados aos automóveis, conceito totalmente superado em diversas partes do planeta. Zelar pela sustentabilidade da cidade requer políticas públicas bem direcionadas para restringir o espaço dedicado aos carros na mesma proporção em que se amplia o espaço destinado ao transporte coletivo. A Linha Viva nos coloca na contramão do que existe de mais moderno em desenvolvimento urbano sem ônibus, sem trilhos nem bicicleta. A Linha Viva é sinônimo de retrocesso.

A professora Ana Fernandes (2013, p. A2), em artigo publicado no Jornal A Tarde, no dia 10 de outubro de 2013, critica o projeto voltado para esse tipo de transporte, dizendo-nos que “[...] a Linha Viva rouba de Salvador 4 milhões de m<sup>2</sup>, o equivalente a sete bairros da Barra, inteiramente dedicados aos automóveis. Nem ônibus, nem bicicletas!”

Estudos demonstram que o setor de transportes é o segundo maior emissor de gases de efeito estufa do Brasil e em grande parte decorrentes do uso de automóveis individuais – um dos impactos ambientais tem sido o aumento da temperatura global, levando a eventos climáticos extremos, à intensificação dos desastres naturais, além de ser o agente causador ou intensificador de algumas doenças em seres humanos, como as respiratórias.

A professora Ana Fernandes (2013, p. A2) ainda questiona sobre outros efeitos socioambientais, como

[...] não considerar todos aqueles que passarão a ter, na sua janela, uma vizinhança automotiva barulhenta, poluente e perigosa, sobretudo considerando a velocidade proposta? Como não considerar todos aqueles que serão removidos em função dessa via? Como não considerar o impacto da via sobre as áreas verdes e de proteção ambiental, vales e talvegues?

O Projeto Via Expressa Linha Viva não contribuirá para que ocorra a efetiva melhoria da mobilidade urbana, pois ele somente servirá como uma solução paliativa e de curto prazo para o trânsito da região. Então, para que ocorra uma melhoria real de mobilidade, é necessário que seja elaborado o Plano Diretor de Mobilidade Urbana<sup>32</sup>, tendo por base as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, previstas na Lei da Mobilidade Urbana (Lei n.12.587/12), conforme está previsto no seu artigo 6º:

A Política Nacional de Mobilidade Urbana é orientada pelas seguintes diretrizes:

I - integração com a política de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo no âmbito dos entes federativos;

**II - prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado;**

III - **integração entre os modos e serviços de transporte urbano;**

**IV - mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas na cidade;**

V - incentivo ao desenvolvimento científico-tecnológico e ao uso de energias renováveis e menos poluentes;

**VI - priorização de projetos de transporte público coletivo estruturadores do território e indutores do desenvolvimento urbano integrado; e**

VII - integração entre as cidades gêmeas localizadas na faixa de fronteira com outros países sobre a linha divisória internacional. (*Grifos nossos*)

Tais diretrizes devem estar atreladas ao cumprimento dos objetivos previstos na Lei da Mobilidade Urbana, previstos no seu artigo 7º:

A Política Nacional de Mobilidade Urbana possui os seguintes objetivos:

I - reduzir as desigualdades e promover a inclusão social;

II - promover o acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais;

III - proporcionar melhoria nas condições urbanas da população no que se refere à acessibilidade e à mobilidade;

IV - promover o desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas nas cidades; e

V - consolidar a gestão democrática como instrumento e garantia da construção contínua do aprimoramento da mobilidade urbana.

---

<sup>32</sup> A lei da mobilidade urbana obriga em seu artigo 24, §1º que: Em Municípios acima de 20.000 (vinte mil) habitantes e em todos os demais obrigados, na forma da lei, à elaboração do plano diretor, deverá ser elaborado o Plano de Mobilidade Urbana, integrado e compatível com os respectivos planos diretores ou neles inserido.

Vale informar que Salvador não possui um Plano Diretor de Mobilidade Urbana e que a execução do Projeto Via Expressa Linha Viva afetará substancialmente o desenvolvimento urbano nas dimensões socioambientais da cidade.

Embora o Projeto justifique a Via Expressa Linha Viva como uma alternativa para o trânsito da Avenida Paralela e melhoria da mobilidade em toda região, vale destacar que essa via expressa será pedagiada e monofuncional (apenas automóveis particulares). Ou seja, beneficiará apenas uma pequena parcela da população, além de satisfazer o capital imobiliário das empresas privadas e construtoras que se beneficiarão com a valorização de algumas áreas localizadas na poligonal da via, além de causar sérios danos socioambientais irreversíveis, como a destruição de grande parte de áreas verdes e livres de uso rotineiro pela população e a remoção de centenas de moradias, dentre outros fatores.

No que tange à publicização e transparência do Poder Público em relação ao Projeto Via Expressa Linha Viva para com a população, dever-se-ia observar o que reza o Art. 10, §6º, da Lei 9.069/2016. Vejamos:

Os princípios que regem a Política Urbana do Município de Salvador são:

[...]

§6º A gestão democrática é a que garante a participação dos diferentes segmentos da sociedade, diretamente ou por meio de associações representativas, nos processos de planejamento e gestão da cidade e, em especial, na formulação, implementação e acompanhamento de planos e programas e projetos relacionados ao desenvolvimento urbano.

Todavia, o Projeto “Linha Viva” carece de informação e transparência por parte do Poder Público, o que impede o diálogo entre este e a comunidade. É de crucial importância o acesso da população às informações acerca do Projeto Via Expressa Linha Viva, pois somente assim poderá ser efetivada a participação social que deveria ter ocorrido desde a fase da discussão do mesmo, uma vez que este irá afetar uma área significativa da cidade. Segundo o texto, “Entenda o Projeto Via Expressa Linha Viva”, até a data de sua publicação já havia ocorrido:

[...] 3 tentativas de Audiência Pública para apreciação do Edital de Licitação da obra sendo que a segunda tentativa foi suspensa após intervenção do Ministério Público e a terceira foi encerrada sem que o assunto fosse discutido devido a pressão da comunidade que não a reconheceu como legítima devido a irregularidades nos procedimentos de sua convocação e disponibilização do material a ser discutido na Audiência. Em nenhum outro momento o projeto foi discutido ou apresentado para as comunidades que serão atingidas pelo projeto (PEREIRA, 2012).

A falta de comunicação permanece até os dias atuais. Não se discute a proposta através de audiências públicas e nem tampouco foi implantado um programa de comunicação social, embora esteja previsto no Estudo de Impacto Ambiental da Via Expressa Linha Viva (2012) como peça fundamental para a reflexão e o debate sobre os impactos socioambientais e proposições de intervenção que visem mitigar os seus efeitos negativos.

A quarta audiência pública sobre a Via Expressa Linha Viva, ocorrida no Parque Tecnológico da Bahia, localizado na Avenida Paralela, mais uma vez, foi marcada por protestos, pois muitos moradores da região diretamente afetada reclamavam por não ter conseguido acessar o local onde ocorreu a audiência. Embora os representantes das comunidades, que serão atingidas pelo Projeto, tivessem solicitado a suspensão da audiência, este foi negado pelo secretário José Carlos Aleluia, da Semut, que a validou (MARQUES, 2013).

Na reportagem, “Audiência sobre Linha Viva tem protestos em Salvador”, Marques (2013) transcreve o relato de Deise Lima, identificada como moradora do bairro de Saramandaia, sobre a falta de informação sobre o Projeto: "Colocaram limite para 60 pessoas que se inscreveram. Pediam inscrição com justificativa e isso não foi divulgado. Muitos moradores de Saramandaia não têm instrução para fazer isso. Estamos aqui desde às 7h, tinha umas 15 pessoas na fila". A moradora ainda defendeu que:

Queremos discussão com a comunidade. Estão dificultando a participação popular. Não temos informações sobre nada. Não sabemos quantos moradores serão deslocados, para onde vão, quanto vai ser de inauguração. Sou contra a linha viva porque acho que o projeto, em escala de bairro, vai desestruturar um bairro que já é desestruturado.

Em documento entregue ao relator do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia – TJBA<sup>33</sup>, elaborado pelo Grupo de Pesquisa Lugar Comum, da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia, por associações, ONGs e diversas entidades de classe<sup>34</sup>, intitulado “SOBRE A LINHA VIVA: Inconsistências do Projeto e

---

<sup>33</sup> Processo nº 0303489-40.2012.8.05.0000 – TJBA.

<sup>34</sup> Documento elaborado pelo Grupo de Pesquisa Lugar Comum, da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia, pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo da Bahia (CAU-BA), pelo Instituto de Arquitetos do Brasil – Departamento da Bahia (IAB-BA) – e pelo Sindicato dos Arquitetos e Urbanistas do Estado da Bahia (SINARQ-BA), entre outras entidades e associações.

Ausência de Participação”, destacou-se a ausência de participação da população na elaboração e definição do Projeto Via Expressa Linha Viva, além de denunciar as irregularidades havidas nas poucas audiências agendadas. Destacou-se a falta de disponibilização de documentos relativos ao Projeto para que houvesse informação para a população, sendo aberto um procedimento investigatório pelo Ministério Público da Bahia – Procedimento nº. 003.0.172597/2012.

Como se nota, não foi garantida a participação e a gestão democrática em todas as fases do projeto da Linha Viva, da elaboração à sua implementação, nem o acesso amplo e irrestrito às informações relacionadas ao mesmo. Desse modo, foram descumpridos preceitos, disposições e normas da Constituição Federal de 1988 (Art. 29, inciso XII), da Constituição Estadual de 1989 (Art. 64), do Estatuto da Cidade – Lei Federal 10 nº. 257, de 10 de julho de 2001 (Art. 2º, inciso II) e da Lei de Acesso a Informações Públicas – Lei Federal nº. 12.527/2011. (Grupo de Pesquisa Lugar Comum, 2013, p.4)

Desse modo, é possível afirmar que a participação popular nos processos de decisão acerca de projetos estruturantes é um dos direitos que devem ser garantidos no estado democrático brasileiro, previsto na Constituição Republicana de 1988. Devido à amplitude e aos impactos socioambientais que esse projeto causará, torna-se fundamental importância o direito à informação, à transparência, de modo a possibilitar a ampla participação popular em todo o processo, desde a discussão sobre a real necessidade do Projeto Via Expressa Linha Viva até aquelas sobre a elaboração de projetos alternativos, inclusive a de propostas de remoções que causem menos impactos socioambientais negativos para as comunidades envolvidas, conforme preceitua a função socioambiental da propriedade prevista na Carta Magna, no Estatuto da Cidade e no atual PDDU de Salvador.

Após a análise apoiada na avaliação do Estudo de Impactos Ambientais (2012), do Ministério Público da Bahia, em notícias e vídeos sobre o Projeto Via Expressa Linha Viva sobre o cumprimento ou não da função socioambiental do projeto, considerando a população atingida e os impactos socioambientais, chegou-se à conclusão de que o projeto está em total desacordo com os preceitos da função socioambiental da propriedade. Isso porque, se o projeto for realizado nos moldes que foi apresentado, será difícil a concretização da função socioambiental da propriedade, posto que a ocupação e o uso do espaço em questão desrespeita boa parte dos aspectos culturais, sociais e ambientais da realidade urbana, principalmente das áreas

diretamente afetadas, onde há maior concentração populacional sendo essa maioria com menor poder aquisitivo.

Para reafirmar que o projeto não atende a função socioambiental da propriedade, é válido reportar-se ao conceito de função socioambiental, segundo Carvalho e Rodrigues (2016, p. 54):

A propriedade urbana não deve ser exercida de forma absoluta, pois a convivência humana, sobretudo em ambientes restritos como o urbano, faz com que o interesse público limite a amplitude das liberdades individuais. O solo urbano, assim, deverá ser alvo de uma distribuição e de uma regulação que permitam que todos tenham acesso a algumas de suas parcelas.

No caso do Projeto Via Expressa “Linha Viva”, da forma que está se conduzindo, parece que, mais uma vez, uma grande concentração de propriedade ficará nas mãos de uma minoria e será alvo de especulações imobiliárias, como ficou claro em determinados pontos do Estudo de Impacto Ambiental (2012, tomo III, p. 35): “[...] a implantação da Linha Viva deve funcionar como indutor de valorização imobiliária do entorno, já que facilitará o acesso e a mobilidade da região”.

A especulação imobiliária é uma das principais mazelas das cidades contemporâneas, pois, ao dificultar a efetivação da função socioambiental da propriedade, afeta diretamente a Dignidade dos cidadãos e o pleno exercício dos Direitos Humanos, principalmente ao meio ambiente equilibrado, através do manejo sustentável dos bens naturais.

Vale lembrar que o Estudo de Impacto Ambiental (2012) aponta como aspecto positivo a potencialização dos processos de ocupação de terrenos vagos, mas, na verdade, se observado do ponto de vista da função socioambiental, é um ponto negativo, posto que reduzirá ainda mais a quantidade de áreas livres da cidade, composta na sua maior porção de cobertura vegetal, importante elemento natural que contribui para o bem-estar humano. Como bem afirmam Matos e Queiroz (2009, p. 19):

Além dos efeitos psicológicos e sociais, as áreas verdes contribuem para o controle de deslizamentos, erosões e enchentes, já que participam do ciclo hidrológico. A cobertura vegetal permite a infiltração da água da chuva, diminui o escoamento superficial e estabiliza o solo. Cidades com boa cobertura vegetal têm maiores chances de não sofrer os efeitos das chuvas torrenciais, cada vez mais frequentes.

A partir da análise crítica que realizamos sobre o Projeto Via Expressa Linha Viva, apoiado no Estudo de Impacto Ambiental elaborado em 2012, pudemos constatar que a função socioambiental da propriedade não foi considerada no EIA, assim como no Plano Diretor atual. O Projeto, como foi concebido, se for realizado, causará impactos para toda a cidade de Salvador, além de subtrair o Direito à Cidade nas comunidades onde este irá incidir e também em seu entorno. Vale dizer que tal direito está fundamentado no exercício pleno da cidadania e na gestão democrática da cidade; na função socioambiental da propriedade e da cidade; no exercício pleno dos direitos humanos de modo equânime por todos os seus habitantes; no manejo sustentável dos bens naturais; e na proteção especial aos grupos em situação de vulnerabilidade (CARVALHO; RODRIGUES, 2016).

Como bem coloca Harvey (2008), o tipo de cidade que se deve almejar não deve estar dissociado dos laços sociais, da relação com a natureza, das tecnologias e valores estéticos. E mais, o Direito à Cidade é um direito comum, que depende do exercício de um poder coletivo para moldar o processo de urbanização. A liberdade de construir e reconstruir a cidade cabe a todos, mas, todavia, é um dos mais valiosos e negligenciados Direitos Humanos.

#### 4.2 IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS E FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL

Segundo o Estudo de Impactos Ambientais (2012), a área de influência da “Linha Viva” encontra-se amplamente antropizada com uma taxa de 62%, segundo dados levantados em 2011, e, tanto no traçado original quanto nos trechos das Alternativas Locacionais, foram identificadas várias edificações, construções, hortas comunitárias, sistemas viários, instituições públicas e equipamentos urbanos.

Ainda conforme este mesmo estudo, afetará diretamente os seguintes bairros: Pernambués, Saramandaia, Saboeiro, Narandiba, Doron, Cabula, Tancredo Neves, Centro Administrativo da Bahia (CAB), Sussuarana, São Rafael, Vale dos Lagos, Trobogy, Nova Brasília, Alphaville; Mussurunga e São Cristóvão (ESTUDO DE IMPACTOS AMBIENTAIS, 2012). Isso porque ocorrerão desapropriações, destruição do ecossistema local, ruídos desde a fase de construção, e que permanecerão sempre por causa do trânsito de veículos, redução de áreas verdes livres, dentre outros.

Vale destacar que, ao passar por essas áreas, o Projeto implicará em remoções de centenas de moradias, inclusive em áreas como Saramandaia e Pernambués, desalojando parte da população que reside nestes bairros há cerca de 30 anos. Até o presente momento, não foi apresentado a essas comunidades uma proposta de reassentamento e não fora definido recurso para tal fim.

O Direito à Moradia é um Direito Humano protegido pelo Artigo 6º da Constituição Brasileira de 1988. Devem a União, os Estados e os Municípios assegurar tal direito a todos os cidadãos, até mesmo quando forem necessários os projetos de desapropriação, inclusive daqueles que não possuem documentação relativa à propriedade, desde que comprovem a utilização do imóvel para sua moradia. A concretização plena desse direito deve ser garantida da estrutura física da casa às relações socioambientais e culturais.

O texto *Querem nos despejar. E agora?*<sup>35</sup>, elaborado pela Relatoria Especial da ONU para o Direito à Moradia Adequada em 2010, orienta que remoções para fins de projetos de infraestrutura e urbanização só devem ocorrer se não houver outra solução mais viável e menos prejudicial, e que, nesses casos, a população afetada deve ter seus direitos respeitados, dos quais se destacam:

1. Garantir à comunidade atingida a participação plena de todo o processo, desde os debates sobre a necessidade da obra até aquelas sobre a elaboração de projetos alternativos e de propostas de remoções que prejudiquem menos as condições de convivência e subsistência das famílias. Além disso, todos os diretamente afetados pelas remoções têm o direito de saber por que terão que sair, para onde e quando vão e como será a mudança. “Todas estas informações têm que estar facilmente acessíveis com bastante antecedência, devem ser apresentadas por escrito e redigidas de maneira clara no idioma e linguagem dos afetados” (ROLNIK, 2010);

---

<sup>35</sup> Este texto foi inspirado nos "Princípios Básicos e Orientações para casos de ameaça de despejos em função de projetos de desenvolvimento", elaborado pela Relatoria Especial para Moradia Adequada na ONU Miloon Kothari (disponível no site: [www.direitoamoradia.org](http://www.direitoamoradia.org)) e desenvolvido a partir de uma série de consultas promovidas no âmbito do projeto "Difundindo Práticas e Instrumentos Operacionais para Promover o Direito à Moradia Adequada" (disponível no site: <http://www.direitoamoradia.org/>). (ROLNIK, 2010)



2. Garantir um lugar para morar que tenha acesso a outros direitos humanos básicos de todo cidadão, como educação, saúde, educação, transporte, acesso aos meios de subsistência, organização espacial que respeite a diversidade cultural, meio ambiente equilibrado e outros, e mais, a remoção não pode deixar pessoas ou comunidades desabrigadas

O reassentamento deve ocorrer antes de começar a obra, ser próximo e em condições iguais ou melhores do que o lugar onde as famílias estavam [...]. Depois de realizada a obra, a melhor alternativa é que todos voltem para a terra ou a casa em que estavam antes do projeto. Se isto for impossível, deve haver acordo sobre o local e o modo como se dará o reassentamento, inclusive sobre prazos e condições da remoção (ROLNIK,2010);

3. O Poder Público deve garantir assistência social e jurídica a todos os afetados em todas as fases do processo;
4. A indenização justa deve ser paga de modo a contemplar todos os danos gerados pela perda da propriedade, e não apenas o valor correspondente aos custos com a construção e/ou benfeitorias.

Vale informar que, até o presente momento, não foram cumpridos nenhum dos direitos informados no documento acima citado, embora o Estudo de Impactos Ambientais tenha relatado que os impactos sociais nos bairros caracterizados pela população de baixa renda são insignificantes e até mesmo positivos, sob a alegação de que as áreas já estão degradadas e que existem muitas construções irregulares sem infraestrutura básica. No texto “Entenda o Projeto Via Expressa Linha Viva”<sup>36</sup>, Pereira (2012) defende que isso é “extremamente tendencioso, uma vez que dá tratamento absurdamente diferente ao propor alternativas para os impactos do projeto próximos a empreendimentos luxuosos”, o que, nesse caso, confirma o que está presente no texto dos Estudos de Impacto Ambiental (2012, tomo III, p. 35), quando afirma que o projeto servirá como “indutor de valorização imobiliária do entorno, já que facilitará o acesso e a mobilidade da região”.

---

<sup>36</sup> Via Expressa Linha Verde: ausência de deliberação democrática em Salvador – Bahia. Disponível em: <<https://sites.google.com/site/plbsaramandaia/linha-viva>>. Acesso em 02 nov. 2016.

A professora Ana Fernandes (2013) ainda alerta sobre a necessidade do Estudo dos impactos de vizinhança, que não foi realizado e não tem previsão de ser, mas que seria de suma importância para avaliar o barulho da “nova vizinhança”, que, segundo ela, será barulhenta, poluente e perigosa, sobretudo considerando a velocidade proposta de 100 Km por hora.

Vale destacar também que ocorreram três tentativas de audiência pública para debater o Projeto Via Expressa Linha Viva. Após a primeira, a segunda fora suspensa após intervenção do Ministério Público da Bahia e a terceira fora encerrada sem discutir o assunto em consequência da pressão exercida pela população, tendo como justificativa as irregularidades nos procedimentos de convocação e a ausência de disponibilização do material a ser discutido na audiência.

Em vídeo denominado *Outra Não Audiência Pública do Projeto Linha Viva*, divulgado no dia 13 de fevereiro de 2014, no canal da internet *Plano de Bairro Saramandaia*<sup>37</sup>, a comunidade reclama que o acesso se daria por ordem de chegada, através de senhas distribuídas. Contudo, isso não foi cumprido e era norma do regimento interno, além de a comunidade ter sido impedida de adentrar ao local onde se daria a audiência.

Em reportagem publicada no site de notícias G1, no dia 16 de setembro de 2013, um fato que chamou a atenção foi o relato de um morador do bairro de Saramandaia, identificado como Jorge Luis Santos, uma das comunidades diretamente afetadas pelo Projeto. Ele afirma que “As pessoas que serão atingidas não foram citadas em momento nenhum [na apresentação do Projeto]. Vamos perder duas escolas, duas quadras e duas associações. Três mil moradores vão ter que deixar suas casas. Vocês estão entregando o público para o privado” (SANTOS, 2013, *apud* MARQUES, 2013). Após essa “tentativa de audiência”, o Projeto não foi mais discutido ou apresentado à população de Salvador.

Desse modo, infere-se que o Projeto “Linha Viva” contraria o interesse socioambiental não só das comunidades atingidas diretamente, mas também de toda a cidade, posto que ele destruirá áreas de preservação ambiental e comunidades locais serão despejadas. Além disso, ele está voltado ao transporte particular motorizado, privilegiando exclusivamente o modo privado e pedagiado, o que atende apenas uma pequena parcela da população, em nada contribuindo para a melhoria

---

<sup>37</sup> Outra não Audiência Pública do Projeto Linha Viva. Canal Youtube: Plano de Bairro Saramandaia. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=3PRpxEXoryo>. Acesso em 29 de janeiro de 2017.

da mobilidade urbana de Salvador. Enfim, a “Linha Viva” não atende ao interesse público e socioambiental da cidade de Salvador, descumprindo o que seria a função socioambiental.

No contexto de uma abordagem socioambiental, o ecossistema pode ser definido como o conjunto de todas as comunidades que vivem e interagem entre si, numa dada região, e pelos fatores abióticos que atuam sobre elas, ou seja, há uma inter-relação e interação entre os organismos vivos e o ambiente não vivo numa determinada região.

Segundo Odum (2001, p.12),

Os organismos vivos e o seu ambiente inerte (abiótico) estão inseparavelmente ligados e interagem entre si. Qualquer unidade que inclua a totalidade dos organismos (isto é, a <<comunidade>>) de uma área determinada interagindo com o ambiente físico por forma a que uma corrente de energia conduza a uma estrutura trófica, a uma diversidade biótica e a ciclos de materiais (isto é, troca de materiais entre as partes vivas e não vivas) claramente definidos dentro do sistema é um sistema ecológico ou *ecossistema*.

Desse modo, entendendo o ecossistema como uma interação de seres vivos e não vivos, é possível afirmar que a implantação do Projeto Via Expressa “Linha Viva” irá gerar impactos negativos nos ecossistemas afetados, tornando-os vulneráveis.

Ainda que o Estudo de Impacto Ambiental do Projeto “Linha Viva” (2012) negue a interceptação da Linha Viva com uma unidade de conservação, vale ressaltar que o mesmo estudo afirma que vai percorrer a Mata do Cascão, que pertence à União (Exército), considerada pelo PDDU (2008) como Área de Proteção de Recursos Naturais (APRN) – Art. 226 e 227 do PDDU. Vale ressaltar, ainda, que o atual PDDU de Salvador também considera como APRN não só a Mata do Cascão, mas também o Manguezal do Rio Passa Vaca, de Jaguaribe, a Bacia do Rio do Cobre, os Vales de Cachoeirinha e de Pituaçu, conforme está previsto nos artigos 266, 267, II, III, VII, VIII, IX, do atual PDDU de Salvador.

A área verde sofrerá supressão de aproximadamente 112ha, distribuídas entre pomares, Floresta Ombrófila em regeneração, áreas embrejadas, com vegetação hidrófila, mata ciliar e recursos hídricos perenes e intermitentes. Essa supressão acarretará alterações irreversíveis e permanentes, como, por exemplo, a perda de exemplares da flora e, conseqüentemente, da fauna, devido à privação de locais de abrigo, alimentação e reprodução da mesma, levando a uma redução pontual da

biodiversidade. Para mais, haverá o desencadeamento do equilíbrio e da migração de vetores de doenças transmissíveis de seus habitats naturais para a proximidade do ambiente habitado por humanos, o favorecimento da instalação de processos erosivos e a conseqüente alteração da qualidade da água, o afugentamento, o atropelamento e a morte de animais, em especial, alguns peçonhentos, a exemplo de cobras e escorpiões, o que pode levar a ocorrência envolvendo animais peçonhentos com humanos residentes na área diretamente afetada (ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL DO PROJETO LINHA VIVA, 2012).

Além disso, existe risco de intervenção sobre os corpos hídricos e o ecossistema aquático, posto que o Projeto abarca 5 bacias hidrográficas da Região metropolitana de Salvador, a saber: Bacia do Camaragipe, Pedras/Pituaçu, Passavaca, Jaguaribe e Ipitanga. Estas, embora em sua maioria estejam com seus cursos d'água diretamente afetados, terão suas situações agravadas com a implantação do Projeto, devido à exposição dos solos causada pela supressão de vegetação e o preparo do terreno com realização de atividades de corte, aterro, dentre outras. Além disso, haverá o desagregamento do solo, que contribuirá com a instalação de processos erosivos, provocando o carreamento desse material para os corpos hídricos localizados na área de intervenção, o que poderá resultar no assoreamento, além de alteração da qualidade da água (ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL DO PROJETO LINHA VIVA, 2012).

O Projeto Via Expressa Linha Viva opõe-se à lei 11.428/2006, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, posto que o mesmo não justifica a supressão dos remanescentes florestais acima relacionados, uma vez que existem outras alternativas para a melhoria da mobilidade urbana, a exemplo do melhor aparelhamento para os transportes coletivos e o incentivo a meios de transporte não motorizados através da implantação de ciclovias na cidade, afrontando o disposto do artigo 14<sup>38</sup> da referida lei.

O Projeto desconsidera ainda o disposto nos artigos 8º e 11º da lei 11.428/2006, que veda o corte, a supressão e a exploração da vegetação do Bioma

---

<sup>38</sup> Lei 11.428/2006. Art. 14: A supressão de vegetação primária e secundária no estágio avançado de regeneração somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública, sendo que a vegetação secundária em estágio médio de regeneração poderá ser suprimida nos casos de utilidade pública e interesse social, em todos os casos devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, ressalvado o disposto no inciso I do art. 30 e nos §§ 1o e 2o do art. 31 desta Lei.

Mata Atlântica, quando esta exercer a função de proteção de mananciais ou de prevenção e controle de erosão, além de proteger o entorno das unidades de conservação.

Todavia, é necessário considerar o impacto da via, do mesmo modo, em relação à população humana, à fauna, à cobertura vegetal e aos recursos hídricos, que terão como consequência a diminuição da biodiversidade presente do ecossistema existente na poligonal básica do Projeto.

Assim, no que tange ao aspecto da proteção da biodiversidade do ecossistema existente na área projetada para a Via Expressa Linha Viva, pode-se inferir que a função socioambiental não está sendo considerada, pois, além de afrontar literalmente dispositivos legais, o mesmo carece de justiça ambiental, pois estão sendo negados e subtraídos acesso justo e equitativo, direto e indireto, aos recursos ambientais da cidade – a população vivenciará a perda de uma grande parte de seu ecossistema com a construção de uma via expressa que privilegia apenas a iniciativa privada.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

A propriedade, no Brasil recém-descoberto, em regra, possuía um caráter público. As terras eram concedidas às pessoas escolhidas pelo Rei de Portugal, que desejava expandir e proteger seu domínio. Esse modelo permaneceu até o momento em que o Brasil declara a sua independência em 1822, quando passou um período marcado pelo apossamento de terras, devido à falta de regulamentação sobre a propriedade, favorecendo a todos aqueles que pudessem e quisessem adquirir terras sem quaisquer formalidades ou exigências do Poder Público.

Influenciado pelo contexto mundial, sob a égide do pensamento liberal que defendia o direito à propriedade como um direito individual e absoluto, após a Constituição Brasileira de 1824, foram editadas normas que versavam sobre a propriedade: o Código Civil de 1916 e a Lei de Terras de 1850, sendo esta última considerada um marco para a formação da propriedade privada no Brasil, pois refletiu tanto no campo quanto nas cidades, sendo que nestas contribuiu decisivamente para a formação do espaço urbano e a consequente segregação socioespacial.

No início do século XX, com a chegada do Estado Social, surgem as primeiras teorias que impunham limitações ao direito de propriedade, atrelando o exercício deste ao cumprimento de sua finalidade social. Com o passar do tempo e o desenvolvimento do Estado, a sociedade passa a preocupar-se não só com o indivíduo, mas com o bem estar de toda a coletividade.

O Brasil acompanhou esse processo, e, com o advento da CF/88, foi inaugurado o denominado Estado Ambiental de Direito, devido às disposições constitucionais relativas à proteção do meio ambiente, ao direito de propriedade e ao cumprimento da sua função socioambiental. Estes passam a ser matéria de ordem pública, assim como já ocorria com a propriedade rural, que já havia delineado seus contornos quanto ao cumprimento da sua função social. Além disso, sob a influência do movimento por reformas urbanas, o direito à propriedade ganhou novos parâmetros.

Com a regulamentação dos Art. 182 e 183 da CF/88, através do Estatuto da Cidade, cabe ao Poder Público planejar a estruturação do espaço urbano. Isso se dá principalmente através das normas municipais voltadas ao planejamento urbano, destacando-se o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano.

Com a finalidade de melhor estruturar o espaço das cidades de modo a evitar os vazios urbanos, foi atribuído ao poder público municipal, com o objetivo de dar o efetivo cumprimento da função socioambiental da cidade, a utilização de instrumentos que a concretizem desde que o município possua planos diretores e leis específicas que direcionem a aplicação de tais instrumentos, visando a proteção do meio ambiente urbano sadio para as presentes e futuras gerações.

Salvador teve o seu atual PDDU publicado em 30 de junho de 2016, após sessão conturbada na Câmara Municipal – o que constatamos em relação à função socioambiental da propriedade, pois esta esteve ausente nas preocupações do poder público em relação à proteção ao meio ambiente, visto que o PDDU/2016 subtraiu 4.842,91ha da macrozona de conservação ambiental, quando comparamos com 13.248,40ha existentes no PDDU de 2008.

Observamos que a concepção de Estado de Direito Ambiental não tem aderência no PDDU /2016. Além de subtrair as áreas da macrozona de conservação ambiental, o Projeto denominado Via Expressa “Linha Viva”, com 17,7km de extensão, ocupará diretamente uma área de 4 milhões de m<sup>2</sup>, afetando diretamente áreas de proteção de recursos naturais e de proteção cultural e paisagística definidas no atual PDDU, a exemplo da Mata do Cascão e do Terreiro do Mocambo, além de promover a remoção de milhares de famílias que ocupam áreas consolidadas há mais de 30 anos, como o Bairro de Saramandaia.

Vale lembrar que o Estudo de Impacto Ambiental (2012) aponta como aspecto positivo a potencialização dos processos de ocupação de terrenos vagos, mas, na verdade, se observado do ponto de vista da função socioambiental, esse aspecto é negativo, posto que reduzirá ainda mais a quantidade de áreas livres da cidade composta, na sua maior porção, de cobertura vegetal, importante elemento natural que contribui para o bem-estar humano.

A partir da análise crítica que realizamos sobre o Projeto Via Expressa Linha Viva, apoiado no Estudo de Impacto Ambiental, elaborado em 2012, podemos constatar que o instituto da função socioambiental da propriedade não foi considerado no EIA, assim como no Plano Diretor atual, o que provocará grave lesão ao meio ambiente se tal instituto não for respeitado em sua plenitude. O Projeto, como foi concebido, se for realizado, causará impactos para toda a cidade de Salvador, além de subtrair o Direito à Cidade nas comunidades onde este irá incidir e também em seu entorno.

Além disso, o Projeto Via Expressa Linha Viva está em desacordo com diversos aspectos da Lei de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/12), que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Soma-se a isso a falta de integração e articulação com outros projetos do sistema viário, além de não apresentar nenhuma capacidade de gerar capilaridade urbana.

Vale dizer que a construção de uma via pedagiada e de uso exclusivo de automóveis particulares é uma solução meramente paliativa e que somente atende uma pequena parcela da sociedade e o capital imobiliário.

Assim, recomenda-se a não execução de tal Projeto, pois é possível a utilização de outras alternativas para a melhoria da mobilidade urbana, a exemplo de investimentos em transportes de massa, da promoção e do incentivo ao uso do transporte não motorizado, com a implantação de ciclo-faixas em toda a malha viária urbana.

Como foi visto, o Projeto Via Expressa Linha Viva é altamente prejudicial para a cidade também, porque, sob a justificativa de que a construção desse complexo viário trará melhorias para o trânsito de Salvador, ele irá causar remoções de várias comunidades já consolidadas, desconsiderando todos os direitos elencados pela Relatoria Especial para Moradia Adequada da ONU. Além disso, diminuirá ainda mais a área de remanescentes da Mata Atlântica, responsável por considerável parcela de cobertura vegetal da cidade e também por ser abrigo de espécimes da fauna, da flora e de corpos d'água que passam pela região. Essa redução irá provocar a extinção de várias espécies, além de prejudicar os rios e as bacias ali existentes, infringindo normas previstas na Lei 11.428/06, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, o que inevitavelmente acarretará a redução da qualidade socioambiental da cidade, pois as áreas verdes nas cidades, além de contribuírem para a melhoria dos efeitos psicológicos e sociais, contribuem também para o controle de deslizamentos, erosões e enchentes ao facilitarem a infiltração da água da chuva, diminuindo, assim, o escoamento artificial, estabilizando o solo.

Nesse caso, o recomendável é realizar o melhoramento dos elementos que compõem os Estudos de Impacto Ambiental, adequando-os à realidade socioambiental de Salvador. Além disso, recomenda-se também que se torne obrigatório a apresentação dos Estudos de Impacto de Vizinhança para projetos estruturantes e de mobilidade urbana na cidade de Salvador.



Ao final da pesquisa, pode-se depreender que a efetiva aplicação do instituto da função socioambiental da propriedade e da cidade funciona como barreira à degradação do meio ambiente. Contudo, esse princípio somente será atendido em sua plenitude quando houver respeito e transparência nas informações e na comunicação com a população, com o intuito de reduzir as desigualdades sociais, de promover a equidade dos recursos territoriais e ambientais, de democratizar os centros urbanos e de adequar o direito de propriedade à função socioambiental, proporcionando qualidade de vida aos cidadãos e proteção ao meio ambiente.

Destacou-se, também, que um Plano Diretor participativo e democrático é um importante instrumento da política urbana municipal na busca pelo desenvolvimento e expansão do espaço construído, assegurando a melhoria da qualidade de vida das presentes e futuras gerações, além da proteção ao meio ambiente.

Por fim, vale dizer que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um Direito Humano fundamental difuso que deve ser salvaguardado para as presentes e futuras gerações e, por isso, sempre que se pretender realizar qualquer atividade numa propriedade, deve ser levado em consideração o meio ambiente, desde a fase de planejamento, até a discussão e a realização, pois, quando este é salvaguardado, a vida e a qualidade de vida estão sendo preservadas. Isso nos remete ao princípio do desenvolvimento sustentável e à garantia do direito à cidade de forma ampla e irrestrita.

Para parametrizar o que se recomenda nesta pesquisa, ou seja, o melhoramento do EIA, propõe-se o seguinte barema para Avaliação Integrada da Função Socioambiental do Projeto via expressa Linha Viva.

**Quadro 2:** Barema para Avaliação Integrada da Função Socioambiental do Projeto via expressa Linha Viva

Parâmetros	Variáveis	Atende	Não Atende
Mobilidade urbana e políticas públicas.	Plano Diretor de Mobilidade Urbana.	_____	Não existe um Plano Diretor de Mobilidade Urbana.
	Lei da Mobilidade Urbana, Lei nº12.587/12.	_____	O Projeto prioriza o transporte motorizado particular em detrimento do coletivo, contribuindo para a insustentabilidade da mobilidade urbana. Além de afrontar diversos aspectos da Lei nº. 12. 587/12. Vale destacar ainda que Linha Viva, que anuncia que a velocidade média de deslocamento na via será de 100km/hora, o que contradiz todos os fóruns nacionais e

			internacionais de discussão sobre o tema da mobilidade sustentável.
	Capilaridade urbana.	_____	O Projeto não apresenta nenhuma capacidade de gerar capilaridade urbana. Não possui interação com a vizinhança e seu entorno.
	Meio ambiente	_____	Apesar de estudos demonstrarem que o setor de transportes é o segundo maior emissor de gases de efeito estufa do Brasil, e que grande parte dessas emissões decorre do uso diário e em larga escala de veículos individuais e motorizados, o projeto prioriza o transporte individual motorizado.
	Publicicização e transparência do Poder Público	_____	Falta informação e transparência por parte do Poder Público. Até o momento só ocorreram três tentativas de Audiência Pública para apreciar apenas o Edital de Licitação. Não houve discussão com a população sobre a real necessidade de tal Projeto e nem sobre o seu planejamento.
<b>Impactos socioambientais</b>	Físico	_____	O Projeto causará desagregamento do solo, contribuindo para instalação de processos erosivos, o que poderá resultar no assoreamento do corpo hídrico, além de alterar a qualidade da água, contrariando os artigos 8º e 11 da lei 11.428/2006, que veda o corte, a supressão e a exploração da vegetação do Bioma Mata Atlântica, quando esta exercer a função de proteção de mananciais ou de prevenção e controle de erosão.
	Social	_____	O Projeto implicará em remoções de centenas de moradias sem apresentar um plano de reassentamento e definição de recursos para tal fim, afrontando o disposto no Art. 6º da Constituição Federal Brasileira.
		_____	Transfere uma extensa área pertencente ao poder público para a exploração do capital privado. Favorece apenas pequena parcela da população, uma vez que o Projeto está voltado para o transporte particular motorizado, privilegiando de exclusivamente o modo privado e pedegiado.
	Biótico	_____	O Projeto opõe-se à lei 11.428/2006, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, pois irá suprimir os remanescentes florestais da Mata Atlântica, eliminando qualquer possibilidade de renovação das florestas tropicais.
_____		Acarretará perda de exemplares da fauna, devido à privação de locais de abrigo, alimentação e reprodução. Afugentamento, atropelamento e morte de animais, trazendo consequências como desequilíbrio e migração de animais peçonhentos e vetores de doenças.	
<b>Cumprimento da função socioambiental</b>			Não cumpre a função socioambiental posto que não atende ao interesse público, não respeitando assim o Direito à Cidade e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Fonte: Elaborado pela autora.

## REFERÊNCIAS

- ALCÂNTARA FILHO, José Luiz; FONTES, Rosa Maria Olívera. A formação da propriedade e a concentração de terras no Brasil. *Revista de História Econômica & Economia Regional Aplicada*, vol. 4, n 7, p. 63-85, 2009. Disponível Em: <http://www.ufjf.br/heera/files/2009/11/ESTRUTURA-FUNDI%C3%81RIA-ze-luispara-pdf>. Acesso em 12 de julho 2015.
- ALCOFORADO, Fernando. *Avaliação do Documento Salvador do Futuro: Território da Inclusão e das Oportunidades – Plano Salvador 500*, 2015. Disponível em: [www.plano500.salvador.ba.gov.br](http://www.plano500.salvador.ba.gov.br). Acesso em 30 de agosto de 2016.
- ALLI, Sérgio; REALI, Mário. A cidade de Diadema e o Estatuto da Cidade. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (Org.) *O Estatuto da Cidade: comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades – Aliança das Cidades, 2010. p. 5-22.
- ALMEIDA NETO, João Alves de. *Uma visão moderna da função social da propriedade rural*. In: *Âmbito Jurídico*, VI, n. 12, 2003. Disponível em: [http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=3507](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=3507). Acesso em 20 de fevereiro de 2015.
- ANDRADE, Adriano Bittencourt; BRANDÃO, Paulo Roberto Baqueiro. *Geografia de Salvador*. 2 ed. Salvador: EDUFBA, 2009.
- ASSEMBLÉIA NACIONAL. *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*, 1789. Disponível em: [http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atualizacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar\\_dir\\_homem\\_cidadao.pdf](http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atualizacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_homem_cidadao.pdf). Acesso em 19 de agosto de 2014.
- ATTANASIO JÚNIOR, Mario Roberto. *A função social e ambiental da propriedade e o ordenamento territorial do município*. Dissertação (Mestrado em Ciências da Engenharia Ambiental) – Escola de Engenharia de São Carlos. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. Disponível em: <http://www.livrosgratis.com.br>. Acesso em 20 de setembro de 2016.
- AZEVEDO, Michelle Conceição Marcelino de. *Planejamento Urbano de Salvador: a Avenida Paralela e o CAB*. Dissertação (Mestrado em Planejamento territorial e desenvolvimento social). Universidade Católica do Salvador, Salvador, 2012.
- BAHIA. *Lei n. 10.430 de 20 de dezembro de 2006*. Dispõe sobre a Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado da Bahia e dá outras providências, 2006. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/verdoc.php?id=64087&voltar=voltar>. Acesso em 14 de junho de 2014.
- BAHIA. Ministério Público do Estado da Bahia. Ofício n. 1231/2015, de 26 de outubro de 2015. *Recomendação n. 07/2015*. Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo, Salvador, Bahia, 2015. Disponível em: <http://participasalvador.com.br/wp-content/uploads/2015/11/Recomendações>

BARROS, Ana Maria Furbino Bretas *et al.* O Estatuto da Cidade comentado (Lei Nº 10. 257 de 10 de julho de 2001). In: CARVALHO, Celso Santos; BASSUL, José Roberto. *Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu?* Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.

BITENCOURT, Cristiane Aparecida de Paiva. *A proteção do meio ambiente na Constituição Federal, no Estatuto da Cidade e na Lei do Plano Diretor*. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp091850.pdf>. Acesso em 03 de novembro de 2015.

BOAVENTURA, Edivaldo Machado; SANTANA, Célia Regina Sganzerla. Aplicação do estatuto da cidade em salvador: o discurso e a prática. *Revista de Direito da Cidade*, v. 7, n. 1, p. 41-70, 2015. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/viewFile/15199/11633>. Acesso em 12 de novembro de 2015.

BRASIL. Constituição (1824). *Constituição Política do Império do Brazil*. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.html). Acesso em 05 de janeiro de 2015.

BRASIL. Constituição (1891). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.html). Acesso em 30 de agosto de 2016.

BRASIL. Constituição (1934). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.html). Acesso em 05 de janeiro de 2015.

BRASIL. Constituição (1946). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.html). Acesso em 05 de janeiro de 2015.

BRASIL. Constituição (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.html). Acesso em 05 de janeiro de 2015.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os art. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.html). Acesso em 12 de abril de 2016.

BRASIL. *Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.html). Acesso em 11 de abril de 2015.

BRASIL. *Lei n. 11.428, de 22 de dezembro de 2006*. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2006/lei/l11428.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/l11428.html). Acesso em 27 de janeiro de 2017.

BRASIL. *Lei n. 12.587, de 03 de janeiro de 2012*. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nos 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nos 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2012/lei/l12587.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/l12587.html). Acesso em 27 de janeiro de 2017.

BRASIL. *Lei n. 3.071, de 01 de janeiro de 1916*. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil, 1916. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L3071.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.html). Acesso em 10 de janeiro de 2015.

BRASIL. *Lei n. 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, 1981. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.html). Acesso em 10 de janeiro de 2015.

BRASIL. *Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850*. Dispõe sobre as terras devolutas do Império, 1850. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L0601-1850.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.html). Acesso em 10 de janeiro de 2015.

BRASIL. *Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995*. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências, 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8987cons.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987cons.html). Acesso em 30 de outubro de 2016.

BRASIL. Resolução CONAMA nº 306, de 5 de julho de 2002. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=306>. Acesso em 05 de junho de 2014.

BÜHRING, Marcia Andrea (Org.). *A efetiva função da propriedade: a socioambiental*. Função socioambiental da propriedade. Caxias do Sul: Educs, 2016. Disponível em: <https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/ebook-funcao-socio.pdf>. Acesso em 10 de janeiro de 2016.

CARDOSO, Sônia Letícia de Mello. A função social da propriedade urbana. *Revista Cesumar*. v. 4. n. 1, 2001. p. 63-84. Disponível em:

<http://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revcesumar/article/view/182>. Acesso em 15 de junho de 2016.

CARDOZO, Jorge Luiz. *O novo PDDU De salvador e a questão ambiental*, 2010. Disponível em: <http://www.webartigos.com/artigos>. Acesso em 01 junho de 2016.

CARVALHO, Claudio; RODRIGUES, Raoni. *O Direito à Cidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira; PEREIRA, Gilberto Corso. Salvador, uma metrópole em transformação. In: CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de Carvalho; PEREIRA, Gilberto Corso; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (Org.). *Salvador: transformações na ordem urbana [recurso eletrônico]: metrópoles: território, coesão social e governança democrática*. Rio de Janeiro: Letra Capital – Observatório das Metrópoles, 2014. p. 236-262.

CASTRO, Mariângela Conceição Vicente Bergamini de. *O princípio da função social da propriedade: empresa*. Dissertação. (Mestrado em Direito). Universidade de Marília, 2008. Disponível em: <http://www.unimar.br/pos/trabalhos/arquivos/7233824abb757c19229a61406a4496d0.pdf>. Acesso em 10 de agosto de 2015.

CERQUEIRA DOS SANTOS, Miguel. Urbanização e riscos ambientais na cidade de Salvador – Bahia. *Territorium*, Coimbra, n. 18, 2011. p. 193-200. Disponível em: <http://www.uc.pt/fluc/nicif/riscos/Documentacao/Territorium/>

CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DA BAHIA. *O CAU/BA e o PDDU/2016*. Disponível em: <http://www.cauba.gov.br/?p=11613>. Acesso em 16 de janeiro de 2017.

COPQUE, Augusto Cesar da Silva Machado; GIUDICE, Dante Severo; SILVA, Maria Noelia de Araújo. *Consequências das Transformações Ambientais no Processo de Expansão das Cidades - O Exemplo de Salvador/Bahia*, 2009. Disponível em: <http://www.ppec.ufba.br/site/artigos/consequencias- das transformacoes- ambientais-no-processo-de-expansao-das-cidades-oexemplo-de>. Acesso em 01 de julho de 2016.

COSTA NETO, Joaquim de Brito. *A questão fundiária nos Parques e Estações Ecológicas do Estado de São Paulo: origens e efeitos da indisciplina da documentação do registro imobiliário*, 2006. 236 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16131/tde-30012007-124417/>. Acesso em 10 de novembro de 2015.

COULANGES, Numa-Denys Fustel de. *A Cidade Antiga*. (La Cité Antique - Étude sur Le Culte, Le Droit, Les Institutions de la Grèce et de Rome). Trad. Frederico Ozanam Pessoa de Barros. Versão para eBook. São Paulo: Edameris, 2006. Disponível em: <http://bibliotecadigital.puc-campinas.edu.br/services/e-books/Fustel%20de%20Coulanges-1.pdf>. Acesso em 05 de outubro de 2016.

CREA-BA. *Parecer 216/07 encaminhado para a Câmara dos Vereadores de Salvador*, 2007.

DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil brasileiro*. v.4. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

ERENBERG, Jean Jacques. *Sentido e alcance do princípio da função social da propriedade urbana: a ausência de plano diretor e o conteúdo mínimo dedutível do sistema da constituição federal brasileira de 1988*, 2007. 148 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: [www.openthesis.org/.../Sentido-e-alcance-do-da-347056.html](http://www.openthesis.org/.../Sentido-e-alcance-do-da-347056.html). Acesso em 10 de setembro de 2016.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Curso de Direito Civil*. Direitos Reais. v. 5. 12. ed.. São Paulo: Atlas, 2015.

FELICIO, Bruna da Cunha; FOSCHINI, Regina Célia; SALVADOR, Nemésio Neves Batista. O Estatuto da Cidade e as funções social e ambiental da propriedade urbana. *Âmbito Jurídico*, v. 13, n. 82, 2010. Disponível em: [http://ambito-juridico.com.br/site/index.php?artigo\\_id=8601&n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura](http://ambito-juridico.com.br/site/index.php?artigo_id=8601&n_link=revista_artigos_leitura). Acesso em 30 de março de 2016.

FERNANDES, Ana. Linha Viva: desastre a evitar. *A Tarde*. Salvador, 10 de outubro de 2013. Opinião, p. A2.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Mini Dicionário da língua portuguesa*. 8 ed. Curitiba: Positivo, 2010.

FERREIRA, João Sette Whitaker. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. In: *Anais do Simpósio Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização*. UNESP e SESC, 2005. Disponível em: <http://cidadesparaquem.org/textos-academicos/2005/8/21/a-cidade-para-poucos-breve-historia-da-propriedade-urbana-no-brasil>. Acesso em 10 de novembro de 2015.

FIGUEIREDO, Glória Cecília dos Santos. *Parecer contendo avaliação da Minuta de Revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador com ênfase nos instrumentos da Política Urbana*. Salvador, 2015.

FRANCO, Perazzoni. *A tutela penal do meio ambiente urbano*. São Paulo: Baraúna, 2011.

GASSEN, Valcir. A Natureza Histórica da Instituição do Direito de Propriedade. In: WOLKMER, Antônio Carlos (Org.). *Fundamentos de História do Direito*. 4 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

GEWER, Lilian; ISERHARD, Antonio Maria de Freitas. A função socioambiental da propriedade privada urbana ante as novas diretrizes do estatuto da cidade. *Revista Direito Ambiental e sociedade*, v.2, n. 1, 2012. p. 257-282.

GRUPO DE PESQUISA LUGAR COMUM. *Entenda o Projeto Linha Viva*. Faculdade de Arquitetura – Universidade Federal da Bahia, 2013. Disponível em:

<https://sites.google.com/site/plbsaramandaia/linha-viva>. Acesso em 02 de novembro de 2016.

GRUPO DE PESQUISA LUGAR COMUM. *SOBRE A LINHA VIVA*: Inconsistências do Projeto e Ausência de Participação (Processo Nº 0303489-40.2012.8.05.0000 - TJBA), 2013.

HARVEY, David. O Direito à Cidade. Trad. PINHEIRO, Jair. *Lutas Sociais*. São Paulo, n. 29, 2012. p.73-89. Disponível em: <http://www4.pucsp.br/neils/downloads/neils-revista-29-port/david-harvey.pdf>. Acesso em 28 de janeiro de 2017.

HAUENSCHILD, C. V. *A situação atual de Salvador do ponto de vista de planejamento urbano*, 2011. Disponível em: <http://redepofissionaisolidarios.objectis.net/>. Acesso em 01 de maio de 2016.

HENKES, Silvana Lúcia. A Propriedade Privada no Século XXI. *Revista Sequência*, n. 49, 2004. p. 113-134. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia>. Acesso em 20 maio de 2016.

HUMBERT, Georges Louis Hage. *Direito urbanístico e função socioambiental da propriedade imóvel urbana*. Belo Horizonte: Fórum Editora, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em 10 de novembro de 2015.

INSTITUTO PÓLIS. *Estatuto da Cidade – guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. ROLNIK, Raquel (Coord.). Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001. Disponível em: <http://planodiretor.saolourenco.sc.gov.br/leis/Estatuto%20das%20Cidades.pdf>.

JELINEK, Rochelle. *O princípio da função social da propriedade e sua repercussão sobre o sistema do Código Civil*. Porto Alegre, 2006. Disponível em: <http://www.mprs.mp.br/areas/urbanistico/arquivos/rochelle.pdf>. Acesso em 10 de abril de 2015.

LEITE, Rinaldo Cesar Nascimento. *E a Bahia Civiliza-se...Ideais de civilização e cenas de anti-civilidade em um contexto de modernização urbana Salvador - 1912-1916*. Dissertação (Mestrado em História). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal da Bahia, 1996. Disponível em: <http://www.ppgh.ufba.br/wp-content/uploads/2014/07/E-a-Bahia-Civiliza-se...Ideais-de-Civiliza%C3%A7%C3%A3o-e-Cenas-de-Anti-Civilidade-final.pdf>. Acesso em 10 de abril de 2015.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

LOCKE, John (1632-1704). *Carta acerca da tolerância; Segundo Tratado sobre o governo; Ensaio acerca do entendimento humano*. Trad. Anoar Aiex e E. Jacy Monteiro. 2 ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978.



MACHADO, Socorro Bezerra dos Santos. *Propriedade Privada e Função Social: o Regime Jurídico da Propriedade Urbana no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito do Sul de Minas, 2014. Disponível em: <http://www.fdsu.edu.br/site/posgraduacao/dissertacoes/35.pdf>. Acesso em 13 de outubro de 2015.

MANFRON, Paulo Augusto *et al.* Dilemas da sustentabilidade urbana. *Bioenergia em revista: diálogos*, n. 1, 2014. p. 139-158. Disponível em: <http://www.fatecpiracicaba.edu.br/revista/index.php/bioenergiaemrevista/article/download/125/73>. Acesso em 10 de outubro de 2014.

MARICATO, Ermínia. O Estatuto da cidade periférica. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (Org.) *O Estatuto da Cidade: comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades – Aliança das Cidades, 2010. p. 5-22.

MARQUES, Lílian. *Audiência sobre Linha Viva tem protestos em Salvador*. Disponível em: <http://g1.globo.com/bahia/noticia/2013/09/audiencia-sobre-linha-viva-tem-protestos-em-salvador.html>. Acesso em 20 de janeiro de 2017.

MARTINS, Sandra Regina; OLIVEIRA, Margarete Rodrigues Neves. Novos personagens na produção do espaço urbano em Salvador. In: *Anais do X Encontro de geógrafos da América Latina*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2005. p. 10453-10471.

MATOS, Eloina; QUEIROZ, Luciano Paganucci de. *Árvores para as cidades*. Ministério Público do Estado da Bahia: Solisluna, 2009.

MENDES, Victor Marcelo Oliveira. *A problemática do desenvolvimento em Salvador: Análise dos planos e práticas da segunda metade do século XX (1950-2000)*. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional). Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <http://www.ippur.ufrj.br/download/pub/VictorMarceloOliveiraMendes-tese.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2016.

MILARÉ, E. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MIRANDA, Evaristo Eduardo de. *A Ecologia*. São Paulo: Edições Loyola, 1995. p. 32-33.

MOREIRA, Helion França. *O plano diretor e as funções sociais da cidade*. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: [http://www.cprm.gov.br/publique/media/plano\\_diretor\\_helion.pdf](http://www.cprm.gov.br/publique/media/plano_diretor_helion.pdf). Acesso em 10 de janeiro de 2015.

MOURAD, Laila Nazem. *Projeto de Pesquisa Democratização do Acesso à terra Urbana*. Memorial de Qualificação de Mestrado em urbanismo. Pontifícia Universidade Católica de Campinas, 2000.

MOURAD, Laila; FIGUEIREDO, Glória Cecília; BALTRUSIS, Nelson. Gentrificação no Bairro 2 de Julho em Salvador: modos, formas e conteúdos. *Cadernos Metrópole*, v. 16, n. 32, 2014. p. 437-460. Disponível em:

<http://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/16923>. Acesso em 20 de fevereiro de 2015.

[mpba\\_pddu.pdf](#). Acesso em 20 de janeiro de 2016.

NASCIMENTO, Jorge Glauco Costa; SANTOS, André Luís Cardoso. Salvador: Novos projetos, velhas práticas e o olhar para o ambiente. In: *Urbanismo na Bahia: Direito à Cidade, Cidade do Direito*. n. 11. Salvador, 2011. Disponível em: [http://urbanismonabahia11.blogspot.com.br/2011/11/o-seminario-urbanismo-na-bahia-11\\_4111.html](http://urbanismonabahia11.blogspot.com.br/2011/11/o-seminario-urbanismo-na-bahia-11_4111.html). Acesso em 10 de fevereiro de 2017.

NONES, Nelson. Direito de propriedade e função social: evolução histórico-jurídica. *Revista Jurídica - CCJ/FURB*, v. 13, n. 25, 2009. p. 108-126. Disponível em: <http://proxy.furb.br/ojs/index.php/juridica/Índe>. Acesso em 10 de abril de 2015.

NUNES JÚNIOR, Amandino Teixeira. O Estado Ambiental de Direito. In: *Revista de Informação Legislativa*. n. 163. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/996/R163-20.pdf?sequence=4>. Acesso em 10 de março de 2017.

NUNES, Débora; SERRA, Ordep. *Projeto de Lei do PDDU e Salvador: uma avaliação*. 2016. Disponível em: <https://ordep Serra.wordpress.com/2016/01/31/projeto-de-lei-do-pddu-e-salvador-uma-avaliacao/>. Acesso em 15 de janeiro de 2017.

ODUM, E. P. *Fundamentos de Ecologia*. 6 ed. Trad. Antonio Manuel Azevedo Gomes. São Paulo: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. *Estatuto da cidade: para compreender...* Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001. Disponível em: <http://polis.org.br>. Acesso de 01 de junho de 2016.

PACHECO, Lenilde. Comentário: Linha Viva é a contramão do desenvolvimento. Áudio\_Linha\_Viva\_061113. *Rádio Metrôpole*. Disponível em: [http://www.bahiatodahora.com.br/destaques-esquerda/noticia\\_destaque3/comentario-linha-viva-e-a-contramao-do-desenvolvimento](http://www.bahiatodahora.com.br/destaques-esquerda/noticia_destaque3/comentario-linha-viva-e-a-contramao-do-desenvolvimento). Acesso em 15 de janeiro de 2017.

PARTICIPA SALVADOR. *Farsa da participação popular #1 – audiências esvaziadas*. Disponível em: <http://participasalvador.com.br/2016/01/15/farsa-da-participacao-popular-1-audiencias-esvaziadas/>. Acesso em 20 de janeiro de 2017.

PEREIRA, Gabriela Leandro e. *Entenda o Projeto Linha Viva*. Grupo de Pesquisa Lugar Comum. Faculdade de Arquitetura – Universidade Federal da Bahia, 2012. Disponível em: <https://sites.google.com/site/plbsaramandaia/linha-viva>. Acesso em 02 de novembro de 2016.

PEREIRA, Gilberto Corso; SANTOS PEREIRA, Maria das Graças Gondim dos. Expansão urbana e metropolitana de Salvador. In: MELO e SILVA et al (Org.). *Transformações Metropolitanas no século XXI: Bahia, Brasil e América Latina*. Salvador: EDUFBA, 2016. p. 301-338.

PIMENTA, Pedro Pereira. Função Ambiental da Propriedade: Um Olhar a partir do Art. 225 da Constituição Federal de 1988. *Revista do Instituto do Direito Brasileiro*. v. 3, n. 8, 2014. Disponível em: <http://www.cidp.pt/publicacoes/revistas/ridb/2014>. Acesso em 10 de outubro de 2016.

PINTO, Ilce Marília Dantas *et al.* Centralidades e Estrutura Espacial da Cidade de Salvador, Bahia. In: KNEIB, Érika Cristine (Org.). *Projeto e cidade: centralidades e mobilidade urbana*. Goiânia: Gráfica UFG, 2014. p. 219-242.

PIVETA, Adilson Haroldo. *Desenvolvimento de metodologia de cartografia digital para a recuperação de divisas de imóveis rurais através de escrituras e memoriais antigos*. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Transportes) – Escola Politécnica. Universidade de São Paulo, 2007. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3138/tde-25062007-154820/>. Acesso em 11 de novembro de 2015.

PLANO DE BAIRRO SARAMANDAIA. *Outra Não Audiência Pública do Projeto Linha Viva*. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=3PRpxEXoryo>. Acesso em 25 de janeiro de 2017.

PORTELA, Marcus Baruch. *Carmo e Santo Antônio Além do Carmo: reflexos do processo de revitalização do Centro Histórico de Salvador*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social). Universidade Católica de Salvador, 2009.

PUGLISI, VALÉRIA PECCININI. *Meio Ambiente Urbano: Desenvolvimento Sustentável e Qualidade de Vida*. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2006. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br>.

PUPPI, Suely de Oliveira Figueirêdo. *A arquitetura monumental de Salvador no início do século XX: Uma resposta local a um processo internacional*. Rio de Janeiro. v. 4, n.4, 2009. Disponível em: [http://www.dezenovevinte.net/arte%20decorativa/ad\\_spuppi.html](http://www.dezenovevinte.net/arte%20decorativa/ad_spuppi.html). Acesso em 18 de abril de 2016.

ROCHA, Julio Cesar de Sá da. *Situação atual de salvador do ponto de vista ambiental e de uso do solo*, 2010. Disponível em: <http://redeprofissionaisolidarios.objectis.net/salvador/texos/situacao-atual-de-salvador-do-ponto-de-vista-ambiental-e-de-uso-do-solo>. Acesso em 15 de outubro de 2016.

ROLNIK, Raquel. Estatuto da Cidade – Instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. In: SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. *Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana*. Caderno Pólis, n. 4. São Paulo, 2001. p. 05-09.

ROLNIK, Raquel. *Querem nos despejar. E agora?* Relatoria da ONU para o Direito à Moradia Adequada, 2010. Disponível em: <https://raquelrolnik.wordpress.com/2010/04/13/guia-e-folheto-mostram-como-e->

[possivel-respeitar-o-direito-a-moradia-em-situacoes-de-risco-iminente/#comments](#). Acesso em 20 de janeiro de 2017.

SALVADOR. *Lei 9.069, de 30 de junho de 2016*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador – PDDU 2016 e dá outras providências. Diário Oficial do Município. Poder Executivo, Salvador, 30 de junho de 2016.

SALVADOR. *Lei n. 7.400 de 2008*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador – PDDU 2007 e dá outras providências. Disponível em: [http://www.sucom.ba.gov.br/wp-content/uploads/2014/11/lei\\_7400\\_2008.pdf](http://www.sucom.ba.gov.br/wp-content/uploads/2014/11/lei_7400_2008.pdf). Acesso em 15 de maio de 2016.

SALVADOR. *Minuta da Revisão do PDDU de Salvador de 06 de novembro de 2015*. Disponível em: <http://www.plano500.salvador.ba.gov.br/biblioteca-virtual>. Acesso em 18 de dezembro de 2015.

SALVADOR. *Plano Salvador 500*. Salvador, 2014. Disponível em: <http://docplayer.com.br/10814752-Www-plano500-salvador-ba-gov-br.html>. Acesso em 19 de junho de 2016.

SALVADOR. *Plano Salvador 500*. Salvador, 2014. Disponível em: <http://www.plano500.salvador.ba.gov.br/conheca/1-o-que-ae>. Acesso em 30 de junho de 2016.

SALVADOR. *Projeto de Lei nº 369 de 18 de novembro de 2015*. Disponível em: <http://www.plano500.salvador.ba.gov.br/biblioteca-virtual>. Acesso em 22 de dezembro de 2015.

SANTOS, Milton. *O centro da cidade do Salvador: estudo de geografia urbana*. 2.ed. São Paulo: EDUSP; Salvador: EDUFBA, 2008.

SAULE JÚNIOR, Nelson. Estatuto da Cidade – Instrumento de Reforma Urbana. In: SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. *Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana*. Caderno Pólis, n. 4. São Paulo, 2001. p. 10-36.

SAULE JÚNIOR, Nelson. *Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro: Ordenamento Constitucional da Política Urbana – Aplicação e Eficácia do Plano Diretor*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997.

SCHREIBER, Anderson; TEPEDINO, Gustavo. A garantia da propriedade no direito brasileiro. *Revista da Faculdade de Direito de Campos*. v. 6, 2005, p. 101-119. Disponível em: <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/30793-33014-1-PB.pdf>. Acesso em 10 de fevereiro de 2015.

SERRA, Ordep (Org.). *Os 21 pecados capitais do PDDU de Salvador (Projeto de Lei 396/15)*. 2ª Minuta. Salvador: Participa Salvador, 2015. Disponível em: <http://participasalvador.com.br/2016/03/19/os-21-pecados-capitais-do-pddu-de-salvador/>. Acesso em 30 de janeiro de 2016.

SILVA, Andre Luiz Emmel; MORAES, Jorge Andre Ribas. Proposta de Uma Matriz para Avaliação de Impactos Ambientais em uma Indústria Plástica. In: XXXII

*Encontro Nacional de Engenharia de Produção Desenvolvimento Sustentável e Responsabilidade Social: as Contribuições da Engenharia de Produção*. Bento Gonçalves, 2012. Disponível em: <http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2012>. Acesso em 03 de novembro de 2016.

SILVA, José Afonso da. Bens de interesse público e meio ambiente. Crítica jurídica. *Revista latino americana de política, filosofia e direito*. Faculdades do Brasil, n. 19. Curitiba: Idealgraf Editora Ltda, 2001.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 33 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 4 ed., 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

SILVA, Lucia Sousa e; TRAVASSOS, Luciana. Problemas ambientais urbanos: desafios para a elaboração de políticas públicas integradas. *Cadernos Metrópole*. n.9, 2008. p. 27-47. Disponível em: <http://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/8708/6459>. Acesso em 16 de dezembro de 2014.

SILVA, Paulo Rogério Guimarães da; FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. Meio ambiente urbano e qualidade de vida em Salvador. *Revista Organizações e Sociedade da Escola de Administração da UFBA*, n. 10, 1996. p. 78-88. Disponível em: [bibliotecadigital.fgv.br](http://bibliotecadigital.fgv.br). Acesso em 30 de agosto de 2016.

SILVA, Sylvio Bandeira de Mello e. Tentando definir Salvador em um contexto de globalização. In: SILVA, Sylvio Bandeira de Mello e; NENTWIG SILVA, Barbara-Christine (Org.). *Estudos sobre globalização, território e Bahia*. 2 ed. Salvador: UFBA, 2006. p. 139-146.

SIRKIS, Alfredo. *A cidade como um ecossistema*. Disponível em: <http://sirkis2.interjornal.com.br/noticia.kmf?noticia=8748689&canal=264&total=42&iindic=40>. Acesso em 20 de agosto de 2016.

SOUZA, Leandro Gomes. *Análise espacial e gestão municipal de vazios urbanos no rio de janeiro*. Dissertação (Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional). Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <http://objdig.ufrj.br/42/teses/824218.pdf>. Acesso em 20 de junho de 2016.

SOUZA, Luiz Alberto. *A função social da propriedade e da cidade: entre a cidade do direito e o direito à cidade*. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional). Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <http://www.ippur.ufrj.br/download/pub/LuizAlbertoSouza.pdf>. Acesso em 10 de janeiro de 2015.

[T18\\_artg/Miguel\\_SSanto.pdf](#). Acesso em 25 de agosto de 2015.

TCC ENGENHARIA DE TRAFÉGO E TRANSPORTES LTDA. *Via Expressa Linha Viva*. Estudos de Impacto Ambiental (EIA/RIMA). Salvador, 2012.

TORRES, Marcos Abreu. Estatuto da Cidade: sua interface no meio ambiente. *Revista de Direito Ambiental e Urbanístico*. Porto Alegre, v. 08, 2006. p. 95-113.

TORRES, Paulo Rosa. *Terra e territorialidade das áreas de fundo de pasto no semi-árido baiano-1980-2010*. Dissertação. (Mestrado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social). Universidade Católica de Salvador, Bahia, 2010.

VALE JÚNIOR, Francisco Rodrigues. *A Função Social da Propriedade Urbana em Goiânia: Teoria e Prática*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial). Universidade Católica de Goiás, 2008. Disponível em: <http://livros01.livrosgratis.com.br/cp155206.pdf>. Acesso em 11 de novembro de 2015.

VASCONCELOS, Pedro de Almeida. *Salvador: transformações e permanências (1549-1999)*. Ilhéus: Editus, 2002.

VÉRAS NETO, Francisco Quintanilha. Direito Romano no Clássico: seus institutos jurídicos e seu legado. WOLKMER, Antônio Carlos (Org.). *Fundamentos de História do Direito*. 4 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2012.