

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
CAMPUS A. C. SIMÕES
FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS
CURSO DE DIREITO

LETICIA SOARES ACIOLI LOPES

**DA (IN)EFETIVIDADE DA TUTELA AMBIENTAL URBANÍSTICA DE
MACEIÓ-AL: CONSIDERAÇÕES EM FACE DO CASO PINHEIRO**

Maceió/AL

2023

LETICIA SOARES ACIOLI LOPES

**DA (IN)EFETIVIDADE DA TUTELA AMBIENTAL URBANÍSTICA DE
MACEIÓ-AL: CONSIDERAÇÕES EM FACE DO CASO PINHEIRO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Alagoas, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharelado em Direito.

Orientadora: Prof^a. Dra. Juliana de Oliveira Jota Dantas.

Maceió/AL

2023

Catálogo na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico
Bibliotecária: Taciana Sousa dos Santos – CRB-4 – 2062

L864i Lopes, Leticia Soares Acioli.
 Da (in)efetividade da tutela ambiental urbanística de Maceió-AL :
 considerações em face do caso Pinheiro / Leticia Soares Acioli Lopes –
 2023.
 67 f.

Orientadora: Juliana de Oliveira Jota Dantas.
Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Direito) –
Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Direito de Alagoas.
Maceió, 2023.

Bibliografia: f. 59-67.

1. Tutela ambiental. 2. Direito urbanístico – Maceió (AL). 3. Estado de
direito socioambiental. I. Título.

CDU: 349.6 (813.5)

RESUMO

O trabalho teve como objetivo analisar a tutela ambiental urbanística de Maceió em face do Caso Pinheiro. Para tal, foi adotado o método exploratório-dedutivo, uma vez que este permite realizar investigações amplas sobre o objeto de estudo, conectando os elementos de observação detalhada da realidade com uma revisão de literatura direcionada aos objetivos do projeto. Dessa maneira, para atingir as finalidades do trabalho, foram estudados os conceitos clássicos de princípios basilares do ordenamento jurídico nacional, como a dignidade humana, o mínimo existencial e a solidariedade, revelando seu âmbito de proteção ambiental. No mais, utilizou-se dessas concepções para averiguar o Estado de Direito Socioambiental e sua adequação à realidade social, política, econômica e jurídica do país, além de observar o direito urbanístico como elemento desse modelo de Estado. Em seguida, focalizou-se no estudo do direito urbanístico municipal através de seu principal instrumento, o Plano Diretor, sendo realizado um estudo sobre os dispositivos socioambientais incluídos neste, o que evidenciou a inefetividade da tutela socioambiental do município. Esse documento de organização urbana foi observado como central para a reestruturação da cidade após o subsídio do solo e o deslocamento forçado de mais de 14 mil famílias. Por fim, foi desenvolvida uma proposta de utilização da área atingida pela exploração de sal-gema que seja para benefício coletivo e que evite a apropriação para fins lucrativos dos bairros pela empresa poluidora.

Palavras-chave: Estado de Direito Socioambiental. Plano Diretor. Caso Pinheiro.

ABSTRACT

The study aimed to analyze the urban environmental protection of Maceió in the face of the Pinheiro Case. For this, the exploratory-deductive method was adopted, since it allows to carry out broad investigations on the object of study, connecting the elements of detailed observation of reality with a literature review directed to the objectives of the project. That way, to achieve the purposes of the work, the classic concepts of basic principles of the national legal system were studied, such as human dignity, minimum existential and solidarity, revealing their scope of environmental protection. Moreover, these conceptions were used to investigate the State of Social and Environmental Law and its adequacy to the social, political, economic and legal reality of the country, in addition to observing the urban law as an element of this model of State. Then, it focused on the study of municipal urban law through its main instrument, the City Development Plan, being carried out a study on the socio-environmental devices included in this, which showed the ineffectiveness of the socio-environmental protection of the municipality. This document of urban organization was observed as central to the restructuring of the city after the subsidy of the soil and the forced displacement of more than 14 thousand families. Finally, a proposal was developed for the use of the area affected by the exploration of rock salt that is for collective benefit and that avoids the appropriation for profit of the neighborhoods by the polluting company.

Keywords: Socio-environmental Rule of Law. City Development Plan. Pinheiro Case.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP	Ação Civil Pública
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CBTU	Companhia Brasileira de Trens Urbanos
CF	Constituição Federal
CPRM	Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais
DPE	Defensoria Pública Estadual
DPU	Defensoria Pública da União
FIPE	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFAL	Instituto Federal de Alagoas
MP	Ministério Público
MPE	Ministério Público Estadual
MPF	Ministério Público Federal
PDM	Plano Diretor de Maceió
UFAL	Universidade Federal de Alagoas
VLT	Veículo Leve sobre Trilhos
ZEP	Zona Especial de Preservação
ZIAP	Zona de Interesse Ambiental e Paisagístico

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
2. O DIREITO URBANÍSTICO NA ESFERA DE PROTEÇÃO DO ESTADO DE DIREITO SOCIOAMBIENTAL BRASILEIRO	09
2.1 A face ecológica dos princípios da dignidade da pessoa humana, mínimo existencial e solidariedade	09
2.2. Breves considerações sobre o Estado de Direito Socioambiental e sua adequação ao ordenamento jurídico nacional	13
2.3. Notas sobre o direito urbanístico como instrumento para efetivação do Estado Socioambiental nos centros urbanos brasileiros	20
3. O ASPECTO SOCIOAMBIENTAL DO PLANO DIRETOR DE MACEIÓ/AL	24
3.1. Ponderações acerca do direito urbanístico constitucional e da Lei nº 10.257/01 na regulamentação das normas municipais de organização urbana	24
3.2 Plano Diretor de Maceió: a ausência democrática no planejamento do principal instrumento de política urbana da capital	29
3.3. Síntese dos dispositivos socioambientais no Plano Diretor de Maceió	33
4. CASO PINHEIRO: ESTRUTURAÇÃO SÓCIO URBANÍSTICA MUNICIPAL APÓS EXPLORAÇÃO DE SAL-GEMA NA ZONA URBANA DE MACEIÓ/AL	40
4.1. O processo de extração de sal-gema em Maceió, Caso Pinheiro e o Termo de Acordo Socioambiental	40
4.2. Modificações sócio urbanística na capital alagoana em decorrência do Caso Pinheiro	45
4.3. Saldo do Caso Pinheiro: projeções para o espaço urbano maceioense no contexto do Estado Socioambiental	51
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	56
REFERÊNCIAS	59

1. INTRODUÇÃO

O trabalho abordará a tutela ambiental urbanística com foco nas normas do município de Maceió/AL, expondo que a proteção urbanística é componente fundamental do Estado Socioambiental de Direito. Nesse sentido, será observado a efetividade das disposições socioambientais do Plano Diretor da capital alagoana, levantando considerações sobre esse importante instrumento de política urbana e suas relações com o Caso Pinheiro.

A escolha do caso citado se deu em face da grande repercussão que a subsidência do solo ocasionou na estruturação urbana do município, seja pela interdição de grandes áreas que constituíam quatro bairros centrais da cidade, seja pelo deslocamento forçado de milhares de famílias e seus efeitos nos direitos de moradia, saneamento básico e mobilidade urbana dos habitantes. Dessa forma, serão realizadas ponderações sobre a utilização da área afetada e o impacto dessas alterações na dinâmica de Maceió causará na elaboração do novo Plano Diretor.

Para fins didáticos, a pesquisa foi dividida em três capítulos de desenvolvimento, cada um com três subseções, e terá como base o método qualitativo de caráter exploratório-dedutivo, uma vez que tal metodologia permite a investigação dos dados normativos que perfazem a política de urbanismo de Maceió e sua conexão com o caso paradigma, sem, contudo, exaurir as possibilidades de análises que o objeto apresenta.

A revisão de literatura foi o principal instrumento utilizado na pesquisa, sendo esta realizada através de livros, revistas, artigos, legislações e processos judiciais relacionados ao caso paradigma.

Dessa maneira, no primeiro capítulo de desenvolvimento verificam-se os princípios da dignidade da pessoa humana, solidariedade e o mínimo existencial, demonstrando a dimensão ecológica deste e o seu papel para a constituição do Estado de Direito Socioambiental. Ainda, será estudado as várias conceituações que o Estado de proteção ambiental possui, entre eles Estado de Direito Ambiental, Estado de Direito Democrático Ambiental e Estado de Direito Socioambiental, averiguando suas adequações à realidade social, econômica, política e normativa do país. Também, é nesse capítulo que se observará como o direito urbanístico pode se enquadrar na concepção de Estado de Direito Socioambiental.

Em seguida, o segundo capítulo buscará aprofundar os estudos sobre o direito

urbanístico, mostrando suas principais disposições constitucionais e as normas gerais contidas no Estatuto da Cidade. Atenta-se, também, para o sistema municipal de organização urbana, que tem o Plano Diretor como principal instrumento, ao passo que observa como foi estruturado tal documento em Maceió. Ademais, contempla-se as regras socioambientais do Plano Diretor de Maceió e sua adequação com o diagnóstico feito pela Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos, organizada pelo Ministério das Cidades.

Por fim, buscará ser analisado o histórico da extração de sal-gema em Maceió e o desastre socioambiental denominado “Caso Pinheiro”, especialmente o Termo de Acordo sociourbanístico firmado entre a empresa poluidora e o Ministério Público Federal. No mais, discute-se as modificações que o subsídio do solo gerou na dinâmica da cidade, bem como as possíveis consequências socioambientais. Ademais, apontam-se as melhores opções para a utilização da área afetada e para atender às alterações na estruturação da urbe maceioense.

Salienta-se, portanto, que a pesquisa não se propõe a exaurir o seu objeto, apenas realiza discussões de como o caso em concreto afeta a dimensão socioambiental do município de Maceió. Não obstante, demonstra-se a importância dos levantamentos empreendidos para a elaboração do Plano Diretor da cidade, buscando uma melhor harmonização entre este e o sistema normativo do Estado de Direito Socioambiental.

2. O DIREITO URBANÍSTICO NA ESFERA DE PROTEÇÃO DO ESTADO DE DIREITO SOCIOAMBIENTAL BRASILEIRO

2.1 A face ecológica dos princípios da dignidade da pessoa humana, mínimo existencial e solidariedade

Canotilho entende que os princípios constitucionais diferem entre princípios político-constitucionais e princípios jurídico-constitucionais¹. Os primeiros decorrem das decisões políticas que fundaram o ordenamento constitucional e que regulam o conteúdo geral do Estado Democrático de Direito, direcionando o rumo principiológico da nação, a exemplo dos princípios positivados no título um da Constituição Federal. Enquanto que os segundos são derivados dos primeiros, pois desdobram das normas que fundamentam a ordem constitucional e conduzem a proteção das diversas esferas jurídicas, como o princípio da legalidade e do devido processo legal.

A partir desses conceitos, depreende-se que a dignidade da pessoa humana é um princípio político-constitucional, tendo em vista que é fundamento do Estado Democrático de Direito, positivado no art. 1º, inciso III, da Constituição Federal do Brasil². Tal princípio é considerado por grande parte da doutrina como preceito nuclear, responsável por irradiar valores aos outros princípios que constituem o ordenamento jurídico nacional, sem, contudo, ser hierarquicamente superior a nenhuma norma, haja vista a possibilidade excepcional de limitação da dignidade humana quando confrontada com outro princípio fundamental.

Immanuel Kant é visto como o grande responsável por aprofundar e difundir os estudos sobre esse corolário. O filósofo em seus estudos sobre a natureza humana, afirma que o homem é o fim em si mesmo, isto é, o indivíduo é sujeito das relações sociais e não simples meio e objeto, razão pela qual possui um direito inerente à dignidade humana. Esse direito advém da disposição racional do ser humano em oposição à irracionalidade das coisas e dos outros seres, posto que apenas os humanos possuem autonomia da vontade para agir conforme as regras legais³.

¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. ed. 25. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 93.

²BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 16 de janeiro de 2023.

³ MELO, Janaina Clara de; SÁ, Bruno Melo de. **Breves anotações sobre a dignidade da pessoa humana**. 2021, p. 03.

Com suporte na teoria kantiana é que a dignidade da pessoa humana, após os acontecimentos atrozos da Segunda Guerra Mundial, tornou-se elemento edificante dos ordenamentos jurídicos de vários países. Reconhece-se que a internacionalização desse princípio ocorreu através da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que teve a dignidade humana como fundamentação e horizonte, citando-a em seu preâmbulo e em vários dispositivos. Inclusive, o Brasil aderiu a Declaração desde sua proclamação em 1948, desse modo, o país reconheceu o princípio da dignidade décadas antes de promulgar a Constituição Cidadã.

Após o princípio ser positivado na Carta Magna como elemento fundamental para a República, vários constitucionalistas procuraram conceituá-lo, a exemplo de Alexandre de Moraes que coloca a dignidade humana como um valor moral e espiritual inerente aos indivíduos e que constitui um mínimo invulnerável que deve ser protegido por todos os estatutos jurídicos⁴. Barroso compreende esse princípio como a prognose que todos os seres humanos possuem um valor intrínseco⁵, o que os diferencia de outros seres e das coisas, posto suas singularidades.

Uadi Lammêgo Bulos descreve a dignidade humana como um “fenômeno anterior e externa à ordem jurídica”⁶, cujo elemento principal é a diferenciação dos seres humanos de outras formas naturais; e, por conseguinte, dado seu *status* especial, o reconhecimento do indivíduo como titular de direitos independente da ordem jurídica da qual está inserido.

Ao contrário dos citados doutrinadores que seguem a clássica disposição kantiana, Ingo Sarlet apresenta uma visão mais ampla sobre a dignidade humana, a qual entende como:

A qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos, mediante o devido respeito aos demais seres que integram a rede da vida⁷

A extensiva interpretação de Sarlet destoa da clássica concepção antropocêntrica de Kant, que considera a pessoa humana como única detentora da dignidade, e se aproxima do

⁴ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 33.ed. São Paulo: Atlas, 2017. p. 345.

⁵ BARROSO, Luís Roberto. **A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo**. 4.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 14.

⁶ BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2020. p. 409.

⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição de 1988**. 9. ed. rev. atual. – Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011. p. 28.

paradigma adotado no novo constitucionalismo latinoamericano, como os direitos de Pachamama.

Denota-se, então, que a ruptura da visão antropocêntrica ocorreu pioneiramente nos Andes com as Constituições do Equador e da Bolívia, nas quais há o reconhecimento da simbiose entre o ser humano e a natureza, defendendo que estes são complementares e não antagônicos, demonstrando o caráter indissociável entre o direito Pachamama e as outras esferas de proteção humana⁸.

Nesse sentido, considerando o vanguardismo do direito andino na proteção da natureza e a relação política, social e econômica deste com o Brasil, constata-se a faceta ecológica do princípio que fundamenta o Estado de Direito, além da importância da visão social atrelada a este corolário, haja vista a necessidade de dignidade de todo um grupo social a fim de constituir as condições mínimas de existência.

Diante do inevitável olhar social relacionado ao princípio da dignidade, percebe-se a multidimensionalidade desse princípio, que de forma alguma deve ser interpretado de maneira simplória e sim em conjunto com outros princípios a si relacionados.

Ademais, frente à importância desse princípio, a doutrina considera a existência de um núcleo essencial e irrenunciável da dignidade humana, o qual objetiva resguardar uma segurança social mínima à população. Conceitua-se essa fração nuclear de mínimo existencial, posto que consiste nas condições materiais básicas para a existência⁹.

Ricardo Lobo Torres, pioneiro ao assentar sobre o mínimo existencial no Brasil, discorre que a teoria do mínimo existencial tem a pretensão de mediar a distribuição igualitária dos bens sociais através de políticas públicas e de boas escolhas orçamentárias¹⁰. Nesse sentido, Suzana Tavares da Silva compreende tal direito como a “mochila da dignidade humana”¹¹, possuindo o poder público o dever de garantir o direito fundamental básico de cada indivíduo.

É majoritário o entendimento do mínimo existencial como direito subjetivo do indivíduo e mostrar sua dupla dimensão, sendo estas: “de um lado, o direito de não ser

⁸ MORAES, Germana de Oliveira. Direitos de Pachamama e Direitos Humanos. In: MORAES, Germana de Oliveira; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto; ARARIPE, Thaynara Andressa Frota. **Direitos de Pachamama e Direito Humanos**, 1º ed. Fortaleza: Mucuripe, 2018, p. 15.

⁹ BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais – princípio da dignidade da pessoa humana**. 2a ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 278.

¹⁰ TORRES, Ricardo Lobo. **O direito ao mínimo existencial**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. p. 37.

¹¹ SILVA, Suzana Tavares da. **Revisitando a garantia da tutela jurisdicional efetiva dos administrados**. Coimbra: Revista de Direito Público e Regulação, n. 5, 2010, p. 129.

privado do que se considera essencial à conservação de uma existência minimamente digna; e, de outro, o direito de exigir do Estado prestações que traduzam esse mínimo.”¹²

Não raro, porém, observa-se que os autores ao conceituar o mínimo existencial o atrelam unicamente às garantias materiais básicas para a sobrevivência do cidadão ou, no máximo, para que este tenha uma vida digna. No entanto, as condições existenciais mínimas não devem se ater a questões “de natureza meramente biológica ou física, mas exige a proteção da existência humana de forma mais abrangente (em termos físico, psíquico, social, cultural, político, ecológico etc)”¹³.

Ressalta-se o perigo de direcionar as garantias materiais básicas como núcleo essencial do mínimo existencial, uma vez que esta indicação poderia reduzir esse direito a um mínimo puramente vital¹⁴. Desse modo, atenta-se que não é possível estabelecer um rol taxativo do que é o mínimo existencial, visto que tal garantia de prestações negativas e positivas é dinâmica e podem ser incluídos novos elementos de acordo com as necessidades sociais de cada tempo.

O mínimo existencial, assim como a dignidade humana, deve ser analisado sob a óptica das demandas sociais que abrangem o cenário mundial contemporâneo¹⁵, balanceando a evolução tecnológica e social e as reivindicações ambientais.

É por esta razão que o princípio-direito do mínimo existencial ambiental é tão importante, posto que é a convergência entre os direitos sociais fundamentais e o direito ao meio ambiente. Logo, o mínimo existencial ambiental funciona como a premissa de todos os outros direitos, haja vista que sem o mínimo de qualidade ambiental não é possível o exercício de outros direitos fundamentais em sua plenitude.

Consoante Tiago Fensterseifer, o mínimo existencial ecológico ou ambiental concerne “uma existência humana digna e saudável ajustada aos novos valores e direitos constitucionais de matriz ecológica. Trata-se, nesse sentido, de construir a ideia de um bem-estar existencial que tome em conta também a qualidade ambiental”¹⁶.

¹²GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. Mínimo existencial ecológico: a garantia constitucional a um patamar mínimo de qualidade ambiental para uma vida humana digna e saudável. Manizales: **Revista JURÍDICAS**. nº 1, Vol. 10, 2013, p. 35.

¹³ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Ambiental Constitucional**: constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente, 2º ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 116.

¹⁴SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade (da pessoa) humana, mínimo existencial e justiça constitucional: algumas aproximações e alguns desafios. Santa Catarina: **CEJUR/TJSC**, v. 1, n. 01, 2013, p. 37.

¹⁵ PES, João Hélio Ferreira. Direito Fundamental de Acesso à Água e o Mínimo Existencial Ambiental. **Revista de Direito da Cidade**, v. 11, n. 4, p. 293.

¹⁶ FENSTERSEIFER, Tiago. **Mínimo existencial ecológico (ou socioambiental)**: o direito fundamental às prestações materiais mínimas em termos de qualidade ambiental para o desfrute de uma vida humana digna e

Aliado ao princípio da dignidade humana e sua esfera elementar, o mínimo existencial, realça-se o princípio da solidariedade, que para alguns é o verdadeiro fundamento do direito¹⁷, posto que impõe um dever jurídico de apresentar todos os cidadãos como possuidores de direitos fundamentais, não admitindo exclusões.

Fensterseifer aponta que o princípio da solidariedade objetiva continuar a edificação de uma comunidade estatal, alicerçando-se, para isso, na realidade social e nos desafios existenciais contemporâneos¹⁸. Dessa forma, a solidariedade expressa a necessidade da coexistência dos indivíduos no corpo social, a qual conjuga as relações intersubjetivas e sociais que formam uma comunidade¹⁹.

Ainda nessa perspectiva social, Morais indica que a solidariedade foi consagrada no ordenamento nacional como princípio geral, cuja finalidade é a igual dignidade social e a certificação de uma existência digna e saudável para todas as pessoas igualmente²⁰.

Esse princípio revela intrínseca conexão com a tutela ambiental, tendo em vista a natureza difusa do meio ambiente, colocando-o como patrimônio comum da humanidade que deve ser usufruído, pensado e protegido pela coletividade, não tolerando visões individualistas.

Dessa maneira, os princípios da dignidade e da solidariedade devem ser vistos como estruturantes da ordem estatal brasileira e interpretados em face da realidade social do país, evidenciando suas características plurais e complexas²¹. A partir disso, constata-se a existência das dimensões social e ecológica como elementos integrantes do núcleo essencial desses princípios, devendo o ordenamento adotar um modelo de Estado que contemple esses objetivos constitucionais.

2.2. Breves considerações sobre o Estado de Direito Socioambiental e sua adequação ao ordenamento jurídico nacional

saudável das presentes e futuras gerações. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2009. p. 284.

¹⁷ DEGUIT, León. Manual de Derecho Constitucional. España: Comares, 2005, p. 9.

¹⁸FENSTERSEIFER, Tiago. Estado Socioambiental de Direito e o princípio da solidariedade como seu marco jurídico-constitucional. **Revista Brasileira De Direitos Fundamentais & Justiça**, 2008, p. 149.

¹⁹ *Ibidem*, p. 151.

²⁰ MORAES, Maria Celine Bodin de. **Danos à pessoa humana: uma leitura civil-constitucional dos danos morais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 114.

²¹ KALIL, Ana Paula Maciel; FERREIRA, Helene Sivini. A Dimensão Socioambiental do Estado de Direito. Belo Horizonte: **Revista Veredas do Direito**, v.14 n.28 p.329-359, 2017.

A Constituição de 1988 é o marco jurídico da redemocratização do país. Após um longo processo constituinte com bases democráticas, o ordenamento jurídico nacional foi legitimamente inovado, posto que a Carta estabeleceu um rol de direitos fundamentais e de princípios que direcionam política, social e juridicamente todo o país. Reconhecendo esse novo patamar de legitimidade normativa, ao adotar tais alterações paradigmáticas, o Estado brasileiro passa a ser considerado um Estado de Direito, o qual “é caracterizado pela prevalência do legislativo em relação ao executivo e ao judiciário”²².

Esse direcionamento material e principiológico representa muito além de uma mera simbologia normativa, uma vez que os instrumentos e procedimentos criados ou elevados a nível constitucional, bem como as normas programáticas, vinculam todas as esferas do Estado.

Apesar de sua importância estruturante e canalizadora das tarefas estatais, salienta-se que o Estado de Direito não é um conceito finalizado, e sim um “processo de constante atualização e aperfeiçoamento, uma representação ativa que, ao incorporar novos elementos, modifica a racionalidade e a sua própria estrutura”²³

O Estado de Direito tem o dever de atender às novas emergências sociais, políticas e econômicas que surgem no mundo fático. Isso, pois, o Estado deve estar em conformidade com a realidade para que atenda as necessidades globais e locais.

Não obstante as leis esparsas de proteção a determinados bens que existem há muito, a partir do momento em que o homem deixa de interpretar a natureza por um viés utilitário, do qual achava que podia recorrer ilimitadamente²⁴, e compreende que as alterações produzidas no ecossistema podem influir na sua qualidade e expectativa de vida, inicia-se um novo momento no direito global, o da proteção ambiental.

Nessa perspectiva, o direito ambiental surge na segunda metade do século XX a fim de organizar, condensar e ampliar as normas referentes à natureza, buscando implementar uma proteção ecológica integral.

²²KRELL, Andreas J. O Estado Ambiental como princípio estrutural da Constituição brasileira. *In*: LEITE, José Rubens Morato; DINNEBIER, Flávia França. **Estado de Direito Ecológico: conceito, conteúdo e novas dimensões para a proteção da natureza**. São Paulo: Instituto por um planeta verde, 2017, p. 41.

²³FERREIRA, Heline Sivini; LEITE, José Rubens Morato. A expressão dos objetivos do Estado de Direito Ambiental na Constituição Federal de 1988. *In*: LEITE; FERREIRA; CAETANO. **Repensando o Estado de Direito Ambiental**. Santa Catarina: Fundação Boiteux, 2012, p. 19.

²⁴ LEITE, José Rubens Morato; BELCHIOR, Germana Parente Neiva. O Estado de Direito Constitucional e a particularidade de uma hermenêutica jurídica. Santa Catarina: **Revista Sequência - Estudos jurídicos e políticos**, v. 31, n. 60, p. 293.

À vista do nível de degradação ambiental, instalou-se um estado de crise ecológica global, o que exigiu a adoção de instrumentos de diversos perfis em busca de soluções. O direito internacional teve papel fundamental na construção e desenvolvimento do direito ambiental, dada a necessidade da construção de consensos a nível global para determinar limites éticos e diagnosticar os problemas ambientais e suas fontes, o que foi realizado através de numerosos tratados e convenções internacionais²⁵.

Parte da doutrina considera que a Declaração de Estocolmo de 1972 foi o referencial ético que impulsionou a positivação da proteção ambiental nas mais variadas constituições nacionais²⁶. Isso pode ser verificado no princípio 1 da Declaração, posto que expressa o direito fundamental à “condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras”²⁷.

Outro exemplo dos esforços internacionais nos anos iniciais do direito ambiental foi o Relatório Brundtland, igualmente conhecido como “Nosso Futuro Comum”, que em 1987 reconheceu a interdependência entre o ser humano e o ecossistema. Esse documento foi essencial na disseminação de informações e cuidados ambientais, na medida que “tornou pública, global e urgente a adoção de instrumentos que levem os Estados a enfrentar a crise ecológica por conta da escassez dos recursos naturais percebida em nível planetário”²⁸.

A comunidade internacional também alertou para o aspecto social dos danos ecológicos. A Carta do Rio 1992 é um exemplo disso, dado que seu princípio 5º enfatiza a essencialidade de erradicar a pobreza a fim de alcançar o desenvolvimento sustentável²⁹. Verifica-se, então, que o agravamento da degradação ambiental está intrinsecamente relacionado com o cenário de desigualdades sociais e massificação da pobreza, sendo um fator de deterioração do outro.

²⁵ FERRER, Gabriel Real. La construcción del Derecho Ambiental. **Revista Novos Estudos Jurídicos**, v. 18, n. 3, 2013. p. 361.

²⁶ Krell, Andreas J. Do Meio Ambiente. *In*: CANOTILHO; MENDES; SARLET; STRECK. **Comentários à Constituição do Brasil**, 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 2177.

²⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE. **Declaração de Estocolmo**, de junho de 1972. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Declaracao%20de%20Estocolmo%201972.pdf>. Acesso em 10 de fevereiro de 2023.

²⁸ LEITE, José Rubens Morato; BELCHIOR, Germana Parente Neiva. O Estado de Direito Constitucional e a particularidade de uma hermenêutica jurídica. Santa Catarina: **Revista Sequência - Estudos jurídicos e políticos**, v. 31, n. 60, p. 294.

²⁹ BRASIL. **Conferência Geral das Nações Unidas**, 1992. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20do%20Rio%201992.pdf>. Acesso em: 08 de fevereiro de 2023.

Tomando tais documentos internacionais como paradigma, observa-se a relevância da lição de Canotilho sobre as gerações do direito ambiental. Referido autor ensina que a primeira geração objetiva inicialmente o controle da poluição e a colocação do direito ao meio ambiente como fundamental ao ser humano, demonstrando uma visão acentuadamente antropocêntrica do direito ambiental, que situa a dignidade da pessoa humana, no sentido kantiano, como raiz da moralidade ambiental³⁰.

Enquanto que a segunda geração entende o direito ambiental de forma sistemática e com bases científicas mais consolidadas, ressaltando a relevância da dimensão global para regular as questões ambientais³¹. Percebe-se, então, que foi nesse segundo momento que houve a construção do direito ambiental da maneira que é estudado e aplicado atualmente.

Com essa sistematização, o direito ambiental passou a se configurar como um dos elementos centrais dos ordenamentos jurídicos, posto que a proteção do meio ambiente equilibrado foi elevado ao nível constitucional em vários países do mundo. Um grande exemplo disso é o já mencionado giro ecocêntrico que ocorreu no novo constitucionalismo dos andes, no qual há o rompimento com a visão antropocêntrica da dignidade e a consagração jurídica da natureza como sujeito de direitos, o que visa estimular a consciência ecológica para fins de incrementar o desenvolvimento sustentável³².

No Brasil, apesar de não ter dado esse salto para a ecologia profunda³³, a Constituição de 1988 foi inovadora ao dispor um capítulo inteiro sobre a proteção ambiental, tendo em vista que as constituições anteriores apenas mencionaram a competência da União sobre certos elementos do meio ambiente. Dessa maneira, a estipulação do art. 225 da Carta Magna confere ao cidadão uma posição de sujeito de direitos que certifiquem o meio ambiente ecologicamente equilibrado, como os direitos à segurança, salubridade, bem-estar e desenvolvimento.

³⁰CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional ambiental português: tentativa de compreensão de 30 anos das gerações ambientais no direito constitucional português. In: LEITE, José Rubens Morato; CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2015. 6^o ed. p. 27.

³¹ *Ibidem*, p. 28.

³²BORGES, Gustavo Silveira; CARVALHO, Marina Moura Lisboa Carneiro de Farias. O novo constitucionalismo latino-americano e as inovações sobre direitos da natureza na constituição equatoriana. Goiás: **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, v. 43, 2019, p. 02.

³³ MORAES, Germana de Oliveira. O constitucionalismo ecocêntrico na América Latina, o Bem Viver e a nova visão das águas. Fortaleza: **Revista da Faculdade de Direito**, v. 34, n. 1, 2013, p. 132.

Paralelo aos direitos e deveres individuais decorrentes desse preceito constitucional, a proteção ambiental exprime uma dimensão difusa, caracterizando um núcleo axiológico indivisível, do qual não é possível a fruição parcial de um direito a que todos se destina³⁴.

Dessa maneira, a Constituição estabelece obrigações ao Estado e aos demais poderes da República que devem regulamentar, implementar, fiscalizar e gerir políticas públicas que assegurem o meio ambiente ecologicamente equilibrado e sadio e todos os outros direitos relacionados, especialmente, os sociais³⁵.

Emerge, com isso, uma nova ordem pública, que muitos doutrinadores passaram a chamar de “Ecologização do Estado”³⁶. O redimensionamento do Estado em defesa do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado e sadio fez com que vários institutos jurídicos fossem modificados, renovados e criados³⁷.

Nota-se, portanto, que o Estado adota um novo modelo de desenvolvimento que decorre dos princípios da dignidade da pessoa humana e da solidariedade, bem como estabelece políticas fundamentadas na sustentabilidade e no uso adequado dos meios naturais, a exemplo dos institutos criados para proteção ambiental. É a partir desses princípios e da centralidade do poder público na esfera de preservação ecológica que a concepção de Estado de Direito é inovada.

Leite entende que o Estado de Direito Ambiental é uma noção teórico-abstrata que movimenta as diversas esferas de organização da sociedade em busca de consolidar o meio ambiente sadio e equilibrado, garantindo “a plena satisfação da dignidade para além do ser humano”³⁸.

Dessa forma, o Estado além de exercer a tradicional função repressiva de punir as condutas lesivas ao meio ambiente, conforme art. 225, parágrafo 3º, CF, também exerce o papel de promover ou desencorajar condutas (art. 225, parágrafo 1, VI). Através disso, o Estado e o direito assumem uma função de estimular as condutas desejáveis e a cooperação

³⁴DANTAS, Juliana de Oliveira Jota. Reflexões sobre o “caso pinheiro” à luz do estado de direito socioambiental brasileiro. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, vº 17, nº 3, 2022, p. 763.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ LEITE, José Rubens Morato; BELCHIOR, Germana Parente Neiva. O Estado de Direito Constitucional e a particularidade de uma hermenêutica jurídica. Santa Catarina: **Revista Sequência - Estudos jurídicos e políticos**, v. 31, n. 60, p. 299.

³⁷ NUNES JUNIOR, Amandino Teixeira. O Estado Ambiental de Direito. **Revista de Informação Legislativa. Distrito Federal: Senado Federal**, v. 41, n. 163, 2004. p. 299.

³⁸ FERREIRA, Heline Sivini; LEITE, José Rubens Morato. A expressão dos objetivos do Estado de Direito Ambiental na Constituição Federal de 1988. In: LEITE; FERREIRA; CAETANO. **Repensando o Estado de Direito Ambiental**. Santa Catarina: Fundação Boiteux, 2012, p. 20.

entre os entes a fim de “combater a crise ambiental e lutar pela sobrevivência da humanidade”³⁹.

Para Ortega, o Estado de Direito Ambiental é uma construção teórica que se propõe a enfrentar o dever de proteger ao meio ambiente através da atuação do Estado, o que será feito inicialmente pela percepção de um imperativo ético de proteção do meio e, posteriormente, mediante normas jurídicas. Com isso, o pesquisador chileno defende que, como a atuação do Estado deve sujeitar-se ao direito, a superação da crise ambiental só será possível com a criação de postulados jurídicos que tenham como finalidade a proteção da natureza, resultando na sujeição do Estado ao direito ambiental⁴⁰.

Ao passo que Messias acrescenta o fator democrático como essencial e defende que o Estado Democrático de Direito Ambiental é aquele que coopera com outros Estados e com instituições, cidadãos e grupos sociais para promover políticas públicas orientadas na sustentabilidade e nos princípios do direito ambiental. Compreende-se, que essa concepção visa “privilegiar o diálogo democrático acerca da proteção do equilíbrio ambiental, de forma a permitir a participação da sociedade”⁴¹.

Todas essas conceituações possuem em comum dois fatores de análise. O primeiro é a proteção da integridade do meio ambiente como objetivo primordial da adoção desse modelo, enquanto que o segundo é a centralidade do papel do Estado em promover e utilizar instrumentos jurídicos para a salvaguarda ambiental⁴².

Apesar de tais considerações e do sistema normativo de proteção ambiental que existe no país, alguns autores apontam que o Brasil somente se enquadra formalmente na concepção de Estado de Direito Ambiental visto que, substancialmente, a realidade política, jurídica e econômica do país o afastam de tal modelo.

A principal crítica feita a concretização do Estado de Direito Ambiental é a falta de participação da sociedade civil no sistema de proteção ecológica, uma vez que essa participação é vital para proteger os interesses transindividuais e direitos difusos.

³⁹ MATIAS, João Luis Nogueira; BELCHIOR, Germana Parente Neiva. Direito, economia e meio ambiente: a função promocional da ordem jurídica e o incentivo a condutas ambientalmente desejadas. In: **Revista NOMOS**. Fortaleza, v. 27, 2007. p. 160.

⁴⁰ ORTEGA, Jorge Aranda. El Estado de Derecho Ambiental: Concepto y Perspectivas de Desarrollo en Chile. **Revista de Justicia Ambiental**. p. 30.

⁴¹ MESSIAS, Ewerton Ricardo. Brasil: Estado Democrático de Direito Ambiental?. **Revista da AJURIS**, Porto Alegre, v. 43, n. 140, p. 142.

⁴² PEREIRA, Reginaldo; BERGER, Maurício. A concretização do Estado de Direito Ambiental segundo a proposta da união internacional para conservação da natureza: limites e possibilidades. Belo Horizonte: **Rev. Fac. Direito UFMG**, n. 73, 2018, p. 647.

Outrossim, avalia-se que a ordem jurídica ambiental é repleta de conceitos jurídicos indeterminados, vagos, amplos e confusos, o que implica no aumento da discricionariedade do Estado. Essa ampliação na atuação do Estado não seria um problema, contudo, os mecanismos de auxílio aos entes estatais mostram-se deficitários, haja vista que em muitas áreas a doutrina técnica especializada encontra-se em escassez e a jurisprudência não é abundante ou majoritária.

Assim, Krell argumenta que no Brasil o conceito de Estado Ambiental ainda possui uma conotação acadêmica. Tal afirmação pode ser visualizada quando se observa algumas das problemáticas acima apontadas, que dificultam imensamente a plena adoção desse modelo de desenvolvimento. Corroborando-se, portanto, com referido autor quando este defende que nas condições brasileiras é mais adequado a adoção do modelo de Estado Socioambiental⁴³.

Nesse sentido, destaca-se que o reconhecimento do Estado de Direito Socioambiental é harmônico com a sistemática constitucional, dado que os direitos fundamentais são indivisíveis e interdependentes. Na mesma linha, leciona Molinaro:

O adjetivo socioambiental, tenciona superar a dicotomia público/privado, qualifica as políticas públicas ambientais com os movimentos sociais, estabelece uma metodologia da ação social e ambiental, via um juízo crítico informado pelas políticas ambientais, promovendo uma pedagogia ambiental explícita, afirma o ambiente como ‘um lugar de encontro’, onde se dá a totalidade das relações, vale dizer um espaço físico apropriado para o exercício das ações socioambientais, promovendo um conjunto complexo de condições sociais, morais, naturais e culturais que cercam os seres vivos e neles podem influir decisivamente.⁴⁴

Destarte, entende-se que a função do Estado Social não foi esgotada, visto a continuidade da pobreza, fome e ausência de direitos básicos para parcela da população, Assim, defende-se que o Estado Socioambiental preserva a luta pela garantia dos direitos sociais acrescentando uma dimensão ecológica às obrigações do poder público⁴⁵.

Então, o Estado de Direito Socioambiental é abordado através de uma “visão holística dos problemas da sociedade atual e do ordenamento jurídico, o qual visa proteger

⁴³KRELL, Andreas J. O Estado Ambiental como princípio estrutural da Constituição brasileira. *In*: LEITE, José Rubens Morato; DINNEBIER, Flávia França. **Estado de Direito Ecológico**: conceito, conteúdo e novas dimensões para a proteção da natureza. São Paulo: Instituto por um planeta verde, 2017, p. 45.

⁴⁴MOLINARO, Carlos Alberto. **Racionalidade ecológica e estado socioambiental e democrático de direito**. 2006. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006. p. 144.

⁴⁵FENSTERSEIFER, Tiago. Estado Socioambiental de Direito e o princípio da solidariedade como seu marco jurídico-constitucional. **Revista Brasileira De Direitos Fundamentais & Justiça**, 2008, p. 134.

tanto a biodiversidade quanto a sociodiversidade”⁴⁶, o que apresenta ser mais razoável para a realidade social, política, econômica e jurídica do país.

2.3. Notas sobre o direito urbanístico como instrumento para efetivação do Estado Socioambiental nos centros urbanos brasileiros

A lei que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, lei nº 6.938 de 1981, foi a primeira legislação específica de proteção ecológica do Brasil, sendo, inclusive, anterior à Constituição Cidadã. Consoante o art. 3º, inciso I, da norma citada, o meio ambiente é “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”⁴⁷.

Apesar de em um primeiro momento o dispositivo parecer restringir a concepção ao aspecto naturalístico do meio ambiente, a doutrina especializada aponta que a norma deve ser interpretada de acordo com os postulados constitucionais, uma sinalização do movimento moderno de constitucionalização do direito.

Dessa maneira, baseando-se nas disposições do ordenamento pátrio, a compreensão de meio ambiente não deve ser firmada unicamente no seu aspecto natural, e sim abordada de forma abrangente, compreendendo todos os elementos ao redor do indivíduo, o que o condiciona como tal e interfere no desenvolvimento da comunidade e na interação homem-ecossistema⁴⁸.

Essa assimilação, de acordo com Miranda, é importante para possibilitar o alcance da proteção integral do meio ambiente, posto que o reconhecimento normativo e político das variadas facetas ambientais é essencial para a sadia qualidade de vida da população, seja a presente ou as futuras gerações⁴⁹.

No mesmo sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, que ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3540 considerou a concepção abrangente de meio ambiente, a ver:

⁴⁶CRUZ, Paulo Marcio; FARIA, Daniela Lopes de Faria; ITU, Christian Normitsu. A necessária evolução do Estado de Direito Social teorizado por Herman Heller ao Estado de Direito Socioambiental diante da crise ambiental na sociedade de riscos. **Revista Brasileira de Direito**, 2016, p. 82.

⁴⁷BRASIL, **Lei n. 6.938 de 1981** - Lei da Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938compilada.htm. Acesso em 11 de fevereiro de 2023.

⁴⁸ MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. Patrimônio ambiental cultural e usucapião de bens móveis tombados - uma análise em busca da efetividade protetiva do Decreto-Lei n 25/1937. belo Horizonte: **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**, n. 7, 2006, p. 335.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 336.

[..] A ATIVIDADE ECONÔMICA NÃO PODE SER EXERCIDA EM DESARMONIA COM OS PRINCÍPIOS DESTINADOS A TORNAR EFETIVA A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. - A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a "**defesa do meio ambiente**" (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral⁵⁰ (*grifo nosso*).

Considera-se, então, um olhar abrangente para o meio ambiente, uma vez que este deve ser compreendido de maneira unitária e indivisível, através de abordagens multi temáticas que abarque a complexidade dos elementos ambientais e da identidade dos povos⁵¹.

De modo parecido, Sanchez explica que o meio ambiente é amplo, multifacetado e maleável, pois pode incluir tanto a natureza como a sociedade, é compreendido sob diferentes perspectivas e pode ser reduzido ou ampliado de acordo com os interesses⁵².

Tendo como assento a Constituição Federal de 88, José Afonso da Silva ensina que o meio ambiente é a interação entre os elementos naturais, artificiais e culturais que viabilizem o desenvolvimento sadio e equilibrado da vida⁵³.

Nessa perspectiva, o meio ambiente natural é referente à natureza, a fauna e flora; o meio ambiente artificial é aquele decorrente da ação de modificação humana no meio natural, enquanto que o meio ambiente cultural constitui-se de elementos formadores da identidade cultural da população, sendo composto por bens culturais materiais e imateriais relevantes para o direito⁵⁴. Atendo-se ao estudo do meio ambiente artificial, entende-se que este é o espaço urbano construído⁵⁵, relacionando-se, pois, com a organização das cidades e o direito urbanístico.

Salienta-se que a doutrina não é unânime no enquadramento dos espaços urbanos no conceito de meio ambiente artificial, especialmente, no que tange o conjunto de vivências do

⁵⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3540 MC**. Rel. Min. Celso de Mello. Julgamento 01 de setembro de 2005. Publicação 03 de fevereiro de 2006.

⁵¹ FERREIRA; LEITE, op. cit., 2012, p. 23.

⁵² SÁNCHEZ, Luis Enrique. **Avaliação de impacto ambiental** : conceitos e métodos. São Paulo : Oficina de Textos, 2º ed., 2013, p. 18.

⁵³ SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**, 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 20.

⁵⁴ FACHIN, Zulmar Antonio; FRACALOSSO, William. **O meio ambiente cultural equilibrado enquanto direito fundamental**. Publica Direito, 2012, p. 06.

⁵⁵ SILVA, op. cit., 2019, p. 20.

ser nas cidades, a exemplo das problemáticas da falta de moradia e especulação imobiliária, que destoam da concepção geral do uso e proteção dos recursos naturais⁵⁶.

No mais, argumenta-se que a necessária e importante autonomia do direito urbanístico afasta a matéria da delimitação do espaço urbano construído como mera dimensão do meio ambiente, posto que o direito ambiental é historicamente focalizado no meio natural, o que negligencia a agenda urbanística.

Apesar dessas relevantes considerações, não se pode olvidar que o direito urbanístico possui como uma de suas finalidades a garantia da qualidade de vida sadia nos espaços habitados, uma vez que busca o equilíbrio e desenvolvimento sustentável no meio urbano; abordando, inclusive, temáticas que afetam direta ou indiretamente a saúde, segurança, bem-estar da população etc, demonstrando o caráter socioambiental da matéria⁵⁷.

Reconhecendo-se o Estado de Direito Socioambiental adotado pelo Brasil, essa percepção é reforçada pelos requisitos indicados por Canotilho para a constituição de um modelo focalizado na esfera ambiental. O primeiro deles é o olhar integrativo sobre o meio ambiente, que deve ser concebido como um conjunto de sistemas biológicos, culturais, econômicos e sociais. O segundo requisito é a institucionalização dos deveres ecológicos, devendo o ordenamento possuir os instrumentos necessários para garantir o modelo ambiental. O último requisito é o dever de agir integrativo da administração pública, sendo essencial a participação da sociedade nos processos decisórios⁵⁸.

Dessa maneira, dada o conceito multidimensional e integrativo de meio ambiente que agrega os valores jurídico-político, social, econômico e ético, bem como a institucionalização dos deveres ecológicos, a Constituição Federal de 1988 deu especial atenção à proteção do meio urbano, a exemplo dos arts. 5, inciso XXIII, 21, inciso XX, 182 e 225, inserindo os instrumentos de política urbana como essenciais para a garantia do bem-estar dos cidadãos⁵⁹.

As normas próprias de direito urbanístico também utilizam o requisito do agir integrativo da administração pública, tendo em vista o princípio da gestão democrática da

⁵⁶ KRELL, Andreas J. Interpretação das Normas Constitucionais da Cidade. In: MOURA; TORRES; MOTA. **Direito constitucional da cidade** : teoria da constituição da cidade e do federalismo urbano : volume 1. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2021, p. 72.

⁵⁷ VERDAN, Tauã Lima. O meio ambiente artificial a partir de uma perspectiva ofertada pelo direito urbanístico. Fortaleza: **Revista Científica Semana Acadêmica**, nº 000031, 2013, p. 14.

⁵⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada. In: FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato; BORATTI, Larissa Verri. (Orgs.) **Estado de Direito Ambiental**: tendências. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010. p. 36.

⁵⁹ BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 13 de março de 2023.

cidade, postulado no art. 2º, II, do Estatuto da Cidade, além das diversas disposições sobre participação popular nos planos diretores municipais. Sendo assim, a própria sistemática do ordenamento jurídico impede o distanciamento entre as dimensões natural e artificial do meio, sendo estas indissociáveis.

Entendendo o aspecto artificial do meio ambiente, é necessário expandir a função do direito urbanístico como elemento do Estado de Direito Socioambiental. Moura defende que foi o movimento de constitucionalização do direito urbanístico que redirecionou os institutos e a interpretação e aplicação das normas desse ramo para o vértice da ordem social⁶⁰.

Com isso, deslocou-se para o poder público a responsabilidade da concretização das normas urbanísticas, devendo este seguir diretrizes de desenvolvimento das funções socioambientais da cidade e da propriedade, sempre buscando assegurar os direitos fundamentais sociais e individuais⁶¹.

A fim de cumprir sua função socioambiental, foram renovados instrumentos acerca do parcelamento do solo urbano, do registro público de imóveis, a concessão do uso especial de imóvel urbano, usucapião constitucional, além de um novo regime de regularização fundiária, que busca garantir o direito à moradia.

Ainda, a dimensão socioambiental está presente nas diretrizes básicas da lei que regula as normas gerais do direito urbanístico, o Estatuto da Cidade, o qual menciona entre suas diretivas gerais o direito a cidades sustentáveis, à moradia, ao saneamento ambiental, ao transporte, ao trabalho e ao lazer⁶².

Essa noção do ordenamento urbano que dispõe sobre a complexidade da vida social demonstra a adequação das normas urbanísticas dentro do Estado de Direito Socioambiental. Sendo assim, os instrumentos de política urbana que visam o ordenamento do meio artificial precisam ser implementados em níveis regionais e locais, posto que o ente municipal é o que possui a maior proximidade com a realidade ambiental e social dos cidadãos.

A implementação dos planos diretores, então, deve ocorrer nos trâmites estabelecidos pela lei, sendo os gestores municipais os responsáveis por exercer o documento como instrumentos de efetivação da função socioambiental do direito urbanístico.

⁶⁰ MOURA, Emerson Affonso da Costa. A Constitucionalização do Direito da Cidade. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, 2017, p. 538.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² BRASIL. **Lei nº 10.257 - Estatuto da Cidade, de 10 de julho de 2001**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 27 de fevereiro de 2023.

3. O ASPECTO SOCIOAMBIENTAL DO PLANO DIRETOR DE MACEIÓ/AL

3.1. Ponderações acerca do direito urbanístico constitucional e da Lei nº 10.257/01 na regulamentação das normas municipais de organização urbana

Sundfeld aponta que seria um anacronismo pensar em um direito urbanístico anterior ao século XX, posto que, apesar de anteriormente existirem normas sobre desapropriação e condomínio edilício, essa matéria é ponderada sob a perspectiva jurídica como um reflexo do urbanismo moderno⁶³.

Entende-se que o urbanismo é o instrumento de correção dos desequilíbrios urbanos que foram acentuados pelo crescimento desordenado da população urbana, resultado da sociedade industrializada⁶⁴. Notabiliza-se que o aumento das moradias nas cidades em detrimento ao meio rural foi potencializado pelos processos de industrialização, fenômeno que se alastrou nos países subdesenvolvidos no século passado.

A intensa urbanização das cidades gerou inúmeros problemas, como a deterioração do ambiente urbano, desorganização social, precarização e ausência das moradias, desemprego e falta saneamento básico, além da transformação da paisagem urbana e do uso do solo⁶⁵. Logo, foi necessária a criação de instrumentos capazes de corrigir os males da cidade industrial e criar novas formações urbanas, o que ocorreu através da intervenção do Poder Público.

Dessa maneira, os institutos jurídicos referentes à organização da cidade foram deslocados do direito civil clássico, de ordem privada, para, naquele momento inicial, o direito administrativo, ampliando o objeto deste que incluiu instrumentos de intervenção na propriedade⁶⁶.

As transformações nos espaços urbanos foram tantas que fez surgir o direito urbanístico, constituindo uma nova e autônoma disciplina jurídica e deslocando para si o protagonismo da ordenação urbana. À frente disso, José Afonso da Silva dimensiona o direito urbanístico em duas frentes: a objetiva, que consiste no “conjunto de normas jurídicas

⁶³ SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. *In: Estatuto da Cidade*. Coords. Adilson Abreu Dallari e Sérgio Ferraz. São Paulo: Malheiros Editores, 4a ed., 2014, p. 46.

⁶⁴ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2010, ed. 6, p. 28.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 26.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 26.

reguladoras da atividade do Poder Público destinada a ordenar os espaços habitáveis⁶⁷, e a científica, que busca sistematizar o estudo das normas que regulam a atividade urbanística.

Observa-se que o direito urbanístico possui um objeto amplo, dado que abarca todas as normas que regulam o planejamento urbano, o uso e ocupação do solo, os mecanismos de intervenção nas zonas urbanas e a organização da atividade edilícia⁶⁸. Ademais, engloba toda a estruturação do espaço urbano nas dimensões física, econômica, sociocultural e ambiental, concebendo um direito que envolve problemas de moradia, regularização fundiária, saneamento básico, saúde, trabalho, educação, lazer, gestão democrática da cidade e a busca pelo meio ambiente ecologicamente equilibrado⁶⁹.

Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles defende que o direito urbanístico vai além da pura organização da cidade, visto que também incide sobre as áreas rurais, no estudo da ecologia e na proteção ambiental, pois se relaciona com todos os aspectos da vida humana, qual seja o seu núcleo populacional⁷⁰. Ainda, o autor ressalta que a qualidade de vida dos moradores urbanos é vinculada substancialmente ao manejo apropriado dos recursos naturais, o que demonstra a relação intrínseca entre a organização urbana, em sentido amplo, e o meio ambiente em todas as suas dimensões.

Esse entendimento é consonante com o modelo hermenêutico sistemático, utilizado extensamente em ordens jurídicas complexas, como a brasileira. Isso, pois, a interpretação abrangente do direito urbanístico decorre da disposição constitucional do país, que possui a Carta Magna promulgada em 1988 como regime fundamental da estruturação urbana.

Em seu título sobre a organização do Estado a Constituição estabelece as competências federativas para dispor sobre organização urbana, possuindo a União competência administrativa para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano (art. 21, XX) e competência comum para instaurar programas sobre moradia e saneamento básico (art. 23, IX). No mais, a União, os estados e o Distrito Federal possuem competência concorrente para legislar sobre direito urbanístico (art. 24, I), além da competência dos estados para criar regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (art. 25, §3º). Bem como, os municípios

⁶⁷SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2010, ed. 6, p. 37.

⁶⁸COSTA, Regina Helena. Princípios de Direito Urbanístico na Constituição de 1988. *In*: DALLARI; FIGUEIREDO. Temas de Direito Urbanístico. São Paulo, **Revista dos Tribunais**, 1991, p. 110.

⁶⁹ VIZZOTTO, Andrea Teichmann; PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Direito urbanístico**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2009. p. 13.

⁷⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, ed. 16, 2008, p. 526.

possuem competência para legislar sobre assuntos de interesse local e para promover o adequado ordenamento territorial (art. 30, incisos I e VIII)⁷¹.

A Carta foi inovadora ao incluir um capítulo específico sobre política urbana, o qual dispõe que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo município, objetiva efetivar a função social da cidade e garantir o bem-estar dos cidadãos. Além de consagrar as diretrizes da política urbana do país, tal capítulo ainda enuncia os principais instrumentos do desenvolvimento urbano e fixa alguns dos princípios que regem o direito urbanístico.

Desses dispositivos (arts. 182 e 183, CF) é que decorrem os princípios explícitos do direito urbanístico, quais sejam: função social da propriedade urbana, função social da cidade e planejamento urbano mediante o plano diretor⁷².

A função social da propriedade é um conceito atrelado ao Estado Social de Direito, no qual o direito de propriedade perdeu o seu caráter absoluto, sendo o proprietário obrigado a utilizar o bem considerando o interesse social identificado no plano urbanístico local⁷³. No Brasil, esse princípio foi previsto inicialmente na Constituição de 1967, mantido na Emenda nº 1 de 1969 e ampliado no texto atual.

A Constituição de 1988 incluiu o princípio da função social da propriedade no capítulo de direitos e deveres individuais e coletivos (art. 5º, inciso XXIII), dos princípios gerais da atividade econômica (art. 170, inciso III) e da política urbana (art. 182, §2º). A Carta estabelece, então, que a função social urbana será atendida quando cumprir as exigências fundamentais da organização urbana, seguindo o plano diretor, bem como que a função social rural é exercida quando respeitados requisitos do art. 186.

Enquanto que o princípio da função social da cidade decorre dos fundamentos consagrados na Carta de Atenas de 1933⁷⁴, documento oficial resultado da Assembleia Internacional de Arquitetura Moderna, a qual defende que o dimensionamento do espaço urbano deve ser regido pelas necessidades humanas, como a moradia, o trabalho, o lazer e a circulação.

⁷¹BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 de março de 2023.

⁷²KRELL, Andreas J. **Interpretação das Normas Constitucionais da Cidade**. In: MOURA; TORRES; MOTA. *Direito constitucional da cidade : teoria da constituição da cidade e do federalismo urbano : volume 1*. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2021., p. 75.

⁷³LEVIN, Alexandre. *Autonomia do Direito Urbanístico e seus princípios fundamentais*. Belo Horizonte: **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, v. 2, n. 2, 2016, p. 21.

⁷⁴Congresso Internacional de Arquitetura Moderna. **Carta de Atenas, novembro de 1933**. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Atenas%201933.pdf>. Acesso em: 09 de março de 2023.

À vista disso, o Estado deve utilizar os instrumentos de política urbanística para garantir aos seus habitantes a satisfação de suas necessidades essenciais: morar dignamente, ter oportunidade de trabalho, presenciar momentos de lazer e se locomover de maneira rápida e confortável⁷⁵. Salienta-se que o princípio do planejamento urbano mediante o plano diretor será verificado adiante.

Apesar da Constituição delinear o campo temática do direito urbanístico, estabelecendo conceitos, competências, objetivos e instrumentos, ainda faltava uma lei para regulamentar a eficácia de algumas normas constitucionais e positivar os novos entendimentos sobre mecanismos antes desenvolvidos nas searas cível e administrativa. Nesse contexto, foi promulgado o Estatuto da Cidade, lei nº 10.257 de 2001, legislação responsável por consolidar a matéria urbanística no país, tendo em vista sua capacidade de construir a articulação interna e externa do conteúdo urbano, viabilizando a operação sistemática do tema.⁷⁶

O Estatuto da Cidade, empregando a competência da União para legislar sobre normas gerais do direito urbanístico, fixa em seu art. 2º as diretrizes gerais da política urbana. Alguns desses preceitos são considerados princípios derivados do direito urbanístico, pois impõem que o Poder Público não seja omissivo, atuam como parâmetro de controle normativo da política urbana e permitem a interrupção de ações privadas que agridam o equilíbrio urbano⁷⁷.

O primeiro desses princípios é a solidariedade urbana se baseia na noção de equilíbrio do art. 1º, parágrafo único, do Estatuto da Cidade, o qual estabelece que as normas urbanísticas regulam o uso da propriedade em prol do bem coletivo, da segurança, do bem-estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental. Propõe-se, com isso, um equilíbrio na distribuição dos ônus e benefícios da urbanização tanto para o planejamento futuro da cidade quanto para a correção dos erros anteriores⁷⁸.

O princípio da gestão democrática da cidade (art. 2º, II) que determina a participação da população e de associações representativas na formulação, execução e acompanhamento de

⁷⁵ LEVIN, Alexandre. **Autonomia do Direito Urbanístico e seus princípios fundamentais**. Belo Horizonte: Revista Brasileira de Direito Urbanístico, v. 2, n. 2, p. 09-38, 2016. p. 19.

⁷⁶SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. *In: Estatuto da Cidade*. Coords. Adilson Abreu Dallari e Sérgio Ferraz. São Paulo: Malheiros Editores, 4a ed., 2014.p. 51/52.

⁷⁷ SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. *In: Estatuto da Cidade*. Coords. Adilson Abreu Dallari e Sérgio Ferraz. São Paulo: Malheiros Editores, 4a ed., 2014. p. 54.

⁷⁸ KRELL. Andreas J. **Interpretação das Normas Constitucionais da Cidade**. *In: MOURA; TORRES; MOTA*. Direito constitucional da cidade : teoria da constituição da cidade e do federalismo urbano : volume 1. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2021. p. 79.

planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano⁷⁹, incluindo os cidadãos na esfera decisória da gestão urbana. Esse princípio coloca a democracia participativa como diretriz de todas as etapas da gestão urbana⁸⁰, usando do controle popular para evitar que a concertação público-privada seja desvirtuada e que o interesse coletivo prevaleça no exercício da função urbanística⁸¹.

O desenvolvimento sustentável (art. 2º, I) garante o direito aos recursos naturais e sociais no ambiente urbano para a presente e futuras gerações. Esse princípio é fundamentado no art. 225, *caput*, da Constituição, que consagra o desenvolvimento sustentável como essencial para o meio ambiente sadio e equilibrado. Nesse sentido, o desenvolvimento das cidades deve ser compatível com a qualidade de vida de seus habitantes e deve estimular a distribuição espacial da população de maneira adequada, a fim de garantir infraestrutura urbana para todos e evitar os efeitos negativos que o crescimento da cidade pode gerar no meio ambiente.

Esses princípios são fundamentais para as diretrizes ambientais contidas no Estatuto da Cidade, uma vez que a política ambiental urbana se consolida através da descentralização e fortalecimento das políticas locais, das parcerias com entidades sociais, da participação popular, da sustentabilidade e no combate à pobreza e à desigualdade⁸².

Considerando o atravessamento entre as tutelas ambientais naturais e artificiais, o direito urbanístico, por intermédio do Estatuto das Cidades e de leis municipais, criou, abrangeu e solidificou instrumentos de proteção ambiental, que organizam e controlam o uso do solo a fim de evitar a degradação ambiental, especulação imobiliária, deterioração de áreas urbanas, entre outros fatores que prejudicam a efetivação do art. 225, da Constituição Federal.

Esses instrumentos são: parcelamento, edificação ou utilização compulsórios dos imóveis; incentivos e benefícios fiscais e financeiros; limitações administrativas; tombamento; instituição de unidades de conservação; preempção; outorga onerosa; operações urbanas consorciadas; zoneamento ambiental; transferência do direito de construir; elaboração do Estudo de Impacto de Vizinhança e o Plano Diretor.

⁷⁹BRASIL. **Lei nº 10.257** - Estatuto da Cidade, de 10 de julho de 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 09 de março de 2023.

⁸⁰KRELL, Andreas J. **Interpretação das Normas Constitucionais da Cidade**. In: MOURA; TORRES; MOTA. Direito constitucional da cidade : teoria da constituição da cidade e do federalismo urbano : volume 1. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2021 p. 78.

⁸¹ LEVIN, Alexandre. **Autonomia do Direito Urbanístico e seus princípios fundamentais**. Belo Horizonte: Revista Brasileira de Direito Urbanístico, v. 2, n. 2, p. 09-38, 2016. p. 28.

⁸² TORRES, Marcos Abreu. Estatuto da Cidade: sua interface no meio ambiente. **Revista de Direito Ambiental**, v. 45, 2006, p. 202.

3.2 Plano Diretor de Maceió: a ausência democrática no planejamento do principal instrumento de política urbana da capital

O plano diretor não é um instrumento novo no ordenamento jurídico nacional, uma vez que esse termo foi utilizado pela primeira vez no Plano Agache de 1930⁸³, o qual tinha como base a renovação da dimensão física territorial da então capital do país, Rio de Janeiro⁸⁴. Esse Plano e todos os anteriores à consolidação do direito urbanístico e à Constituição de 1988 tinham como finalidade a solicitação de recursos e a implementação de programas setoriais nos municípios, representando meros planos de desenvolvimento, cuja preocupação era o financiamento do Governo Federal para as ações locais, independente de sua efetiva execução⁸⁵.

Nessa época, a maioria dos planos municipais não abordavam questões referentes à produção, uso e ocupação do espaço urbano, focando no estímulo ao maior potencial construtivo, especialmente nas áreas centrais da cidade. Com a setorização territorial das atividades, foi freada a multiplicidade de usos do espaço urbano, aumentando a concentração econômica em determinadas zonas e dilatando a desigualdade urbana⁸⁶.

A constitucionalização do plano diretor conferiu ao planejamento territorial dos municípios um lugar privilegiado no marco jurídico-urbanístico, visto a sua designação expressa no art. 182, §1º, da Carta Maior⁸⁷. A previsão constitucional tornou a implementação dos planos municipais obrigatória para as cidades com mais de vinte mil habitantes, além de o caracterizar como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Contudo, somente com a edição do Estatuto da Cidade em 2001 que o plano diretor foi regulamentado e teve suas diretrizes básicas estabelecidas, a ver o capítulo terceiro da lei federal. O art. 41 da legislação citada amplia as características que fazem o plano diretor obrigatório nos municípios, sendo a obrigatoriedade recaindo sobre as cidades com mais de

⁸³ OLIVEIRA, Flávia Paschoalini. **Análise do planejamento urbano no Brasil no século XX**. Simpósio Nacional de Geografia Urbana, 2019, p. 2089.

⁸⁴ RIO MEMÓRIAS. **O plano Agache**. Disponível em: <https://riomemorias.com.br/memoria/o-plano-agache/>. Acesso em: 13 de março de 2023.

⁸⁵ MENDONÇA, Jupira Gomes de. Plano diretor, gestão urbana e descentralização: novos caminhos, novos debates. *In*: FERNANDES, Edésio. **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 151.

⁸⁶ MENDONÇA, op. cit., 2001, p. 153.

⁸⁷ FONTES, Mariana Levy Piza. **Planos Diretores no Brasil: um estudo de caso**. Dissertação - Curso de Mestrado em Direito de Estado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010, p. 34.

vinte mil habitantes (regra constitucional), integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, onde o poder público pretenda utilizar os instrumentos do art. 182, §4º, da CF, integrantes de áreas de especial interesse turístico, inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional e incluídas no cadastro nacional de com áreas suscetíveis à ocorrência de desastres ambientais.

Ademais, a implementação do plano diretor nesses municípios deveria ocorrer em até cinco anos após a aprovação do Estatuto, conforme redação original do art. 50 dessa legislação. Caso não cumprissem o prazo legal, o município poderia sofrer sanções e seu representante, o prefeito, seria implicado em improbidade administrativa (art. 52, II, Estatuto da Cidade).

Logo, atendendo às imposições legais, ainda no ano de 2002 foram iniciadas as primeiras ações para implementação do plano diretor de Maceió. Foi realizada uma estruturação administrativa que contava com o estabelecimento de um Sistema de Planejamento Municipal, formulação da Proposta de Reelaboração do Plano Diretor de Maceió e elaboração do Termo de Referência do plano diretor⁸⁸.

Durante o desenvolvimento do documento foram realizadas uma série de cursos, seminários e palestras que tinham como objetivo sensibilizar e capacitar os participantes sobre o plano diretor, discutindo acerca do capital social e urbanístico, comunidades e a estruturação da cidade⁸⁹.

Menezes destaca alguns eventos que foram ofertados, como um Seminário sobre o Estatuto da Cidade organizado pelo MP, UFAL e prefeitura de Maceió, localizado no bairro do Jaraguá; Curso de Sensibilização e Capacitação em elementos sobre a Elaboração do Plano Diretor de Maceió, realizado no Farol com a participação de 50 técnicos da prefeitura e 30 representantes da sociedade civil e a Oficina de Sensibilização e Capacitação sobre as bases metodológicas para a reelaboração do plano diretor decenal do Município de Maceió, que contou com 120 participantes.

Percebe-se que apesar da prefeitura afirmar que a elaboração do Plano Diretor de Maceió marcaria o início do processo participativo da sociedade como um todo e da

⁸⁸MENEZES, Karina Rossana de Oliveira. **O Estatuto da Cidade e a elaboração de planos diretores**: uma avaliação sobre a construção de espaços participativos em processos de planejamento urbano. Dissertação - mestrado em Arquitetura e Urbanismo : Dinâmicas do Espaço Habitado, Universidade Federal de Alagoas, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Maceió, 2008, p. 105.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 107.

participação popular ser elemento obrigatório na construção de todas as etapas do documento, a presença da sociedade civil foi insuficiente.

Isso ocorreu, em parte, pela inepta metodologia utilizada para incluir a população no processo, que consistia em pesquisas de opinião pela internet e reuniões participativas⁹⁰. Quanto ao primeiro método, não se apresenta como eficaz as pesquisas de opinião em um momento histórico em que apenas 1,1 milhões de pessoas possuíam acesso à internet banda larga no Brasil⁹¹, sendo estes indivíduos com maior potencial econômico, tendo em vista os altos valores para adquirir um provedor na época⁹².

A participação através das reuniões também não representaram uma efetiva cooperação com a sociedade, haja vista que não houve a presença consistente dos cidadãos nos eventos iniciais. De acordo com o Grupo Gestor, de uma lista de 150 pessoas, apenas 17 compareceram em todos os eventos. Além de que a maioria desses eram representantes dos órgãos da prefeitura, sendo que a minoria dos participantes foi constituída pelas delegações da UFAL, Conselho Regional de Engenharia Arquitetura e Agronomia de Alagoas e a Associação das Empresas do Mercado Imobiliário de Alagoas⁹³.

Nota-se que nesse momento da estruturação do Plano não foi registrada a presença de movimentos populares e de representantes de associações de moradores do município⁹⁴. Um dos fatores que pode ter contribuído para essa ausência foi a localização dessas reuniões, que privilegiaram certas zonas da cidade, potencialmente afastando os habitantes da parte baixa e região circunvizinha, áreas que apresentam os menores IDH de Maceió⁹⁵.

Em seguida, houve a realização de audiências públicas para discussões acerca das diretrizes do Plano Diretor. As audiências possuem um papel balizador no processo participativo, uma vez que é o momento de pactuação dos compromissos entre o poder público e os setores da sociedade. Como é um mecanismo de definição de estratégias e

⁹⁰ MENEZES, Karina Rossana de Oliveira. **O Estatuto da Cidade e a elaboração de planos diretores: uma avaliação sobre a construção de espaços participativos em processos de planejamento urbano.** Dissertação - mestrado em Arquitetura e Urbanismo : Dinâmicas do Espaço Habitado, Universidade Federal de Alagoas, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Maceió, 2008, p. 108/109.

⁹¹ EXAME. **Pesquisa aponta 1,1 milhão de usuários de internet banda larga no Brasil. Exame, publicado em 9 de outubro de 2008.** Disponível em: <https://exame.com/tecnologia/pesquisa-aponta-1-1-milhao-de-usuarios-de-internet-banda-larga-no-brasil-m0060769/>. Acesso em: 14 de março de 2023.

⁹² ZIMMERMANN, Patrícia. **Preço da banda larga deve cair até o fim de 2004, diz Brasil Telecom.** Folha de S. Paulo. Publicado em 19 de agosto de 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/informatica/ult124u13673.shtml>. Acesso em: 14 de março de 2023.

⁹³ MENEZES, op. cit., 2008, p. 107/108.

⁹⁴ MENEZES, op. cit., 2008, p. 108.

⁹⁵ COSTA, Alisson Luiz da, *et al.* **Análise Espacial da Evolução do IDHM do Município de Maceió.** GeoAlagoas: Simpósio sobre geotecnologias e geoinformação no estado de Alagoas.

organização das diretivas que serão adotadas no documento urbanístico, as audiências acontecem antes da elaboração do Plano, contudo, em Maceió as audiências públicas “foram efetuadas no fim do processo, com o plano praticamente pronto”⁹⁶.

Ainda, não foi permitida a votação em nenhuma das três audiências públicas que ocorreram, dado que, segundo a ex-gerente técnica do Plano Diretor de Maceió, as audiências não possuíam caráter deliberativo, sendo apenas um canal de interlocução com os setores da sociedade. Outra justificativa adotada para a falta de votação foi a logística, já que as reuniões eram extensas e o prazo curto para aprovar ou modificar as propostas⁹⁷.

Em conformidade com o “Guia para Elaboração e Revisão de Planos Diretores”, criado pelo Ministério das Cidades em 2004 e editado pelo Ministério do Desenvolvimento Regional em 2022:

Para a elaboração do Plano Diretor é preciso um acompanhamento da população em todas as etapas previstas, garantindo a visão da sociedade nos processos de leitura do território, na visão de futuro e na definição das estratégias, bem como na pactuação dos instrumentos e na estruturação da gestão democrática que deverá ser realizada para sua implementação e posterior monitoramento.⁹⁸

No mais, era obrigação dos poderes executivo e legislativo do município promoverem um processo democrático e participativo da população durante todas as fases de desenvolvimento do plano de organização urbana. Essa participação deveria englobar os mais diversos segmentos da sociedade, em especial aqueles que lutam por melhorias urbanas cotidianamente e que vivem a cidade em sua totalidade⁹⁹, a exemplo das organizações e movimentos populares e das associações representativas das comunidades.

Em Maceió, a participação de grande parte da população foi dificultada pela falta de divulgação e/ou convite para as reuniões e pela concentração dos eventos em alguns bairros da cidade, o que contraria a disposição do art. 5º, II, da Resolução nº 25 de 2005 do Conselho das Cidades¹⁰⁰.

⁹⁶MENEZES, Karina Rossana de Oliveira. **O Estatuto da Cidade e a elaboração de planos diretores: uma avaliação sobre a construção de espaços participativos em processos de planejamento urbano.** Dissertação - mestrado em Arquitetura e Urbanismo : Dinâmicas do Espaço Habitado, Universidade Federal de Alagoas, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Maceió, 2008, p 117.

⁹⁷ MENEZES, op. cit., 2008, p. 114/115.

⁹⁸ BRASIL. **Guia para Elaboração e Revisão de Planos Diretores, 2021**, p. 19. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Guia-para-Elaboracao-e-Revisao-de-Planos-Diretores.pdf. Acesso em: 19 de março de 2023.

⁹⁹CARLOS, Ana Fani Alessandri. Henri Lefebvre; o espaço, a cidade e o “direito à cidade”. Rio de Janeiro: **Revista Direito e Praxis**, v. 11, n. 1, 2020, p. 366.

¹⁰⁰MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Resolução nº 25, de 18 de março de 2005.** Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/resolucao25.pdf>. Acesso em: 19 de março de 2023.

Além das datas e horários em que as audiências públicas foram realizadas, já que duas delas foram feitas no sábado e uma na terça e duravam o dia inteiro, visto que a prática em horário comercial prejudica a participação de pessoas em condições de vulnerabilidade socioeconômica, que residem em regiões distantes e/ou que assumem jornadas múltiplas de trabalho.

Isso posto, verifica-se que durante a elaboração do Plano Diretor de Maceió houve uma pseudo-participação da sociedade civil, frente a ausência dos habitantes em diversas fases desse processo.

Foi nessas condições que o Plano Diretor de Maceió foi elaborado, sendo publicado no ordenamento local como Lei nº 5.486/2005, que continua em vigência, visto que não houve a sua revisão após dez anos, descumprindo disposição do art. 39, §3º, do Estatuto da Cidade¹⁰¹. Esse documento tem como finalidade estabelecer as diretrizes gerais de política de desenvolvimento urbano e ambiental do município, sendo aplicável a todo o território, inclusive as áreas rurais.

Trata-se de um documento urbanístico extenso, com cinco títulos distribuídos em treze capítulos, totalizando 203 artigos. Tal qual ocorre em outras localidades, enquanto principal instrumento de planejamento urbano, o Plano Diretor de Maceió procura articular e integrar as várias dimensões políticas, econômicas e sociais que compõem o desenvolvimento urbano, dentre elas a habitação, saneamento, patrimônio cultural, mobilidade urbana e meio ambiente.

Tendo em vista o objeto de estudo do presente trabalho, analisar-se-ão os dispositivos contidos neste documento que consta na esfera de proteção socioambiental da capital alagoana.

3.3. Síntese dos dispositivos socioambientais no Plano Diretor de Maceió

Com a finalidade de analisar as temáticas ambientais no Plano Diretor serão estudados os títulos I (Da conceituação, das premissas e dos objetivos gerais) e II (Do desenvolvimento urbano e ambiental), especialmente, o capítulo III (Do meio Ambiente), além de artigos esparsos que são considerados importantes na esfera de proteção ecológica municipal.

¹⁰¹ BRASIL. Lei nº 10.257 - Estatuto da Cidade, de 10 de julho de 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 19 de março de 2023.

Primordialmente, o Plano Diretor é o principal instrumento da política de desenvolvimento urbano e ambiental de Maceió (art. 2º, PDM), premissa consonante com as determinações constitucionais e do Estatuto da Cidade.

Demonstrando logo de início o caráter socioambiental desse documento, a proteção ambiental é colocada como um dos fundamentos do PDM conjuntamente com a inclusão social, moradia digna, trabalho, transporte coletivo e outros direitos sociais.

Ademais, o componente ambiental aparece como direcionador de dois dos objetivos gerais para o desenvolvimento de Maceió, sendo eles: a definição de critérios e parâmetros do uso e ocupação do solo e a promoção do desenvolvimento econômico, nas duas ocasiões a política ambiental está ao lado de preocupações sociais. No mais, destaca-se que o meio ambiente está entre os temas prioritários em Maceió (art. 4º, parágrafo único).

A sustentabilidade ambiental e a inclusão social são apresentados como princípios a serem seguidos para o desenvolvimento econômico da capital alagoana, demonstrando que o Plano está em congruência com a abrangência do conceito de sustentabilidade ao inserir duas das suas dimensões.

Ressalta-se que essa inserção da sustentabilidade ambiental no capítulo do sistema produtivo não é novidade, visto que a Constituição incluiu a defesa do meio ambiente como princípio da ordem econômica. Porém, a inclusão social foi o conceito mais próximo de justiça social que o PDM incorporou, haja vista que tal premissa de fundamental relevância para a proteção ambiental não foi mencionada uma vez sequer no principal instrumento de desenvolvimento urbano e ambiental do município.

Ainda, observa-se que os princípios socioambientais adotados para o desenvolvimento econômico não foram contidos somente no âmbito conceitual, haja vista que o art. 15 apresenta programas que buscam concretizar as diretrizes, por exemplo: projetos de incentivo à instalação de hortas comunitárias a serem utilizadas na merenda escolar e programas de geração de trabalho e renda com apoio às tarefas da reciclagem do lixo urbano e aproveitamento de resíduos orgânicos.

O capítulo específico sobre meio ambiente é dividido entre as seções: do sistema ambiental municipal, do patrimônio natural, do patrimônio cultural e do saneamento ambiental. Essa estrutura organizacional e seu conteúdo demonstram que o Plano Diretor adota uma compreensão sistemática e integrativa de meio ambiente, uma vez que não se

restringe aos seus elementos naturais, incluindo os aspectos urbanos e culturais da proteção ambiental.

Na primeira seção é fixado que a organização do território municipal deve ser disciplinado de modo a assegurar o equilíbrio ambiental (art. 18). Também são estabelecidos objetivos gerais (art. 24), diretrizes (art. 25) e são organizados os elementos referenciais para o patrimônio natural de Maceió, entre eles se destaca a lagoa Mundaú e suas ilhas (art. 20).

Quanto ao patrimônio natural, destacam-se as diretrizes de recuperação de áreas ambientalmente frágeis e de preservação permanente e a adequação da ocupação urbana à proteção de mananciais. Verifica-se que nesta seção são apresentadas técnicas de implementação das diretrizes, contrariando a defasagem geral da política ambiental nesse aspecto.

Dessa maneira, estabelece-se que deve ocorrer uma colaboração com os órgãos competentes nos estudos de impacto ambiental provocados pela exploração mineral e na adoção de medidas mitigadoras, a elaboração de um Plano de Arborização Urbana e a definição de zonas de interesse ambiental e paisagístico, entre outras medidas. Contudo, das mencionadas, o plano somente delinea as ZIAPs (art. 31 e seguintes), sendo a implementação das outras duas responsabilidade do órgão executivo, o que no caso da atividade mineradora não aconteceu.

Para a defesa do patrimônio cultural, evidencia-se a implantação das Zonas de Preservação Cultural em áreas de relevante interesse cultural no município. Foram instituídas ZEPs nos bairros do Jaraguá, Centro, Fernão Velho, Pontal da Barra e Bebedouro, sendo que este último engloba o centro histórico de formação do núcleo, área altamente afetada pelos abalos sísmicos ocasionados pela atividade mineradora na região.

O saneamento ambiental de Maceió prevê diretrizes para as gestões dos sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana e resíduos sólidos. Além disso, aprecia-se que a aglutinação que o Plano propôs entre os sistemas de saneamento e as medidas de uso e ocupação do solo, tendo em vista a inerente relação entre essas políticas socioambientais, o que é indicado nos arts. 74 e 75 do documento urbanístico.

Para uma análise mais aprofundada sobre as disposições ambientais no PDM, utilizou-se o método comparativo para observar a adequação da abordagem ambiental. Essa comparação é feita através do diagnóstico obtido da Rede de Avaliação e Capacitação para

Implementação dos Planos Diretores Participativos, especificamente da síntese de avaliação realizada por pesquisadores de Alagoas.

Tal relatório foi organizado pelo Ministro das Cidades no ano de 2008, o qual constituiu uma rede nacional de pesquisas com o objetivo de avaliar o processo de elaboração ou revisão dos 526 Planos Diretores Participativos do Brasil. O estudo em Alagoas se refere a 11 planos do estado.

Pontua-se que uma nova Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos está sendo desenvolvida pelo Conselho das Cidades em parceria com a Universidade Federal do Rio de Janeiro, a fim de atualizar os diagnósticos e realizar atividades de capacitação dos estados com base nas conclusões obtidas¹⁰². Todavia, evidencia-se que a atualização da Rede não lograria muitos efeitos na análise maceioense, visto que o Plano Diretor do município não é revisado desde sua implantação em 2005.

A partir disso, será mostrada uma tabela sobre a síntese da abordagem do Plano Diretor de Maceió em comparação com os indicadores ambientais adotados pela Rede Nacional de Avaliação¹⁰³.

Tabela 1 - Síntese da Abordagem Ambiental

INDICADORES:	PLANO DIRETOR DE MACEIÓ (2005)
Existência de diretrizes específica para a política de meio ambiente	Sim
Definição de instrumentos específicos que visem à sustentabilidade ambiental (zoneamento ambiental e instrumentos jurídicos e fiscais)	Pouco
Existência de dispositivos restritivos à moradia de interesse social	Não

¹⁰² BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. **Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação de Planos Diretores Participativos**. Publicado em 11 de março de 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-regional/acoes-e-programas/rede-de-avaliacao-e-capacitacao-para-implementacao-de-planos-diretores-participativos>. Acesso em: 23 de março de 2023.

¹⁰³LINS, Regina Dulce Barbosa. **Relatório estadual de avaliação dos Planos Diretores participativos de Alagoas**. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/RedeAvaliacao/AvaliacaoPDPRelatorioEstadual_AL.pdf. Acesso em 23 de março de 2023.

Existência de metas e/ou propostas concretas e/ou especializadas	Não
Efetividade das propostas: auto aplicabilidade ou encaminhamento dos instrumentos via legislação específica	Não
Instituição de fundo específico de meio ambiente e de suas fontes de recurso	Não
Existência de vinculação ao orçamento municipal	Não
Definição dos instrumentos e mecanismos de participação e controle social	Pouco

Fonte: Elaboração própria adaptado de LIMA¹⁰⁴

Inicialmente, verifica-se que art. 25 do PDM estabelece como diretrizes gerais da política de meio ambiente: a adoção de uma visão ambiental integrada às políticas de desenvolvimento, a valorização da identidade cultural da população, priorização na implementação de ações que levem à mitigação de processos de degradação ambiental decorrentes de usos e ocupações incompatíveis e das deficiências de saneamento ambiental, envolvimento da população na definição e execução das ações para proteção ambiental e inclusão do componente educação ambiental e patrimonial nas medidas e ações voltadas à proteção do meio ambiente.

Contudo, é necessário reconhecer que esse dispositivo é melhor lido como objetivos da política ambiental, uma vez que as diretrizes são compostas por um conjunto de componentes (direção, objetivo, condições de entorno e estratégias de ação)¹⁰⁵, o que não se constata no artigo mencionado que sequer possui prazo definido para a elaboração de um plano municipal de meio ambiente.

¹⁰⁴LIMA, Júlia Maia. **A questão ambiental no Plano Diretor do município de Miracema/RJ**. Dissertação - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas, Universidade Federal Fluminense, 2018, p. 101.

¹⁰⁵ PALMERI, Luiz Nivaldo; VENDRAMETTO, Oduvaldo; KRONIG, Rosangela. **Abrangência de aplicação do gerenciamento pelas diretrizes**. XXVIII Encontro Nacional de Engenharia de Produção. Rio de Janeiro, 2008, p. 03.

Quanto à definição de instrumentos específicos sobre sustentabilidade ambiental, o documento urbanístico de Maceió não apresenta instrumentos jurídicos e fiscais, enquanto que exhibe alguns instrumentos específicos de zoneamento urbano, como a delimitação das Zonas de Interesse Ambiental e Paisagístico. Todavia, observa-se que o Plano apenas se refere às zonas a serem revitalizadas, recuperadas ambientalmente e às unidades de conservação, não delimitando suas áreas, além de não mencionar as zonas de transição entre as áreas a serem preservadas, conservadas e ocupadas.

O PDM não exprime dispositivos restritivos à moradia de interesse social, muito pelo contrário, quando se refere a remoção de moradias é sempre no sentido de realocação (arts. 92, §2º, III, e 104, parágrafo único) ou erradicação quando apresentam risco ambiental ou à vida (art. 35, parágrafo único, V).

Quanto à definição de propostas concretas na seara ambiental, o PDM não estipula metas concretas para a política ambiental, embora demonstre essa intenção, indica apenas objetivos. Porém, apresenta concretude na definição do zoneamento para uso e ocupação do solo, o que impacta na esfera de proteção ambiental.

Quanto à efetividade das propostas, como o PDM não estipulou metas concretas, não há auto aplicabilidade dessas. O município, então, utilizou a Lei nº 4.548 de 1996 que instituiu a Política Municipal do Meio Ambiente para administração do uso dos recursos ambientais, proteção da qualidade do meio ambiente, controle das fontes poluidoras e ordenamento da ocupação territorial.

O PDM não instituiu um fundo específico de meio ambiente e de suas fontes de recurso ou vinculou o orçamento municipal para projetos ambientais especiais. Isso, por sua vez, representa um atraso na legislação ambiental do município, uma vez que a instituição de fundos ou a vinculação financeira são mecanismos essenciais à arrecadação de orçamento para conduzir projetos que visem a promoção da sustentabilidade e a efetivação do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Quanto à definição de instrumentos e mecanismos de participação e controle social, o Plano Diretor institui com uma das suas diretrizes o envolvimento da população na definição e execução de projetos ambientais, este que poderá ser realizado através do Conselho Municipal de Proteção ao Meio Ambiente. No entanto, a inclusão da participação popular nos objetivos não é suficiente, é necessário o comprometimento do município em edificar projetos que atraiam a sociedade civil para os espaços decisórios.

Ao examinar essa síntese da abordagem ambiental do Plano Diretor de Maceió, percebe-se a defasagem da esfera de proteção socioambiental no que deveria ser o principal instrumento da política de desenvolvimento urbano e ambiental do município. Reflete-se, que a falta de diretrizes específicas, com metas e propostas concretas que obriguem o poder público a efetivá-las, dificulta o desenvolvimento da cidade.

Tem-se, portanto, um plano diretor que não obriga o poder público a cumprir obrigações ambientais, o que favorece empreendimentos privados de exploração de recursos naturais e prejudica a tutela socioambiental do município, tornando-a inefetiva. Essa configuração defasada e inefetiva dos dispositivos ambientais pode ser relacionada com a falta da sociedade civil na estruturação do documento urbanístico, uma vez que os embates entre diferentes grupos sociais é saudável para pensar a cidade.

4. CASO PINHEIRO: ESTRUTURAÇÃO SÓCIO URBANÍSTICA MUNICIPAL APÓS EXPLORAÇÃO DE SAL-GEMA NA ZONA URBANA DE MACEIÓ/AL

4.1. O processo de extração de sal-gema em Maceió, Caso Pinheiro e o Termo de Acordo Socioambiental

Como já mencionado, o direito urbanístico regula o planejamento urbano e engloba toda a estruturação da urbe diante de aspectos físico, econômico, ambiental e cultural. Todavia, para a instalação de uma empresa mineradora na restinga do Pontal da Barra não foram consideradas a expansão urbana, o correto zoneamento industrial, o potencial turístico da região e o ecossistema lagunar.

O Complexo Industrial de Salgema foi implementado através de uma imposição do regime militar em uma área não apropriada para receber este tipo de empreendimento, pois o Pontal da Barra não estava incluso nas leis municipais como área de zoneamento industrial. A impropriedade da região para receber a empresa já era sabida pelas autoridades, conforme confessado em relatório oficial assinado pelo governador do estado, no qual afirma reconhecer que a localização da empresa na restinga do Trapiche da Barra era inconveniente à segurança da população¹⁰⁶.

Apesar do potencial destrutivo da exploração mineral, prevaleceram o custo benefício, os interesses do governo federal e a cumplicidade das autoridades locais¹⁰⁷. Nessa perspectiva, em 1974 foi dado início à instauração da Salgema Indústrias Químicas na capital alagoana.

Após a instalação da empresa, foi concebida a lei municipal nº 2.485 de 1978, na qual o Pontal da Barra foi incluído como zona industrial da cidade¹⁰⁸, mesmo que suas características naturais e urbanas não se enquadrarem no conceito, demonstrando desde aquela época a atuação das forças econômicas no direcionamento das normas urbanísticas em Maceió.

A promulgação dessa lei aconteceu em uma tentativa de legitimar a escolha do local para implantação da empresa e exploração de recursos minerais, porém, não foi suficiente

¹⁰⁶ CAVALCANTE, Joaldo. **Salgema: do erro à tragédia**. Maceió: Editora do CESMAC, 2020, p. 25.

¹⁰⁷ *Ibidem*.

¹⁰⁸ MACEIÓ. **Lei n. 2.485, de 16 de junho de 1978**. Disponível em: <https://www.maceio.al.leg.br/documentos/docs/doc.php?filepath=leis&id=2430>. Acesso em: 29 de março de 2023.

para dissimular os mais de quatro acidentes que ocorreram durante a fase preparatória da instalação¹⁰⁹.

Diante da total inadequação da exploração de sal-gema na região, vários movimentos surgiram contra a implantação da empresa, a ver o Movimento pela Vida, composto pelos Sindicato dos Jornalistas Profissionais de Alagoas, Instituto dos Arquitetos do Brasil, Sociedade Alagoana de Defesa dos Direitos Humanos e Sociedade dos Engenheiros Agrônomos de Alagoas, além de alguns representantes parlamentares. Apesar das movimentações contrárias, o poder político e econômico impulsionou a conservação do empreendimento e em 1977 foram iniciadas as operações de extração de jazidas de sal existentes na região circunscrita da Lagoa Mundaú.

Sua atuação no município consiste na extração de salmoura (sal em estado líquido). Para que isso ocorra, é injetada água em alta pressão na rocha de sal através de um tubo, com o objetivo de fluidificar a rocha e extrair, por outro tubo, o sal líquido.

De acordo com especialistas, é necessária a utilização de grandes aquíferos para que esse procedimento seja possível, visto que são extraídos 600 m³/h de água destes aquíferos, sendo 200 m³/h usados na planta de processamento e 400 m³/h na mina. Isso, segundo os profissionais da área, corresponde a aproximadamente a retirada de mil carros pipas por dia de cada poço. Com isso, quando retirada toda a salgema de uma caverna, esta é desativada, preenchendo com água toda a sua superfície¹¹⁰.

Assim, como alertado pelos vários grupos integrantes do Movimento pela Vida e já esperado pelas autoridades omissas, depois de tantos pequenos acidentes antes de sua efetiva instalação, ocorreu o desastre socioambiental decorrente da exploração desenfreada e irregular de recursos minerais.

Em 2018, foram relatados diversos tremores de terra que estavam gerando rachaduras nas vias públicas e imóveis do bairro Pinheiro. Em março deste mesmo ano, a Defesa Civil de Maceió foi acionada por conta de um abalo sísmico, de magnitude 2,4 mR, na região, o qual intensificou os problemas existentes, assim como originou afundamento do solo e outras fissuras, levando a interdição imediata de algumas edificações do bairro¹¹¹.

¹⁰⁹ CAVALCANTE, Joaldo. **Salgema: do erro à tragédia**. Maceió: Editora do CESMAC, 2020, p. 32/33.

¹¹⁰Defensoria Pública da União; Defensoria Pública do Estado de Alagoas; Ministério Público do Estado de Alagoas; Braskem. Ação Civil Pública n. 0803836-61.2019.4.05.8000, p. 38.

¹¹¹Defensoria Pública da União; Defensoria Pública do Estado de Alagoas; Ministério Público do Estado de Alagoas; Braskem. Ação Civil Pública n. 0803836-61.2019.4.05.8000, p. 34.

Logo, a Defesa Civil contactou o Governo Federal, por meio do Serviço Geológico do Brasil, que foi indicado para monitorar os eventos sísmicos que ocasionaram as fissuras e trincas em imóveis e vias públicas. Esse estudo resultou no mapa de feições de instabilidade do terrenos, o qual classificou as deformações no solo em três graus de intensidade: área vermelha, que apresentou maior expressividade nas evidências; área laranja, com expressividade intermediária e área amarela, menor expressividade¹¹².

A partir dessa análise, no dia 05 de dezembro de 2018 a Prefeitura de Maceió publicou o Decreto nº 8.658, que declarou situação de emergência no bairro do Pinheiro. No dia 28 de dezembro, o Governo Federal, através do Ministério do Desenvolvimento Regional, também reconheceu a situação de emergência¹¹³.

O Serviço Geológico do Brasil continuou os estudos das áreas e, em relatório divulgado em março de 2019, verificou que o problema abarcava outros bairros além do Pinheiro, como o Mutange e o Bebedouro. Além disso, observou que a área de maior movimentação sísmica coincidia com os locais de exploração de sal-gema pela Braskem, posto que na região da atividade mineradora o nível de subsidência do solo alcançou 40 cm de rebaixamento entre 2017 e 2018¹¹⁴.

Ainda, o CPRM advertiu sobre a possibilidade de uma tragédia maior na região, haja vista o risco de surgimento de dolinas. Esse fenômeno geológico ocorre quando uma parcela do solo cede e forma uma cratera. O Brasil verificou a ocorrência das dolinas no município de Vera Cruz/BA, em uma área de exploração de sal-gema por uma corporação americana, a Dow Química¹¹⁵.

Destaca-se que o Caso Pinheiro foi incluído no Observatório Nacional sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais de Alta Complexidade, Grande Impacto e Repercussão, do Conselho Nacional de Justiça. Entre os casos acompanhados pelo Observatório, o desastre geológico nos bairros de Maceió é o único que busca a prevenção de

¹¹²MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, Braskem. **Ação Civil Pública nº 0806577-74.2019.4.05.8000**, p.13/14.

¹¹³ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Força-tarefa ‘Caso Pinheiro’ constrói precedentes em atuação preventiva de tragédias humana e ambiental**. Ministério Público Federal. Disponível em: https://www.anpr.org.br/media/com_submissoes/files/Inscri----o-Pr--mio-Rep--blica---vers--o-final2020-01-22-13-11-54.pdf. Acesso em: 18 de janeiro de 2023.

¹¹⁴ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL; Braskem. **Ação Civil Pública nº 0806577-74.2019.4.05.8000**, p.15.

¹¹⁵ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Força-tarefa ‘Caso Pinheiro’ constrói precedentes em atuação preventiva de tragédias humana e ambiental**. Ministério Público Federal. Disponível em: https://www.anpr.org.br/media/com_submissoes/files/Inscri----o-Pr--mio-Rep--blica---vers--o-final2020-01-22-13-11-54.pdf. Acesso em: 18 de janeiro de 2023.

uma tragédia, diferentemente dos casos de Mariana, Brumadinho, Autazes, Unaí, Boate Kiss, entre outros¹¹⁶.

Em razão do contínuo desgaste do solo, da deterioração dos imóveis e dos riscos de piora da situação, além da interdição comandada pela Defesa Civil, a prefeitura providenciou a evacuação de moradores que estivessem nas regiões mais afetadas pela tragédia e outras famílias já tinham abandonado suas moradias com temor do crescente risco de um maior afundamento do solo. Dessa maneira, nos últimos anos os bairros afetados pelas fissuras encontram-se quase que totalmente abandonados, transformando-se em bairros fantasmas.

Os estudos geológicos tiveram continuidade e evidenciaram preliminarmente a relação das atividades empresariais da Braskem com os desastres ambientais ocorridos nos bairros de Maceió. Nesse sentido, verifica-se que o Relatório Preliminar do Departamento de Geologia da Universidade do Rio Grande do Norte, as linhas de investigação do Serviço Geológico do Brasil, os depoimentos dos professores Abel Galindo e José Geraldo Wanderley Marques (Secretário Executivo de Controle de Poluição do Estado de Alagoas na época da instalação da Braskem em Maceió), a manifestação do representante da Agência Nacional de Mineração e a suspensão das licenças de exploração de salmoura da Braskem pelo governo do estado, apontam que os sismos ocorridos nessas áreas foram induzidos pela forte atividade mineradora na região¹¹⁷.

Tendo em vista os estudos apresentados, os danos ambientais e o deslocamento forçado da população, foram protocoladas diversas Ações Cíveis Públicas pelo Ministério Público Federal, Ministério Público Estadual, Defensoria Pública da União e Defensoria Pública do Estado de Alagoas em face da Braskem e de órgãos públicos estaduais.

Atentando-se para o objeto do trabalho, observa-se, em especial, a ACP nº 0806577-74.2019.4.05.8000 protocolada pelo MPF contra a Braskem, Odebrecht, Petrobras, Agência Nacional de Mineração, Instituto de Meio Ambiente de Alagoas, União Federal, Estado de Alagoas e BNDES.

Essa Ação teve por finalidade a proteção dos direitos transindividuais relativos ao direito ao meio ambiente seguro e sadio, com a sua conseqüente reparação e indenização às

¹¹⁶ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Observatório Nacional sobre questões ambientais, econômicas e sociais e alta complexidade e grande impacto e repercussão.** Disponível em: <https://observatorionacional.cnj.jus.br/observatorionacional/vitimas-de-questoes-complexas-e-de-grande-impacto-acoes-e-decisoes-judiciais/>. Acesso em: 24 de março de 2023.

¹¹⁷ DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO; Defensoria Pública do Estado de Alagoas; Ministério Público do Estado de Alagoas; Braskem. Ação Civil Pública n. 0803836-61.2019.4.05.8000, p. 39/45.

vítimas, visando obediência às normas constitucionais e à legislação infraconstitucional, fundamentando-se no art. 129, III, da Carta Maior, e arts. 1º, I e V, 5º e 21, da Lei da Ação Civil Pública.

Nesse sentido, a autocomposição foi uma ferramenta importante para a resolução das Ações, uma vez que foram realizados acordos referentes à desocupação das áreas de risco e à reparação socioambiental e urbanística, sendo a celeridade típica desse instrumento processual essencial para a proteção dos direitos difusos.

Observa-se, assim, que o Termo de Acordo Socioambiental e Urbanístico refere-se à Ação Civil Pública nº 0806577-74.2019.4.05.8000, firmado entre a Braskem, Ministério Público Federal e Ministério Público Estadual. Preliminarmente, a empresa se comprometeu a adotar medidas técnicas para estabilizar a subsidência decorrente da extração de sal-gema, monitorar as frentes de lavra de sal-gema e o fechamento das cavidades¹¹⁸.

A cláusula 31 do Termo dispõe que o diagnóstico e a elaboração do Plano Ambiental deve considerar a multiplicidade, complexidade e dinamismo dos componentes ambientais. Dessa maneira, há uma seção específica para as disposições sociourbanísticas.

Nesse ínterim, a Braskem se compromete a reparar, mitigar ou compensar potenciais impactos e danos sociourbanísticos ocasionados pela atividade mineradora, possuindo as ações reparadoras princípios norteadores, a exemplo do direito à cidade sustentável, função social da cidade, função social da propriedade, participação popular e proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído.

As medidas para reparar e compensar os impactos sociourbanísticos serão realizadas através de projetos e devem comportar os aspectos da ordem urbanística em sentido amplo, a mobilidade urbana, o patrimônio histórico, cultural, artístico, paisagístico e arqueológico, a comunidade atingida - inclusive a ribeirinha, os vazios urbanos decorrentes das demolições de construções e a memória dos bairros.

Nesses projetos a Braskem se compromete a desenvolver, executar e gerir intervenções sociourbanísticas, a fim de promover o convívio harmônico e seguro da coletividade com a área. Dessa forma, as ingerências nas áreas desocupadas devem ser realizadas por meio da demolição de imóveis e descomissionamento de redes de água e

¹¹⁸ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL; Braskem. **Termo de Acordo para extinguir a Ação Civil Pública Socioambiental**. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/al/arquivos/2021/Acordo_ambiental.pdf. Acesso em: 30 de março de 2023.

esgoto, energia, gás e telecomunicações, gestão de resíduos sólidos, obras de drenagem, implementação de cobertura vegetal, entre outras.

Salienta-se que na cláusula 58, §2º, a Braskem dispõe-se a não edificar, para fins habitacionais ou comerciais, nas áreas originalmente privadas e para ela transferidas em decorrência do Programa de Compensação Financeira. Todavia, a empresa poderá edificar essas áreas em caso de estabilização do fenômeno de subsidência, contando que haja permissão do Plano Diretor de Maceió.

Por fim, acordou-se que a empresa poluidora indenizará os danos sociais e danos morais coletivos relativos ao fenômeno de subsidência e deles decorrentes no valor de cento e cinquenta milhões de reais. De acordo com a cláusula 69, §6º do Acordo, tais danos transcorrem do sofrimento da coletividade e da perda imposta em razão da ofensa a direitos transindividuais, sendo alguns deles: direito à moradia e ao sossego; à contemplação do meio ambiente natural; à cidade (ordem urbanística e meio ambiente artificial); às infraestruturas públicas; ao meio ambiente saudável e à identidade cultural (modos de fazer e viver).

4.2. Modificações sócio urbanística na capital alagoana em decorrência do Caso Pinheiro

O acordo realizado entre a Braskem e o Ministério Público Federal com a anuência do Ministério Público Estadual tem objetivo de reparar os danos sociourbanísticos causados nos bairros do Pinheiro, Bebedouro, Mutange e Bom Parto. Nesse sentido, faz-se necessária uma análise das alterações espaciais que a desocupação dos bairros ocasionou.

Como mencionado anteriormente, a restinga do Pontal da Barra não possuía as características de uma zona econômica, haja vista sua localização em uma parte central da cidade, com acesso à linha ferroviária, rodoviária e a uma das principais avenidas da capital, a Fernandes Lima. Por tais motivos, essa região encontrava-se em desenvolvimento urbano e crescimento populacional.

A implantação da Braskem causou mudanças imediatas aos bairros circunvizinhos, dilatando as características naturais da região e seu desenvolvimento urbano. O Pinheiro, por ser localizado em um planalto, transformou-se em um dos bairros mais populosos da cidade, habitado, especialmente, por famílias de maior poder aquisitivo. Enquanto que o Mutange, Bebedouro e Bom Parto estão localizados na planície litorânea lagunar, sendo áreas

ambientalmente instáveis constituídas de grotas e encostas, o que, no processo de urbanização, levou a uma ocupação maior de famílias de baixa renda e, em alguns pontos, na construção de moradias irregulares¹¹⁹.

Os tremores de terra e a evacuação dos moradores modificaram drasticamente a configuração socioespacial do município de Maceió, posto o tamanho, centralidade e densidade populacional dos bairros atingidos.

A área comprometida pela atividade mineradora equivale a 255 campos de futebol, abarca mais de 14 mil imóveis e cerca de 57 mil moradores e comerciantes¹²⁰. A infraestrutura atingida vai muito além das moradias familiares, alcançando e alterando adutoras de água, edificações verticais, linha de trem urbano, gasoduto, torre de telefonia, subestação de energia elétrica, postos de gasolina, parte de um complexo escolar com mais de 11 escolas, vários serviços de saúde, áreas de proteção cultural e centros econômicos¹²¹.

As desocupações forçadas de moradores, serviços, instituições e comércio gerou uma crise urbana no município, uma vez que agravou as problemáticas socioambientais e urbanísticas já existentes, como déficit habitacional, vazios urbanos, mobilidade e saneamento básico.

Segundo o acordo realizado entre Braskem, MPE, DPE, MPF e DPU sobre o apoio na desocupação das áreas de risco, deveriam ser realocados os moradores dos imóveis localizados nas zonas de criticidade 00 definidas no Mapa de Setorização de Danos e Linhas Prioritárias¹²².

Tendo em vista que os bairros vitimados eram predominantemente residenciais e possuíam poucos vazios urbanos, a quantidade de deslocamento forçado foi alta. Isso foi intensificado, ainda, pela natureza das propriedades, em que 65% eram imóveis próprios e quitados, 27% alugados, sendo desses em média 25% apartamentos e 75% casas¹²³.

¹¹⁹ SANTOS, Caroline Gonçalves dos, *et al.* **A necessidade de evacuação de bairros em Maceió-AL e os impactos urbanos socioespaciais:** novos desafios para o planejamento urbano na cidade. UNESP: PLURIS (digital), 2021, p. 05.

¹²⁰ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Caso Pinheiro/Braskem.** Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-pinheiro>. Acesso em: 30 de março de 2023.

¹²¹ MACEIÓ. **Plano de Ação Integrado:** ações do sistema federal de proteção e defesa civil para os bairros Pinheiro, Mutange e Bebedouro. Publicado em dezembro de 2019. p. 05. Disponível em: <https://www.reportermaceio.com.br/wp-content/uploads/2019/12/PAIFederalMaceio191128-2.pdf>. Acesso em 30 de março de 2023.

¹²² MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Termo de Acordo para apoio na desocupação das áreas de risco.** Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/al/sala-de-imprensa/docs/termo-de-acordo-celebrado-com-braskem/>. Acesso em: 31 de março de 2023.

¹²³ SANTOS, *op. cit.*, p. 08.

Verificando o Plano Diretor de Maceió, percebe-se que os quatro bairros encontram-se em zoneamentos aproximados, localizados em zonas residenciais com estímulo à habitação de interesse social, de interesse ambiental e paisagístico e de preservação cultural¹²⁴. A similaridade entre os zoneamentos indica que o planejamento espacial do município foi abruptamente desconfigurado.

A alteração nos zoneamentos e, conseqüentemente, na ocupação do solo de Maceió, conjuntamente com os vazios urbanos deixados pela desocupação em massa, são indicadores do início de um processo de especulação imobiliária no município.

Isso, por sua vez, pode ser atestado através das pesquisas do mercado imobiliário, cujas apontam que entre 2019 e 2022 a capital alagoana registrou um aumento de 30% no preço dos imóveis, a maior taxa entre os estados nordestinos, mostrando um acréscimo no valor médio do metro quadrado de R\$4,99 mil para R\$6,5 mil nesse intervalo ¹²⁵.

Somente em 2022, de acordo com o Índice FipeZAP+, o preço dos imóveis residenciais cresceu 13,22%, revelando o quinto maior aumento do Brasil, e o preço médio do metro quadrado chegou a 7 mil reais¹²⁶. Apesar desse aumento expressivo ter acontecido a partir de 2019, coincidindo com os eventos do Caso Pinheiro, a mídia tradicional atribui a crescente ao potencial turístico e as melhorias na estruturação urbana da cidade¹²⁷.

A lógica especulativa decorrente do Caso Pinheiro é bem simples, uma vez que com o vazio urbano e milhares de desabrigados, o setor imobiliário investiu pesadamente em empreendimentos residenciais na parte baixa, em especial, a saída norte, que recentemente recebeu várias obras de melhorias em sua infraestrutura, como a Ecovia Norte. Dessa forma, após a valorização da área advinda de investimentos públicos, os imóveis são vendidos por valores exorbitantes, o que aumenta a média do metro quadrado de toda a cidade.

¹²⁴ MACEIÓ. **Lei n. 5.486, de 30 de dezembro de 2005.** Disponível em: https://www.sedet.maceio.al.gov.br/servicos/plano_diretor. Acesso em: 31 de março de 2023.

¹²⁵ VALOR ECONÔMICO. **Maceió lidera valorização imobiliária no nordeste. Imóveis de Valor. Publicado em 22 de julho de 2022.** Disponível em: <https://valor.globo.com/patrocinado/imoveis-de-valor/noticia/2022/07/22/maceio-lidera-valorizacao-imobiliaria-no-nordeste.ghtml>. Acesso em: 31 de março de 2023.

¹²⁶ FOLHA DE ALAGOAS. **Preço dos imóveis em Maceió acumula alta de 13%, quinta maior do país.** Publicado em 13 de janeiro de 2023. Disponível em: <https://folhadealagoas.com.br/2023/01/12/preco-dos-imoveis-em-maceio-acumula-alta-de-13-quinta-maior-do-pais/>. Acesso em: 31 de março de 2023.

¹²⁷ VALOR GLOBO. **Maceió lidera valorização imobiliária no nordeste. Imóveis de Valor.** Publicado em 22 de julho de 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/patrocinado/imoveis-de-valor/noticia/2022/07/22/maceio-lidera-valorizacao-imobiliaria-no-nordeste.ghtml>. Acesso em: 31 de março de 2023.

Essa problemática revela a face passiva do regramento sociourbanístico de Maceió, uma vez que este indica uma configuração de amplas áreas de expansão urbana e de zonas residenciais com parâmetros relativamente concessivos, os quais sujeitam as escolhas de urbanização do município ao mercado imobiliário. Por conseguinte, quando o mercado aponta áreas estratégicas a serem ocupadas, o poder público é excessivamente onerado para prover melhorias na localidade¹²⁸.

Dessa maneira, verifica-se que o solo urbano da cidade tornou-se um instrumento de acumulação de capital¹²⁹, prejudicando a efetivação dos princípios da função social da propriedade e da cidade. Ressalta-se que essa prática é desestimulada pelo Estatuto da Cidade¹³⁰, inclusive com a criação de instrumentos urbanísticos que a evitem, porém, tais mecanismos não compreendem eventos socioambientais ocasionados pela atividade empresarial.

Ainda referente à problemática das moradias, faz-se necessário mencionar que os bairros do Mutange e Bom Parto estão inseridos na Zona Especial de Interesse Social do município, isto é, áreas com uma quantidade considerável de moradias inadequadas, nas quais os sujeitos são segmentos da população em situação de vulnerabilidade social (art. 96 e seguintes, PDM).

A cláusula 16 do acordo referente a desocupação das áreas de risco apresenta a indenização do valor fixo de 81 mil reais por imóvel localizado na Encosta do Mutange, este valor é uma alternativa às ações individuais de danos morais e materiais que os moradores podem ajuizar¹³¹. Contudo, os moradores alertam dificuldades para aquisição e aluguel de imóveis de qualidade, tendo em vista o aumento dos preços de propriedades na região. Essa dinâmica de elevação dos preços praticados em áreas relativamente mais pobres “poderia levar pessoas a se mudarem para localidades mais baratas e com condições urbanas piores, as chamadas grotas”¹³².

¹²⁸DIAGONAL. **Diagnóstico técnico participativo**. Publicado em junho de 2021, p. 337. Disponível em: <https://maisdialogos.com/documentos>. Acesso em: 31 de março de 2023.

¹²⁹PAGANI, Eliane Barbosa Santos; ALVES, Jolinda de Moraes; CORDEIRO, Sandra Maria Almeida. Segregação socioespacial e especulação imobiliária no espaço urbano. VITÓRIA: **Argumentum**, v. 7, n. 1, p. 169.

¹³⁰BRASIL. **Lei n. 10.257 - Estatuto da Cidade**, art. 2, VI, alínea “e”. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 31 de março de 2023.

¹³¹ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL **Termo de Acordo para apoio na desocupação das áreas de risco**. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/al/sala-de-imprensa/docs/termo-de-acordo-celebrado-com-braskem/>. Acesso em: 31 de março de 2023.

¹³² DIAGONAL, op. cit., 2019, p. 347.

De acordo com o Diagnóstico Técnico Participativo realizado pela Braskem, essa é uma preocupação geral dos realocados, que declararam a incompatibilidade entre os valores do aluguel social e da compensação financeira com as ofertas imobiliárias, inclusive sendo necessária a complementação de dinheiro para usufruir imóvel de qualidade semelhante ao anteriormente habitado¹³³. Apesar da angústia dos moradores vitimados pela exploração mineral, o mercado imobiliário celebrava o aumento dos negócios em decorrência do desequilíbrio do mercado, da escassez de imóveis disponíveis para venda ou aluguel e da necessidade urgente das famílias¹³⁴.

Frente ao deslocamento forçado de mais de 50 mil moradores, fica a dúvida: para onde foram os habitantes dos bairros atingidos pelo Caso Pinheiro? O Diagnóstico Técnico Participativo esclarece que cerca de 30% das famílias tiveram como destino os bairros Cidade Universitária, Tabuleiro do Martins, Benedito Bentes e Santa Lúcia¹³⁵, sendo estes escolhidos por conta do valor dos imóveis, principal fator, e pela proximidade com familiares¹³⁶.

Tais bairros compreendem as regiões administrativas 6 e 7 de Maceió e estão entre os menores valores do metro quadrado da cidade¹³⁷. É nessa parte da cidade que se sobrepõem características de vulnerabilidade socioambientais, tendo em vista a carência de infraestrutura, baixa qualificação do ambiente urbano, dificuldade de acesso à serviços públicos e longos deslocamentos para o trabalho.

Outrossim, as áreas vizinhas aos bairros atingidos também acolheram muitos realocados, especialmente as com menores padrões de urbanidade, como a Chã da Jaqueira. Nesta região, muitas grotas foram ocupadas pela população de baixa renda que adveio diretamente da desocupação pela subsidência do solo ou que já eram moradores do local e foram deslocados por causa da venda ou aluguel para os realocados.

A concentração de pessoas realocadas para os bairros vizinhos também ocasiona impactos socioambientais, a exemplo do aumento da impermeabilização do solo para atender às novas residências e a consequente diminuição de áreas verdes. Além de que o adensamento favorece inundações e enchentes no local¹³⁸, tendo em vista que o planejamento sanitário não

¹³³ DIAGONAL. **Diagnóstico técnico participativo**. Publicado em junho de 2021, p. 337. Disponível em: <https://maisdialogos.com/documentos>. Acesso em: 31 de março de 2023, p. 351.

¹³⁴ DIAGONAL, op. cit., 2019, p. 345.

¹³⁵ DIAGONAL, op. cit., 2019, p. 348.

¹³⁶ DIAGONAL. **Eixo 3: qualificação urbana e ambiental**. Publicado em março de 2023. Disponível em: <https://maisdialogos.com/documentos>. Acesso em: 31 de março de 2023.

¹³⁷ DIAGONAL, op. cit., 2019, p. 338.

¹³⁸ É ASSIM. Barreira desaba na Chã da Jaqueira e inundação invade o Broma. Publicado em: 26 de maio de 2022. Disponível em:

comporta a nova concentração de resíduos gerada. Esses fatores contribuem para um processo de marginalização espacial da região.

Ademais, a organização sociourbanística de Maceió concentra espaços de comércio, lazer e prestação de serviços públicos na parte baixa da cidade, com isso, o crescimento exponencial da população da parte alta causa um aumento nos problemas de mobilidade no município.

Assim, o deslocamento no entorno dos bairros vitimados foi imensamente prejudicado, principalmente pela interdição da Avenida Major Cícero de Góes Monteiro, que corresponde a uma área de cerca de 1.700 metros entre a Casa de Saúde Miguel Couto e a linha férrea do Bom Parto¹³⁹. O bloqueio dessa avenida que conecta os bairros do Mutange, Bebedouro e Bom Parto provocou a mudança do trajeto dos transportes coletivos e o fechamento da estação do Mutange, fazendo com que a CBTU implementasse um ônibus para transportar os passageiros do VLT de Rio Largo e Satuba em direção ao Bom Parto.

O deslocamento externo aos bairros também foi afetado, uma vez que os moradores realocados para a parte alta e para os bairros vizinhos utilizam a Avenida Fernandes Lima como principal via para atravessar a cidade, causando a lotação excessiva de automóveis e transportes coletivos na área, que mesmo após a duplicação, sofre com trânsitos intensos.

As limitações na mobilidade e a distância entre os bairros da parte alta, principal destino dos moradores realocados, têm o potencial de afetar a qualidade de vida desses indivíduos, o que, conjuntamente com os outros fatores mencionados, pode colocá-los em situação de vulnerabilidade, além de incrementar as demandas sociais da região.

Visualiza-se, portanto, que a exploração de recursos minerais na capital alagoana, ocasionou danos sociourbanísticos que, conseqüentemente, geraram modificações graves na organização espacial do município. O deslocamento em massa de mais de quatorze mil famílias acarretou repercussões sobre as dinâmicas da cidade, afetando a centralidade urbana, os fluxos de transporte e o planejamento sanitário. Assim, entende-se necessário o delineamento de estratégias da atuação do poder público para reorganizar o território maceioense.

<https://eassim.com.br/veja-videos-barreira-desaba-na-cha-da-jaqueira-e-inundacao-invade-o-broma/>. Acesso em: 31 de março de 2023.

¹³⁹ G1 AL. **Começa o controle de acesso com cancelas na avenida principal do Mutange, em Maceió**, publicado em 12 de dezembro de 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2020/12/12/comeca-o-controle-de-acesso-com-cancelas-na-avenida-principal-do-mutange-em-maceio.ghtml>. Acesso em: 31 de março de 2023.

4.3. Saldo do Caso Pinheiro: projeções para o espaço urbano maceioense no contexto do Estado Socioambiental

Diante dos efeitos socioambientais decorrentes da exploração da atividade mineradora, percebe-se que os espaços urbanos são consolidados como forma de organização social predominante dos arranjos sociopolíticos¹⁴⁰. Apesar disso, é imperioso para a preservação da vida e do meio ambiente ecologicamente equilibrado e sadio estabelecer novos paradigmas, que incluam a sociedade civil como participante ativa destes arranjos, posto que é a principal beneficiária do planejamento sociourbanístico da região¹⁴¹.

Observando as considerações realizadas sobre o Caso Pinheiro ao longo do texto, bem como a sistemática ambiental urbanística adotada no país, apuram-se os dois principais problemas urbanos decorrentes da tragédia: como o município irá enfrentar as modificações socioambientais ocasionadas pelo deslocamento forçado de mais de 14 mil famílias e o que será feito com os mais de 240 hectares de área desocupada, após a estabilização do solo?

Em 2020, a Fundação Universitária de Desenvolvimento de Extensão e Pesquisa (Fundesp), através do projeto Pacto Por Maceió, composto pela UFAL, IFAL e instituições públicas de Alagoas, apresentou cinco projetos focados na reestruturação dos bairros afetados pelo fenômeno de subsidência, quais sejam: programa para agricultura urbana; revisão do Plano Diretor; plano de mobilidade; educação patrimonial, ambiental e cultural e plano de desenvolvimento urbano integrado da região metropolitana¹⁴².

Assim como indicado pela Fundesp, a atualização do Plano diretor de Maceió aparece como a principal proposta para o saneamento da desorganização sociourbanística do município. Nesse sentido, Fernando Cavalcanti, presidente do Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Alagoas, defende que o PDM deve passar por uma nova consulta pública, posto que o Caso Pinheiro impactou toda a dinâmica da cidade, que expandiu sem o planejamento adequado, o que pode gerar efeitos danosos a curto, médio e longo prazo¹⁴³.

¹⁴⁰ ARRUDA, André Felipe de; SOUZA, Carolina Ferreira. Meio Ambiente Artificial. Brasília: inSURgência: revista de direitos e movimentos sociais, v. 6. n. 2, 2020, p. 03

¹⁴¹ *Ibidem*.

¹⁴² FUNDESP. **Caso Pinheiro: Fundesp protocola cinco projetos focados na reestruturação dos bairros para setores públicos de Alagoas**. Publicado em 11 de dezembro de 2020. Disponível em: <http://www.fundepes.br/caso-pinheiro-fundepes-protocola-cinco-projetos-focados-na-reestruturacao-dos-bairros-para-setores-publicos-de-alagoas/>. Acesso em: 31 de março de 2023

¹⁴³ COSTA, Carlos Victor. **Plano Diretor precisa focar na reorganização de Maceió**. Tribuna Hoje. Disponível em: <https://tribunahoje.com/noticias/politica/2022/02/26/99011-plano-diretor-precisa-focar-na-reorganizacao-de-maceio>. Acesso em: 31 de março de 2023.

O arquiteto ainda destaca as preocupações que devem conter no novo plano urbanístico do município, a ver:

Ao planejar a expansão da cidade, é necessário inserir a discussão sobre o déficit habitacional gerado por este fenômeno na cidade, além de estabelecer diretrizes de uso e ocupação da área afetada, demarcando edificações históricas que deverão ser preservadas, áreas para preservação ambiental e áreas edificáveis, claro considerando as particularidades da instabilidade do solo da região¹⁴⁴

Alguns membros do legislativo municipal também pleiteiam a rediscussão do Plano Diretor, expondo que sua atualização é essencial para encarar as consequências da subsidência do solo em quatro bairros da capital, especialmente no que tange ao deslocamento populacional e a posse do território. Ressaltam, ainda, que há recursos previstos na Lei Orçamentária para essa discussão e que deve haver um debate democrático com a população antes de sua aprovação¹⁴⁵.

A professora Débora Fonseca aponta que a atualização do Plano está parada em razão do executivo local, que, aliado com o setor imobiliário, não permite a ampla discussão do tema, tampouco envolve a sociedade civil de forma transparente nos debates¹⁴⁶. Essa observação levantada pela docente pode ser associada ao histórico de exclusão da população dos processos decisórios do planejamento urbano da cidade, vide estruturação do Plano em vigor, e de influência do mercado imobiliário nas legislações urbanísticas de Maceió¹⁴⁷.

É evidente que o Plano Diretor pensado para uma cidade de 18 anos atrás não possui os instrumentos necessários para atender as demandas sociourbanísticas decorrentes da realocação das famílias, o que afeta demasiadamente a estruturação da capital. Espera-se que com a modernização deste documento o município seja organizado a partir das alterações ocasionadas no Caso Pinheiro que afetaram todos os aspectos da ordem urbana.

Sendo assim, faz-se necessário o detalhamento dos projetos e metas, ao contrário do disposto no Plano vigente, e a adoção de medidas sobre padrões de ocupação, taxas de

¹⁴⁴ COSTA, Carlos Victor. **Plano Diretor precisa focar na reorganização de Maceió**. Tribuna Hoje. Disponível em: <https://tribunahoje.com/noticias/politica/2022/02/26/99011-plano-diretor-precisa-focar-na-reorganizacao-de-maceio>. Acesso em: 31 de março de 2023.

¹⁴⁵ COSTA, Carlos Victor. **Plano Diretor precisa focar na reorganização de Maceió**. Tribuna Hoje. Disponível em: <https://tribunahoje.com/noticias/politica/2022/02/26/99011-plano-diretor-precisa-focar-na-reorganizacao-de-maceio>. Acesso em: 31 de março de 2023.

¹⁴⁶ COSTA, Carlos Victor. **Plano Diretor precisa focar na reorganização de Maceió**. Tribuna Hoje. Disponível em: <https://tribunahoje.com/noticias/politica/2022/02/26/99011-plano-diretor-precisa-focar-na-reorganizacao-de-maceio>. Acesso em: 31 de março de 2023.

¹⁴⁷ PEREIRA, Flávia Pedrosa; SOUZA, Flávio Antonio Miranda de. **A influência do mercado imobiliário na nova legislação urbanística do município de Maceió**. São Paulo: VII Seminário Internacional do LARES, 2007, p. 10.

permeabilização do solo, política sanitária, mobilidade urbana abrangendo todos os modais, estabelecimento de novas zonas de interesse social, programas de integração com a região metropolitana, parceria com os outros entes federativos e municípios para a preservação da lagoa Mundaú, entre outras novidades.

Para que o Plano Diretor atenda as reais necessidades da cidade e da população é indispensável a participação da sociedade civil em todas as fases do desenvolvimento, não sendo suficiente a realização de algumas audiências públicas concentradas em apenas um local da cidade. Nessa perspectiva, observando o princípio da gestão democrática da cidade, o poder público municipal deve incentivar a participação dos cidadãos, dos movimentos sociais e das associações representativas através da desconcentração das reuniões, da adoção de datas distintas, de preferências aos finais de semana, e evitar encontros longos, a fim de abarcar a coletividade no planejamento da urbe.

Ressalta-se que a participação e vigilância da sociedade civil são essenciais para evitar o lobby do mercado imobiliário e da empresa causadora dos danos socioambientais, tendo em vista que ambos possuem interesse nas novas disposições do Plano Diretor. Importante destacar a cláusula 58, §2º, do Termo de Acordo Sociourbanístico, na qual com a autorização do Plano Diretor, após a estabilização do solo, a Braskem poderá edificar, para fins habitacionais ou comerciais, as áreas transferidas pela Programa de Compensação Financeira. Logo, são previsíveis as disputas políticas que ocorrerão no desenvolvimento do documento urbanístico, dado a extensão territorial que a empresa poluidora se tornou proprietária.

Quanto à utilização dessa área, defende-se veementemente que ela seja usada para o usufruto coletivo, contrapondo-se a qualquer disposição da região para construção de conjuntos habitacionais privados ou centros comerciais, em razão da prevenção necessária para evitar o aumento da subsidência e de outros problemas ambientais.

O especialista em geotécnica e geologia, Abel Galindo Marques, afirma que 10 anos é o tempo médio necessário para a estabilização do solo na região. À vista disso, Regla Toujaquez Massahud, engenheira e geóloga, indica que a área deverá ser isolada e reabilitada para uma finalidade diferente da construção de habitações, que provavelmente será demolida e transformada em uma área verde de observação permanente¹⁴⁸.

¹⁴⁸ G1 AL. **Afundamento do solo em Maceió pode durar até 10 anos; entenda a formação dos bairros fantasmas.** G1 AL. Disponível em: <https://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2021/09/04/afundamento-do-solo-em-maceio-pode-durar-ate-10-anos-entenda-a-formacao-dos-bairros-fantasmas.ghtml>. Acesso em: 01 de abril de 2023.

Nesse sentido, em 2020, a prefeitura de Maceió apresentou um projeto de planejamento urbano a ser implantado na região afetada pela subsidência do solo. Esse plano de ações estratégicas prevê que após a demolição dos imóveis a região desabrigada vai enquadrar um corredor ecológico, a restauração dos mangues, reposicionamento do trilho do VLT e um parque florestal com espécies da mata atlântica¹⁴⁹.

Apesar desse direcionamento da prefeitura, ainda não foram tomadas medidas concretas para a construção desses projetos, uma vez que não houve debates com a população, tampouco foi divulgado um documento oficial com o esboço do projeto.

Dessa maneira, tomando como parâmetro os procedimentos para desenvolvimento de parques ambientais, concebe-se a necessidade de um estudo de viabilidade para reconhecimento das condições socioambientais da área, considerando as prioridades para sua recuperação. Esse estudo deve verificar a adequação das condições ecológicas, físicas e sociais da área atingida, a fim de definir a proposta que integre um projeto pautado no desenvolvimento sustentável e social da região¹⁵⁰.

Após o parecer favorável dos realizadores do estudo, demonstrando a viabilidade do projeto, a criação de um parque/corredor ecológico na área desocupada aparenta ser a melhor opção para a saúde ambiental, social, urbanística e econômica da região.

O intuito primordial dessa proposta deve ser a recuperação das áreas degradadas e perturbadas através do reflorestamento com espécies naturais da mata atlântica, de maneira a restabelecer com o máximo de similaridade possível as características naturais do ecossistema¹⁵¹.

O parque ecológico também pode abarcar espaços de educação, cultura e lazer com a criação de jardins, trilha ecológica, ciclovias, playground e um centro de conservação da memória local, promovendo a proteção do solo para benefício coletivo.

Tal modelo de recuperação ambiental já foi utilizado de forma proveitosa e segura na cidade de Seveso, na Itália, esta que teve grande parte de sua extensão prejudicada pela reação exotérmica do reator de uma fábrica de químicos, que liberou uma nuvem tóxica de dioxina

¹⁴⁹ G1 AL. **Prefeitura de Maceió apresenta projeto de revitalização para área desabitada atingida pelas rachaduras.** Disponível em: <https://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2020/08/19/prefeitura-de-maceio-apresenta-projeto-de-revitalizacao-para-area-desabitada-atingida-pelas-rachaduras.ghtml>. Acesso em: 01 de abril de 2023.

¹⁵⁰ SALLES. Marília Luiza Neves. Estudo de Viabilidade e projeto de parque ambiental para o município de Cajamar - SP. **Revista Oswaldo Cruz**, 2012, p. 06. Disponível em: <http://www.revista.oswaldocruz.br/content/pdf/mar%C3%ADlia%20luiza%20neves%20salles.pdf>. Acesso em: 01 de abril de 2023.

¹⁵¹ *Ibidem*, p. 08.

na região. Após mais de 700 habitantes serem obrigados a desocupar o território atingido, a população pressionou o governo local para usar a área degradada em benefício público e transformá-la em um parque urbano¹⁵².

Assim, depois da descontaminação do local, foi aberto em 1996 o parque urbano idealizado pelos moradores, denominado “Bosque dos Carvalhos”. Oito anos depois foi inaugurado o “Percurso da Memória”, o qual contém onze painéis que contam a história do desastre e a origem do parque, expondo o trabalho de escrita coletiva da memória e dores dos cidadãos. De acordo com Centemeri, com a recuperação ambiental, a zona atingida também recuperou as condições socioeconômicas da cidade antes da contaminação¹⁵³.

Sendo assim, compreende-se que a melhor alternativa para uso coletivo da área atingida pela extração de sal-gema é a criação de um Parque Ambiental, desde que o solo esteja estável e o estudo de viabilidade for favorável. Ademais, identifica-se que a participação popular é imprescindível para a determinação da utilização do espaço, a exemplo de Seveso, e para a atualização do Plano Diretor de Maceió, que será o instrumento de reorganização dos elementos socioambientais modificados com a interdição dos bairros e o deslocamento forçado de milhares de moradores.

Pode-se afirmar, portanto, que a criação de um parque ecológico na área atingida e a atualização do Plano Diretor de Maceió focalizado nas modificações socioambientais da cidade após o Caso Pinheiro são políticas públicas que irão colaborar para a efetivação da tutela ambiental e urbanística da capital, garantido a função socioambiental da cidade e o mínimo existencial ambiental.

¹⁵² CENTEMERI, Laura. **Seveso**: o desastre e a Directiva. Porto: Laboreal (online), volume 6, n 2, 2010, p. 1. Disponível em: <https://journals.openedition.org/laboreal/8938>. Acesso em: 01 de abril de 2023.

¹⁵³ *Ibidem*, p. 3.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral deste trabalho foi analisar a tutela ambiental urbanística de Maceió e sua relação com o Caso Pinheiro. Para atingir tal objetivo foram estudados princípios, conceitos e institutos jurídicos, posto que o entendimento da sistemática ambiental urbanística é essencial para a visualização da estrutura sociourbanística municipal.

Dessa maneira, no segundo capítulo foi analisado o princípio da dignidade humana desde a clássica concepção kantiana, que justificou o inerente direito do indivíduo à dignidade em razão deste ser o sujeito das relações sociais e não apenas um meio e objeto. Esse entendimento se mostrou majoritário da doutrina brasileira, que compreende tal princípio a partir da racionalidade dos seres humanos, o que os diferencia dos demais seres e coisas.

Contudo, foi demonstrado que está surgindo uma nova leva de constitucionalistas que apontam a esfera ampliada desse princípio, a exemplo de Sarlet e das Constituições andinas, que não adotam a visão antropocêntrica clássica e defendem a multidimensionalidade da dignidade humana, inclusive no âmbito de proteção ambiental.

Também foi observado o aspecto ecológico do mínimo existencial, atentando-se que as proteções ambiental e social estão no núcleo essencial e irredutível da dignidade humana, considerando estas proteções não apenas para a garantia da sobrevivência, e sim como fator indispensável para a boa qualidade de vida.

Esses aliados ao princípio da solidariedade formam a estrutura basilar do Estado de Direito Socioambiental, este que foi defendido no trabalho como o modelo mais adequado à realidade social, econômica, política e jurídica do Brasil. Isso, pois, verificou-se que a função social do Estado não foi esgotada, vide os índices de desenvolvimento humano, porém, é necessária a leitura desta em conjunto com a emergência ambiental, tanto para a garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado e sadio (art. 225, CF/88), como para a consonância do ordenamento interno com os documentos e posicionamentos internacionais.

No mais, considerando a adoção do conceito multidimensional de meio ambiente pelo ordenamento pátrio e o seu aspecto artificial, argumentou-se o que o direito urbanístico é um dos elementos do Estado de Direito Socioambiental e como tal deve receber especial proteção, além de um direcionamento específico no sentido socioambiental nos

planejamentos urbanos municipais.

No terceiro capítulo, foi estudado o direito urbanístico constitucional e as regras gerais da matéria dispostas no Estatuto da Cidade, notabilizando que a qualidade de vida relaciona-se diretamente com a organização urbana, tendo em vista que envolve vários problemas socioambientais, como moradia, saneamento básico, trabalho, saúde, mobilidade, manejo de recursos naturais e uso e ocupação do solo.

Demonstrou-se que um dos princípios do direito urbanístico brasileiro é a gestão democrática da cidade, isto é, a inclusão da população nos processos decisórios de gestão da urbe. Nesse sentido, observou-se que o Plano Diretor de Maceió foi elaborado em um processo de exclusão da sociedade civil, em especial, das associações de moradores e movimentos sociais, posto a concentração das reuniões em bairros vizinhos, apresentações longas e falta de publicidade sobre o documento.

Coloca-se essa falta de participação democrática como um dos fatores para a defasagem dos aspectos socioambientais no Plano, haja vista que a análise do documento mostrou que há em sua maioria apenas o estabelecimento de diretrizes gerais, mas quase nenhum dispositivo que crie projetos concretos ou instrumentos para a realização das pautas, além de não dispor sobre um fundo financeiro específico para a agenda socioambiental da capital.

Dessa forma, esvaziou-se o protagonismo que o Plano Diretor deveria ter no planejamento da cidade e enfraqueceu-se a tutela ambiental urbanística de Maceió, tendo em vista que, sem um programa preciso de organização socioambiental, o poder público não é incentivado a posicionar a saúde ambiental do município como essencial para a promoção social, política e econômica da população local. Essa falta de protagonismo nas políticas públicas da capital alagoana resulta em uma inefetiva tutela socioambiental-urbanística e impulsiona a expansão e consolidação de negócios que exploram de forma demasiada os recursos naturais e prejudicam o planejamento da cidade.

O quarto capítulo foca no estudo do caso concreto, evidenciando como ocorreu a implantação da Braskem em Maceió, como era feita a extração de sal-gema e a tragédia sociourbanística que aconteceu a partir dos abalos sísmicos de 2018, o que ficou conhecido como Caso Pinheiro.

Ademais, foi realizada uma análise sobre as consequências sociourbanísticas do deslocamento forçado de milhares de famílias para outros bairros, sendo os principais

destinos a parte alta e bairros vizinhos, que não tinham infraestrutura para receber todo esse contingente, o que agravou as problemáticas sociais desses locais.

Constatou-se, assim, a modificação na política de moradia de todo o município, tendo em vista que o Caso Pinheiro influenciou a especulação imobiliária da cidade, que já apresenta um dos maiores aumentos no valor de imóveis do país. Além disso, a concentração de pessoas em certos bairros e a interdição de uma importante avenida, Av. Major Cícero de Góes Monteiro, intensificaram os problemas de mobilidade urbana e saneamento básico de Maceió.

Por fim, concebeu-se duas alternativas para restabelecer a organização sociourbanística do município. A primeira é a atualização do Plano Diretor, que não é renovado há 18 anos, demonstrando sua desarmonia com a nova realidade maceioense. Ressalta-se que essa atualização deve ocorrer através de uma verdadeira participação da sociedade civil em todas as fases do processo e deve ter as modificações ocasionadas pelo Caso Pinheiro no centro das discussões, dada as implicações que gerou na estrutura municipal.

Enquanto que para a utilização adequada da área afetada, foi proposta a criação de um parque ambiental, no qual será possível a recuperação do ecossistema local com a replantação de espécies originárias da Mata Atlântica e dará um espaço de uso coletivo para o lazer e bem-estar da população, com a construção de trilhas ecológicas, *playgrounds* e um espaço dedicado à memória da tragédia. Com tais alternativas, pretende-se melhorar a efetivação da tutela ambiental urbanística de Maceió, adequando o ordenamento e o planejamento municipal aos preceitos do Estado de Direito Socioambiental.

6. REFERÊNCIAS

ARRUDA, André Felipe de; SOUZA, Carolina Ferreira. **Meio Ambiente Artificial**. Brasília: inSURgência: revista de direitos e movimentos sociais, v. 6. n. 2, 2020.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais – princípio da dignidade da pessoa humana**. 2a ed.. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

Barreira desaba na Chã da Jaqueira e inundação invade o Broma. Revista digital: éassim. Publicado em: 26 de maio de 2022. Disponível em: <https://eassim.com.br/veja-videos-barreira-desaba-na-cha-da-jaqueira-e-inundacao-invade-o-broma/>. Acesso em: 31 de março de 2023.

BARROSO, Luís Roberto. **A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo**. 4.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BORGES, Gustavo Silveira; CARVALHO, Marina Moura Lisboa Carneiro de Farias. **O novo constitucionalismo latino-americano e as inovações sobre direitos da natureza na constituição equatoriana**. Goiás: Revista da Faculdade de Direito da UFG, v. 43, 2019, p. 01-15.

BRASIL. **Conferência Geral das Nações Unidas**, 1992. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20do%20Rio%201992.pdf>. Acesso em: 08 de fevereiro de 2023.

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 16 de janeiro de 2023.

BRASIL. **Guia para Elaboração e Revisão de Planos Diretores**, 2021, p. 19. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Guia-para-Elaboracao-e-Revisao-de-Planos-Diretores.pdf. Acesso em: 19 de março de 2023.

BRASIL. **Lei n. 6.938 de 1981 - Lei da Política Nacional do Meio Ambiente**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938compilada.htm. Acesso em 11 de fevereiro de 2023.

BRASIL. **Lei n. 10.257 - Estatuto da Cidade**, de 10 de julho de 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 27 de fevereiro de 2023.

BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. **Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação de Planos Diretores Participativos**. Publicado em 11 de março de 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-regional/acoes-e-programas/rede-de->

avaliacao-e-capacitacao-para-implementacao-de-planos-diretores-participativos. Acesso em: 23 de março de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3540 MC**. Rel. Min. Celso de Mello. Julgamento 01 de setembro de 2005. Publicação 03 de fevereiro de 2006.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2020.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional ambiental português: tentativa de compreensão de 30 anos das gerações ambientais no direito constitucional português**. In: LEITE, José Rubens Morato; CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2015. 6º ed.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada**. In: FERREIRA, Heline Sivini; LEITE, José Rubens Morato; BORATTI, Larissa Verri. (Orgs.) *Estado de Direito Ambiental: tendências*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **Henri Lefebvre; o espaço, a cidade e o “direito à cidade”**. Rio de Janeiro: *Revista Direito e Praxis*, v. 11, n. 1, 2020, p. 349-369.

CAVALCANTE, Joaldo. **Salgema: do erro à tragédia**. Maceió: Editora do CESMAC, 2020.

CENSTEMERI, Laura. **Seveso: o desastre e a Directiva**. Porto: Laboreal (online), volume 6, n 2, 2010, p. 01-07. Disponível em: <https://journals.openedition.org/laboreal/8938>. Acesso em: 01 de abril de 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Observatório Nacional sobre questões ambientais, econômicas e sociais e alta complexidade e grande impacto e repercussão**. Disponível em: <https://observatorionacional.cnj.jus.br/observatorionacional/vitimas-de-questoes-complexas-e-de-grande-impacto-acoes-e-decisoes-judiciais/>. Acesso em: 24 de março de 2023.

Congresso Internacional de Arquitetura Moderna. Carta de Atenas, novembro de 1933.

Disponível em:

<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Atenas%201933.pdf>.

Acesso em: 09 de março de 2023.

COSTA, Alisson Luiz da, et al. **Análise Espacial da Evolução do IDHM do Município de Maceió**. GeoAlagoas: Simpósio sobre geotecnologias e geoinformação no estado de Alagoas.

COSTA, Carlos Victor. **Plano Diretor precisa focar na reorganização de Maceió**. Tribuna Hoje. Disponível

em: <https://tribunahoje.com/noticias/politica/2022/02/26/99011-plano-diretor-precisa-focar-na-reorganizacao-de-maceio>. Acesso em: 31 de março de 2023.

COSTA, Regina Helena. **Princípios de Direito Urbanístico na Constituição de 1988**. In: DALLARI; FIGUEIREDO. Temas de Direito Urbanístico. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1991, p. 109-128.

CRUZ, Paulo Marcio; FARIA, Daniela Lopes de Faria; ITU, Christian Normitsu. **A necessária evolução do Estado de Direito Social teorizado por Herman Heller ao Estado de Direito Socioambiental diante da crise ambiental na sociedade de riscos**. Revista Brasileira de Direito, 74-87, jun. 2016.

DANTAS, Juliana de Oliveira Jota. **Reflexões sobre o “caso pinheiro” à luz do estado de direito socioambiental brasileiro**. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, vº 17, nº 3, p. 755–779, 2022.

Defensoria Pública da União; Defensoria Pública do Estado de Alagoas; Ministério Público do Estado de Alagoas; Braskem. **Ação Civil Pública n. 0803836-61.2019.4.05.8000**, p. 38.

DEGUIT, León. **Manual de Derecho Constitucional**. España: Comares, 2005.

DIAGONAL. **Diagnóstico técnico participativo**. Publicado em junho de 2021, p. 337. Disponível em: <https://maisdialogos.com/documentos>. Acesso em: 31 de março de 2023.

DIAGONAL. **Eixo 3: qualificação urbana e ambiental**. Publicado em março de 2023. Disponível em: <https://maisdialogos.com/documentos>. Acesso em: 31 de março de 2023.

É ASSIM. **Barreira desaba na Chã da Jaqueira e inundação invade o Broma**. Publicado em: 26 de maio de 2022. Disponível em: <https://eassim.com.br/veja-videos-barreira-desaba-na-cha-da-jaqueira-e-inundacao-invade-o-broma/>. Acesso em: 31 de março de 2023.

EXAME. **Pesquisa aponta 1,1 milhão de usuários de internet banda larga no Brasil**. Exame, publicado em 9 de outubro de 2008. Disponível em: <https://exame.com/tecnologia/pesquisa-aponta-1-1-milhao-de-usuarios-de-internet-banda-larga-no-brasil-m0060769/>. Acesso em: 14 de março de 2023.

FACHIN, Zulmar Antonio; FRACALOSSO, William. **O meio ambiente cultural equilibrado enquanto direito fundamental**. Publica Direito, 2012.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Mínimo existencial ecológico (ou socioambiental): o direito fundamental às prestações materiais mínimas em termos de qualidade ambiental para o desfrute de uma vida humana digna e saudável das presentes e futuras gerações**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2009.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Estado Socioambiental de Direito e o princípio da solidariedade como seu marco jurídico-constitucional**. Revista Brasileira De Direitos Fundamentais & Justiça, 2008, p. 132–157.

FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato. **A expressão dos objetivos do Estado de Direito Ambiental na Constituição Federal de 1988**. In: LEITE; FERREIRA;

CAETANO. Repensando o Estado de Direito Ambiental. Santa Catarina: Fundação Boiteux, 2012.

FERRER, Gabriel Real. **La construcción del Derecho Ambiental**. Revista Novos Estudos Jurídicos, v. 18, n. 3, p. 347–368, 2013.

FOLHA DE ALAGOAS. **Preço dos imóveis em Maceió acumula alta de 13%, quinta maior do país**. Publicado em 13 de janeiro de 2023. Disponível em: <https://folhadealagoas.com.br/2023/01/12/preco-dos-imoveis-em-maceio-acumula-alta-de-13-quinta-maior-do-pais/>. Acesso em: 31 de março de 2023.

FONTES, Mariana Levy Piza. **Planos Diretores no Brasil: um estudo de caso**. Dissertação - Curso de Mestrado em Direito de Estado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

Força-tarefa ‘Caso Pinheiro’ constrói precedentes em atuação preventiva de tragédias humana e ambiental. Ministério Público Federal. Disponível em: https://www.anpr.org.br/media/com_submissoes/files/Inscri----o-Pr--mio-Rep--blica---vers--o-final2020-01-22-13-11-54.pdf. Acesso em: 18 de janeiro de 2023.

FUNDESP. **Caso Pinheiro: Fundesp protocola cinco projetos focados na reestruturação dos bairros para setores públicos de Alagoas**. Publicado em 11 de dezembro de 2020. Disponível em: <http://www.fundepes.br/caso-pinheiro-fundepes-protocola-cinco-projetos-focados-na-reestruturacao-dos-bairros-para-setores-publicos-de-alagoas/>. Acesso em: 31 de março de 2023

G1 AL. **Afundamento do solo em Maceió pode durar até 10 anos; entenda a formação dos bairros fantasmas**. G1 AL. Disponível em: <https://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2021/09/04/afundamento-do-solo-em-maceio-pode-durar-ate-10-anos-entenda-a-formacao-dos-bairros-fantasmas.ghtml>. Acesso em: 01 de abril de 2023.

G1 AL. **Começa o controle de acesso com cancelas na avenida principal do Mutange, em Maceió**, publicado em 12 de dezembro de 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2020/12/12/comeca-o-controle-de-acesso-com-cancelas-na-avenida-principal-do-mutange-em-maceio.ghtml>. Acesso em: 31 de março de 2023.

G1 AL. **Prefeitura de Maceió apresenta projeto de revitalização para área desabitada atingida pelas rachaduras**. Disponível em: <https://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2020/08/19/prefeitura-de-maceio-apresenta-projet-o-de-revitalizacao-para-area-desabitada-atingida-pelas-rachaduras.ghtml>. Acesso em: 01 de abril de 2023.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. **Mínimo existencial ecológico: a garantia constitucional a um patamar mínimo de qualidade ambiental para uma vida humana digna e saudável**. Manizales: Revista JURÍDICAS. nº 1, Vol. 10, p. 31-46, 2013.

KALIL, Ana Paula Maciel; FERREIRA, Heline Sivini. **A Dimensão Socioambiental do Estado de Direito**. Belo Horizonte: Revista Veredas do Direito, v.14 n.28 p.329-359, 2017.

KRELL, Andreas J. Do Meio Ambiente. *In*: CANOTILHO; MENDES; SARLET; STRECK. Comentários à Constituição do Brasil, 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

KRELL, Andreas J. **Interpretação das Normas Constitucionais da Cidade**. *In*: MOURA; TORRES; MOTA. Direito constitucional da cidade : teoria da constituição da cidade e do federalismo urbano : volume 1. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2021.

KRELL, Andreas J. **O Estado Ambiental como princípio estrutural da Constituição brasileira**. *In*: LEITE, José Rubens Morato; DINNEBIER, Flávia França. Estado de Direito Ecológico: conceito, conteúdo e novas dimensões para a proteção da natureza. São Paulo: Instituto por um planeta verde, 2017.

LEITE, José Rubens Morato; BELCHIOR, Germana Parente Neiva. **O Estado de Direito Constitucional e a particularidade de uma hermenêutica jurídica**. Santa Catarina: Revista Sequência - Estudos jurídicos e políticos, v. 31, n. 60, p. 291-318, 2010.

LEVIN, Alexandre. **Autonomia do Direito Urbanístico e seus princípios fundamentais**. Belo Horizonte: Revista Brasileira de Direito Urbanístico, v. 2, n. 2, p. 09-38, 2016.

LIMA, Júlia Maia. **A questão ambiental no Plano Diretor do município de Miracema/RJ**. Dissertação - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas, Universidade Federal Fluminense, 2018.

LINS, Regina Dulce Barbosa. **Relatório estadual de avaliação dos Planos Diretores participativos de Alagoas**. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/RedeAvaliacao/AvaliacaoPDPRelatorioEstadual_AL.pdf. Acesso em 23 de março de 2023.

MACEIÓ. **Lei n. 2.485**, de 16 de junho de 1978. Disponível em: <https://www.maceio.al.leg.br/documentos/docs/doc.php?filepath=leis&id=2430>. Acesso em: 29 de março de 2023.

MACEIÓ. **Lei n. 5.486**, de 30 de dezembro de 2005. Disponível em: https://www.sedet.maceio.al.gov.br/servicos/plano_diretor. Acesso em: 31 de março de 2023.

MACEIÓ. Plano de Ação Integrado: ações do sistema federal de proteção e defesa civil para os bairros Pinheiro, Mutange e Bebedouro. Publicado em dezembro de 2019. p. 05. Disponível em: <https://www.reportermaceio.com.br/wp-content/uploads/2019/12/PAIFederalMaceio191128-2.pdf>. Acesso em 30 de março de 2023.

MATIAS, João Luis Nogueira; BELCHIOR, Germana Parente Neiva. **Direito, economia e meio ambiente: a função promocional da ordem jurídica e o incentivo a condutas ambientalmente desejadas**. *In*: Revista NOMOS. Fortaleza, v. 27, p. 155-176, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, ed. 16, 2008.

MELO, Janaina Clara de; SÁ, Bruno Melo de. **Breves anotações sobre a dignidade da pessoa humana**. 2021.

MENDONÇA, Jupira Gomes de. **Plano diretor, gestão urbana e descentralização: novos caminhos, novos debates**. In: FERNANDES, Edésio. Direito urbanístico e política urbana no Brasil. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

MENEZES, Karina Rossana de Oliveira. **O Estatuto da Cidade e a elaboração de planos diretores: uma avaliação sobre a construção de espaços participativos em processos de planejamento urbano**. Dissertação - mestrado em Arquitetura e Urbanismo : Dinâmicas do Espaço Habitado, Universidade Federal de Alagoas, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Maceió, 2008.

MESSIAS, Ewerton Ricardo. **Brasil: Estado Democrático de Direito Ambiental?**. Revista da AJURIS, Porto Alegre, v. 43, n. 140, p. 125-150, 2016.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Resolução n. 25**, de 18 de março de 2005. Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/resolucao025.pdf>. Acesso em: 19 de março de 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL; Braskem. **Ação Civil Pública nº 0806577-74.2019.4.05.8000**, p.13/14.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL; Braskem. **Termo de Acordo para extinguir a Ação Civil Pública Socioambiental**. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/al/arquivos/2021/Acordo_ambiental.pdf. Acesso em: 30 de março de 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Caso Pinheiro/Braskem**. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-pinheiro>. Acesso em: 30 de março de 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Força-tarefa ‘Caso Pinheiro’ constrói precedentes em atuação preventiva de tragédias humana e ambiental**. Disponível em: https://www.anpr.org.br/media/com_submissoes/files/Inscri----o-Pr--mio-Rep--blica---vers--o-final2020-01-22-13-11-54.pdf. Acesso em: 18 de janeiro de 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Termo de Acordo para apoio na desocupação das áreas de risco**. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/al/sala-de-imprensa/docs/termo-de-acordo-celebrado-com-braskem/>. Acesso em: 31 de março de 2023.

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. **Patrimônio ambiental cultural e usucapião de bens móveis tombados - uma análise em busca da efetividade protetiva do Decreto-Lei n 25/1937**. Belo Horizonte: Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, n. 7, p. 334-347, 2006.

MOLINARO, Carlos Alberto. **Racionalidade ecológica e estado socioambiental e democrático de direito**. 2006. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

- MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 33.ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- MORAES, Germana de Oliveira. **Direitos de Pachamama e Direitos Humanos**. In: MORAES, Germana de Oliveira; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto; ARARIPE, Thaynara Andressa Frota. **Direitos de Pachamama e Direito Humanos**, 1º ed. Fortaleza: Mucuripe, 2018.
- MORAES, Germana de Oliveira. **O constitucionalismo ecocêntrico na América Latina, o Bem Viver e a nova visão das águas**. Fortaleza: Revista da Faculdade de Direito, v. 34, n. 1, p. 123-155, 2013.
- MORAES, Maria Celine Bodin de. **Danos à pessoa humana: uma leitura civil-constitucional dos danos morais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- MOURA, Emerson Affonso da Costa. **A Constitucionalização do Direito da Cidade**. Revista Brasileira de Gestão Urbana, p. 527-542, 2017.
- NUNES JÚNIOR, Amandino Teixeira. **O Estado Ambiental de Direito**. Revista de Informação Legislativa. Distrito Federal: Senado Federal, v. 41, n. 163, p. 295-307, 2004.
- OLIVEIRA, Flávia Paschoalini. **Análise do planejamento urbano no Brasil no século XX**. Simpósio Nacional de Geografia Urbana, p. 2084-2098, 2019.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE. **Declaração de Estocolmo**, de junho de 1972. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Declaracao%20de%20Estocolmo%201972.pdf>. Acesso em 10 de fevereiro de 2023.
- ORTEGA, Jorge Aranda. **El Estado de Derecho Ambiental: Concepto y Perspectivas de Desarrollo en Chile**. Revista de Justicia Ambiental, n. 05, p. 23-38, 2013.
- PAGANI, Eliane Barbosa Santos; ALVES, Jolinda de Moraes; CORDEIRO, Sandra Maria Almeida. **Segregação socioespacial e especulação imobiliária no espaço urbano**. VITÓRIA: Argumentum, v. 7, n. 1, p.167-183, 2015.
- PALMERI, Luiz Nivaldo; VENDRAMETTO, Oduvaldo; KRONIG, Rosangela. **Abrangência de aplicação do gerenciamento pelas diretrizes**. XXVIII Encontro Nacional de Engenharia de Produção. Rio de Janeiro, p. 01-12, 2008.
- PEREIRA, Flávia Pedrosa; SOUZA, Flávio Antonio Miranda de. **A influência do mercado imobiliário na nova legislação urbanística do município de Maceió**. São Paulo: VII Seminário Internacional do LARES, 2007.
- PEREIRA, Reginaldo; BERGER, Maurício. **A concretização do Estado de Direito Ambiental segundo a proposta da união internacional para conservação da natureza: limites e possibilidades**. Belo Horizonte: Rev. Fac. Direito UFMG, n. 73, p. 639-670, 2018.

PES, João Hélio Ferreira. **Direito Fundamental de Acesso à Água e o Mínimo Existencial Ambiental**. Revista de Direito da Cidade, v. 11, n. 4, p. 276-301, 2019.

RIO MEMÓRIAS. **O plano Agache**. Disponível em: <https://riomemorias.com.br/memoria/o-plano-agache/>. Acesso em: 13 de março de 2023.

SALLES, Marília Luiza Neves. **Estudo de Viabilidade e projeto de parque ambiental para o município de Cajamar - SP**. Revista Oswaldo Cruz, 2012, p. 06. Disponível em: <http://www.revista.oswaldocruz.br/content/pdf/mar%C3%ADlia%20luiza%20neves%20salles.pdf>. Acesso em: 01 de abril de 2023.

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

SANTOS, Caroline Gonçalves dos, *et al.* **A necessidade de evacuação de bairros em Maceió-AL e os impactos urbanos socioespaciais: novos desafios para o planejamento urbano na cidade**. UNESP: PLURIS (digital), p. 954-967, 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição de 1988**. 9. ed. rev. atual. – Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade (da pessoa) humana, mínimo existencial e justiça constitucional: algumas aproximações e alguns desafios**. Santa Catarina: CEJUR/TJSC, v. 1, n. 01, p. 29-44, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Ambiental Constitucional: constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente**, 2º ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, ed. 25. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**, 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2010, ed. 6.

SILVA, Suzana Tavares da. **Revisitando a garantia da tutela jurisdicional efetiva dos administrados**. Coimbra: Revista de Direito Público e Regulação, n. 5, p. 01-13, 2010.

SUNDFELD, Carlos Ari. **O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais**. *In*: Estatuto da Cidade. Coords. Adilson Abreu Dallari e Sérgio Ferraz. São Paulo: Malheiros Editores, 4ª ed., 2014.

TORRES, Marcos Abreu. **Estatuto da Cidade: sua interface no meio ambiente**. Revista de Direito Ambiental, v. 45, p. 196-212, 2006.

TORRES, Ricardo Lobo. **O direito ao mínimo existencial**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

VALOR ECONÔMICO. **Maceió lidera valorização imobiliária no nordeste. Imóveis de Valor. Publicado em 22 de julho de 2022.** Disponível em: <https://valor.globo.com/patrocinado/imoveis-de-valor/noticia/2022/07/22/maceio-lidera-valorizacao-imobiliaria-no-nordeste.ghtml>. Acesso em: 31 de março de 2023.

VALOR GLOBO. **Maceió lidera valorização imobiliária no nordeste. Imóveis de Valor.** Publicado em 22 de julho de 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/patrocinado/imoveis-de-valor/noticia/2022/07/22/maceio-lidera-valorizacao-imobiliaria-no-nordeste.ghtml>. Acesso em: 31 de março de 2023.

VERDAN, Tauã Lima. **O meio ambiente artificial a partir de uma perspectiva ofertada pelo direito urbanístico.** Fortaleza: Revista Científica Semana Acadêmica, nº 000031, p. 01-18, 2013.

VIZZOTTO, Andrea Teichmann; PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Direito urbanístico.** Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2009.

ZIMMERMANN, Patrícia. **Preço da banda larga deve cair até o fim de 2004, diz Brasil Telecom.** Folha de S. Paulo. Publicado em 19 de agosto de 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/informatica/ult124u13673.shtml>. Acesso em: 14 de março de 2023.