

Contexto jurídico e urbanístico das áreas de domínio das rodovias federais e a BR-262 nos perímetros de Manhuaçu, estado de Minas Gerais.

Auner Pereira Carneiro*

Professor Orientador. Dr. USP-SP- Pós-doutorando UENF-CCH- UNIG-ITAPERUNA

Wagner de Oliveira Rodrigues*

Doutor em Línguas pela UERJ – Universidade Estadual do Rio de Janeiro.

Resumo

A ocupação das áreas marginais das rodovias federais, *in casu* o da BR-262, quilômetros sessenta e três aos trinta e um, compreendidos no perímetro urbano e rural do Município de Manhuaçu, Estado de Minas Gerais, exige uma leitura que vai além da própria observância da legislação federal a respeito. Exige-se, para tanto, a integração da legislação federal à local, onde o Plano Diretor de Manhuaçu detém importante papel na definição dos diagnósticos sócio-urbanísticos e das possíveis medidas de correção dos problemas então existentes quanto às ocupações ilegais às margens das rodovias federais, onde se integram medidas do urbanístico ao ambiental, da sustentabilidade à função social da propriedade, tendo o natural e o cultural como objetos em questão.

Palavras chaves: Espaço urbano, Rodovias Federais, Direito Urbanístico.

Abstract

The occupation of the peripheral areas of the federal highways, *in casu* of the BR-262, kilometers sixty and three to thirty and one, understood in the perimeters of Manhuaçu City, Minas Gerais State, demands a reading that goes beyond the proper observance of the federal legislation the respect. It is demanded, for in such a way, the integration of the federal legislation to the place, where the Managing Plan of Manhuaçu withholds important paper in the definition of the social and urbanity diagnostic and the possible measures of correction of the existing problems then how much to the illegal occupations to the edges of the federal highways, where if they integrate measured of the urbanity at ambient, of the sustentabilidade at social function of the property, having natural and the cultural one as objects in question.

Keywords: Urban space, Federal Highways, Urbanity Right

1 Introdução

A dimensão das ocupações de espaços pelo ser humano faz, diante das desigualdades e tratamentos destacados havidos, repensar o modo de organização das cidades e do meio rural, precisamente quando o aspecto está voltado para a questão da ocupação das áreas de domínio das rodovias federais, onde fica ainda mais notória, de acordo com cada caso, a segregação sócio-espacial que as sociedades complexas causam, paralelo ao descaso do Poder Público em possíveis soluções para o impasse em tela. A partir daí as questões urbanísticas chamam a atenção quando o problema dos impactos havidos no ambiente natural causa reflexos no contexto do espaço construído, seja no campo ou na cidade, já que, diante dos contextos já mencionados, é necessário

um diagnóstico que trace, junto aos órgãos competentes, medidas de inclusão sócio-espacial e correção dos desvios espaciais, promovendo, desta forma, a sustentabilidade do meio ambiente construído – portanto, campo e cidade – e meio ambiente natural, verdadeiro desafio apresentado aos dias atuais.

No caso presente, estabelece-se como objeto de estudo os quilômetros sessenta e três aos trinta e um da rodovia federal BR-262 e suas áreas de domínio estabelecidas no perímetro urbano e rural do Município de Manhuaçu, Estado de Minas Gerais, onde se propõe uma reflexão sobre sua situação legal e urbanística e as proposições globais (legislação federal e diretriz nacional de política urbana) e locais (legislação local e cultura urbanística) sobre os problemas sociais e legais estabelecidos com sua ocupação marginal, tanto na zona rural quanto urbana do mencionado ente federativo.

2 Paralelo entre a sustentabilidade e a função social da propriedade no contexto da interdisciplinaridade e o objeto de estudo em questão

Na necessidade de integração entre conceitos e princípios científicos na seara jurídica, Direito Ambiental e Direito Urbanístico se encontram sempre em situações de leituras sobre o mesmo objeto, estabelecendo como foco princípios e definições que integram o Direito, como sistema, voltado à realização da sustentabilidade ambiental e à função social urbana, ambos direitos fundamentais, por extensão, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.¹

Observando o objeto presente, é na interação do homem com o meio ambiente construído, natural e antrópico em que o objeto de ambas as disciplinas está inserido, pois, por mais que seja a propriedade urbana objeto de estudos no Direito Urbanístico, também a mesma, desta vez no meio natural e transformado, encontram elementos científicos observados pelo Direito Ambiental. Desta forma, ainda que seja excelsa pretensão estabelecer conceitos entre as duas áreas do conhecimento jurídico, é importante fazer proveito dos conceitos e estudos lançados sobre o contexto do natural e do cultural em questão. Como exemplo desta situação, determinando o objeto de estudo do Plano Diretor, geralmente voltado ao contexto do Direito Urbanístico, toma-se a leitura da questão do Ministério das Cidades, infra:

¹ ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental, 8ª ed., Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2005, p. 309.

A realidade das cidades demonstra, cada vez mais, a ligação entre as atividades promovidas na zona rural com as atividades urbanas, uma vez que grande parte da população que vive na zona rural tem seu emprego e trabalho na região urbana, sem contar a utilização da infraestrutura e de serviços urbanos, como o transporte coletivo, escolas, postos de saúde, hospitais comércio e lazer. (...) O desenvolvimento da cidade nestes termos depende do desenvolvimento da região rural. O sistema de planejamento municipal, que é matéria do Plano Diretor, por exemplo, deverá ser constituído por órgãos administrativos regionalizados que compreendam também a região rural.²

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 tratou de possibilitar a formação de um conjunto de normas federais que previsse, junto ao cotejo com as legislações estadual e municipal, o estabelecimento de regras sobre a ação humana nas cidades, a partir do art. 183, onde se propõe a estabelecer, em paralelo com o art. 2º da Lei Federal n. 10.257/2001, a sustentabilidade das cidades como uma série de direitos a serem garantidos e mantidos no presente e no futuro, a partir de metas e ações estipuladas entre a Sociedade e o Estado, para a correção dos atuais e futuros problemas no ambiente antrópico surgidos do próprio *habitat* humano.³

Paralelo a isto, a proteção do meio ambiente é estabelecida a partir do art. 225 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 caracterizando a sustentabilidade voltada ao objeto em todas suas manifestações, inclusive naquelas havidas no ambiente urbano. Desta forma, “é evidente, contudo, que gerir cidades é produzir impactos sobre o meio ambiente – positivos ou negativos”, incluindo aqui a leitura da cidade na leitura do meio ambiente como *locus agendi homini* ora objeto do próprio sistema jurídico.⁴

Estabelecidas as questões acima, a ocupação marginal das rodovias federais, aí alcançando as áreas de domínio reservadas às mesmas, pela função específica que nelas se estabelecem – segurança e infraestrutura – dá o tom sobre as questões havidas entre a sustentabilidade ambiental e a sustentabilidade urbana, em um só preceito: uma vez atestado o motivo da ocupação, e as conseqüências havidas nesta – desestruturação da malha rodoviária, estado de periculosidade social, desregulação ambiental dos

² BRASIL. Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília : Ministério das Cidades, 2002, p. 48.

³ SAULE JÚNIOR, Nelson. Novas Perspectivas do Direito Urbanístico brasileiro. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do Plano Diretor. Porto Alegre : Sergio Antonio Fabris, 1997, p. 95.

⁴ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Op. Cit.*, p. 322.

ecossistemas presentes, dentre outros – as políticas públicas e as medidas de polícia que devem ser tomadas precisam integrar os objetos do urbano e do ambiental de modo que se integrem, também em um só objeto, a pretensão de proteger um bem público da União, paralelo à proteção dos ecossistemas presentes e do próprio ambiente antrópico legalmente estabelecido, tendo o meio ambiente – num todo – contemplado como objeto de proteção, e o ser humano, indiretamente, como alvo destas medidas.

Vistos tais linhas, a função social da propriedade é uma conquista da leitura das realidades que desafiam, perante o legislador, a tarefa de conciliar legalidade e legitimidade da norma, a partir do conceito de eficácia da norma no sistema jurídico. Por isto, a questão ora trabalhada na pesquisa tem nexos importantes com o art. 5º, inciso XXIII da nossa Carta Magna, quando em seu contexto protege e projeta, a título de direito e garantia fundamental, a função social da propriedade, rumo a uma visão coletiva da propriedade privada, ao contrário da antiga noção individualista sobre esta, uma vez que deverá ela estar correlacionada com os fins sociais, tais quais sejam a harmonia entre o econômico e o coletivo e a realização a que a mesma propriedade está destinada – a de fomentar o progresso do país.⁵

Portanto, não é uma opção normativa estabelecer ou não o princípio da função social da propriedade como elemento balizador da questão em tela. É exigência constitucional ao atendimento do bem comum, dentro de um Estado Democrático de Direito. É reflexo direto dos direitos de cidadania, dando ao ser humano a conquista de viver na sua plenitude com condições de moradia condizentes com suas necessidades básicas, dentro de uma política imobiliária compatível com suas economias, seja no campo – plantando e cultivando, gerando assim circulação de divisas e produtos – seja nas cidades, ganhando atenção especial dentro do contexto da ocupação urbana, não excluindo mais do que já excluído, visto o contexto dos espaços de segregação existentes como reflexos da desatenção do Poder Público com o principal objeto em questão, em tela o ser humano e o meio ambiente em que este ocupa.⁶

Deste modo, as medidas a serem adotadas estão ligadas tanto à prevenção de distorções e abusos no valor da terra urbana e o correspondente uso especulativo da mesma como reserva de valor, quanto às políticas de aproveitamento da terra urbana e rural de acordo com sua capacidade local, a distribuição de ônus e encargos decorrentes das obras e serviços de infraestrutura urbana e a recuperação dos investimentos do

⁵ JOSÉ AFONSO DA SILVA. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo : Malheiros, 2000, p. 95

⁶ MARICATO, Ermínia. *Metrópole na Periferia do Capitalismo*. São Paulo : Hucitec, 1996, p. 37.

Poder Públicos decorrentes de valorização imobiliária, sem descuidar das questões ligadas às áreas de proteção ambiental e de reserva de domínio, sob os fins que a prerrogativa lhe é estabelecida.⁷

Ao presente patamar, baseado no desenvolvimento sustentável e ordenado do meio ambiente natural e construído, foram constitucionalizados tanto o princípio da função social da propriedade quanto o princípio do desenvolvimento sustentável, estando o primeiro disposto no Título da Ordem Econômica e Financeira (VI, capítulo II), e o segundo no art. 225, ambos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, fazendo com que seja indispensável a promoção do desenvolvimento ambiental em função do alcance de um padrão digno de vida e da harmonia sócio-ambiental do ser humano consigo, com os demais e seu entorno.

A respeito do Princípio do Desenvolvimento Sustentável, nas cidades disposto no art. 2º da Lei n. 10.257 de 2001 (Estatuto da Cidade) e no meio ambiente disposto no art. 225, já mencionado, o sentido do presente, com esta leitura conjunta dos dispositivos, é de que todas as ações, metas e medidas estabelecidas devem ter, no mínimo, um equilíbrio entre as formas de desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social, ambiental e humano da cidade. Assim, a sustentabilidade do meio ambiente natural e construído induz a pensar que meio ambiente e pessoa humana estejam no centro das preocupações, uma vez que, na proteção da primeira, a segunda se estabelece não só na sua dignidade, mas também na própria sobrevivência, ainda que seja objeto mediato da norma, além de que somente pode se estabelecer um meio de sobrevivência a partir do estabelecimento de um consenso entre o espaço do homem na sua cultura e o seu espaço demarcado sobre o meio ambiente natural.⁸

Com isto, o desenvolvimento sustentável passou a estar vinculado, em sua prática, a um conjunto de medidas que possam promover estes valores, passando por algumas conceituações. A primeira delas está compreendida pelo conceito de *sustentabilidade*, conforme dispõe o princípio 1º da Declaração do Rio (Agenda 21), ocorrido no Município do Rio de Janeiro, em 1992, em que não deve se conter apenas com a preservação de um bioma natural, mas também com a harmonia entre o meio ambiente construído, natural e antrópico, promovendo o progresso social, econômico e humano de toda a sociedade. Sobre o contexto pelo qual a sustentabilidade se insere nos tratados internacionais, Gesta Leal faz referência ao presente evento, onde aponta:

⁷ SAULE JÚNIOR, Nelson. *Op. cit.*, p. 244.

⁸ SAULE JÚNIOR, Nelson Saule. *Op. Cit.*, p. 139.

Nesta mesma direção, o tratado sobre cidades, vilas e povoados sustentáveis, elaborado durante a ECO-92, aponta com clareza os princípios que devem nortear a política urbana, consistindo em três fundamentos básicos: a) direito à cidadania, ou seja, a participação dos habitantes das cidades na condução de seus destinos; b) gestão democrática da cidade, esta compreendida como submissão do planejamento do espaço urbano ao controle e participação da sociedade civil e c) a função social da cidade e da propriedade.⁹

Também é de se observar que o combate às injustiças sociais, a promoção da saúde, da educação, da cultura, do progresso científico também fazem parte de todo um sistema direcionado à sustentabilidade da cidade, daí extraído o seu sentido, e que realizam, por conseguinte, o *ethos* ambiental, enquanto reflexo da posição da sociedade frente ao ecossistema global da qual faz parte. A reflexão sobre a questão ora objeto deste trabalho detém este raciocínio: como produto da ação humana, que em seu antropocentrismo, nega o respeito às regras de ambiente natural, consequência seria que nos próprios consensos estabelecidos na sua atividade nitidamente antrópica tais teriam também as transgressões devidas, gerando as consequências já sabidas como questão da sua própria cultura, seja em espaço global ou em espaço local.

A partir do conceito, o desenvolvimento sustentável somente poderá ser considerado desta forma se estiver voltado para não só eliminar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais, mas também de preservar ambientes naturais ainda existentes e trabalhando a consciência social sobre estas duas questões. Por isto, enquanto a população não tiver acesso, universal e irrestrito, à moradia digna, transporte público, saneamento, cultura, lazer, segurança, educação, saúde, dentre outros, não há como sustentar que a cidade esteja atendendo a sua função social, nem tampouco que o meio ambiente esteja totalmente protegido. Segundo as linhas de Nelson Saule Júnior:

Com a evolução do sistema de proteção ambiental internacional, o direito ao desenvolvimento e o direito a um meio ambiente sadio têm como vínculo o desenvolvimento sustentável, que se configura como o princípio destinado a reconhecer o direito das futuras gerações a um meio ambiente sadio. O princípio do desenvolvimento sustentável fundamenta o atendimento das necessidades e aspirações do presente, sem comprometer a habilidade das gerações futuras atenderem suas próprias necessidades. O direito ao desenvolvimento e ao meio ambiente precisa ser

⁹ LEAL, Rogério Gesta. Direito Urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano. Rio de Janeiro : Renovar, 2003, p. 164.

enfocado conjuntamente, de modo a constituir obrigações para a Comunidade Internacional e aos Estados.¹⁰

A par do exposto, constituem-se verdadeiros direitos difusos o direito à cidade e o direito ao meio ambiente, somente viável através de uma *nova ética urbano-ambiental*, de onde novas relações são constituídas para o atendimento do exercício da cidadania plena nestes dois espaços – culturais e naturais – que guardam entre si diferenças e semelhanças estruturais para a sobrevivência do ser humano no planeta.

3 Planejamento urbano e o contexto das rodovias federais no perímetro urbano e rural de Manhuaçu, Minas Gerais.

O Plano Diretor, instrumento básico da política municipal de desenvolvimento urbano, se o correlacionando às leis urbanísticas presente é forte fator de mudança e transformação do espaço urbano, pois representa o poder real da legislação municipal sobre a planificação dos destinos de um Município. Aqui ele é um conjunto de princípios e regras orientadoras da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano, sendo importante um necessário e hábil consenso entre o Poder Público e a Sociedade, para as possíveis eficácias das medidas tomadas pelo dito instrumento legal. Por isso, a visão do Plano Diretor, como lei que organizará a construção jurídica do espaço urbano municipal, dará a dimensão mais próxima do real de onde as legislações municipais estão incidindo para a concessão do direito ao meio ambiente ecologicamente sustentável e às cidades sustentáveis, já que nesta pretensão estão dispostos todos os atores sociais e seus interesses em jogo.

Do mesmo modo, a mesma dialética legal será havida com relação aos que estão no exercício das propriedades lindeiras às rodovias federais, e se as ditas áreas de domínio destas serão reflexo dos problemas havidos na questão da chamada “ordem urbana”, e que deverá, por força destas situações concretas, estabelecer este paralelo para a correção dos problemas advindos deste quadro.¹¹

Com isto, o objetivo do Plano Diretor integra os princípios da função social da propriedade e da sustentabilidade ambiental, sem se descurar do meio ambiental natural e antrópico como elementos que devem coexistir de forma estruturalmente harmônica, promovendo, no conjunto das políticas adotadas pelo Poder Público – com a

¹⁰ SAULE JÚNIOR, Nelson. *Op. Cit.*, p. 65.

¹¹ MARICATO, Ermínia. *Op. Cit.*, p. 48.

participação da comunidade – o alcance constitucional e infraconstitucional dos valores do Estado Democrático de Direito, dentre eles a justiça social e a dignidade da pessoa humana. Tal deve estar presente no objeto da lei planificadora local, na análise, ainda que sumária, dos principais dispositivos do atual Plano Diretor do Município de Manhuaçu.¹²

A respeito do contexto em que deriva da efetivação da propriedade rural e urbana – onde o contexto rural em nenhum momento é citado como objeto de ordenação do solo urbano no texto do Plano Diretor local – estabelece-se: “Art. 3º – São objetivos gerais da Política de Desenvolvimento Urbano Municipal: II - ordenar e controlar o uso do solo para o cumprimento da função social da cidade e da propriedade;”¹³

Com tal dispositivo, propõe-se a ordenar, através de leis específicas, como a “Lei de demarcação geofísica do território municipal”, a “Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo”, o “Código de Posturas” e o “Código de Obras” (art. 26, incisos I a IV) a disposição para a materialização da função social da cidade e da propriedade.

Ainda neste raciocínio, desta vez no capítulo III do Título II, intitulado “Das Políticas Ambientais e de Saneamento” – como política ambiental e de saneamento o impedimento ou restrição de ocupação antrópica em área imprópria à urbanização e em unidade de conservação. Cabe destacar os instrumentos adequados a tanto, dispostos em seu art. 12, e incisos, como o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios, o imposto progressivo sobre a propriedade predial e territorial urbana, a desapropriação, o direito de preempção, a operação urbana consorciada e a concessão de uso especial para fins de moradia, dentro das metas a serem atingidas para o alcance do efetivo controle do solo urbano, portanto, do atendimento aos princípios da função social da cidade e da propriedade.

Sobre a questão em tela, tendo como objeto a rodovia BR-262, nada consta sobre o mesmo no Plano Diretor local. No entanto, no art. 9º encontram-se as diretrizes gerais da política municipal do sistema viário e de transporte municipal, do qual – ao máximo – se prevê a articulação e integração dos “componentes estruturadores da mobilidade - trânsito, transporte, sistema viário, educação de trânsito e integração regional – de

¹² Dentro das dificuldades havidas na questão da legislação local, até o momento foi alcançado o texto do Plano Diretor tal qual aprovado no legislativo de Manhuaçu, não sendo possível mencionar o número real da lei municipal, aprovado em seu inteiro teor, de acordo com a Presidência da Câmara Municipal do Município, na pessoa da Sra. Maria Imaculada Dutra.

¹³ CAMARA MUNICIPAL DO MUNICÍPIO DE MANHUAÇU. Plano Diretor do Município de Manhuaçu. Manhuaçu: mimeo, 2006. p. 03

forma a assegurar o direito de ir e vir, com sustentabilidade, economicidade e qualidade de vida”. Ao que parece, a interpretação, quanto ao objeto analisado, exclui a incidência das rodovias federais que passam pelo perímetro urbano e suas áreas lindeiras, desafiando outras competências no ordenamento deste espaço de risco, sequer delimitado nos zoneamentos previstos no art. 11 do Plano Diretor do Município de Manhuaçu, ficando a análise no plano da lei federal e nas soluções locais que, inicialmente, deveriam ser analisadas pelo próprio ente federativo local.

4 Abordagem legal e do discurso das áreas de domínio da rodovia federal BR-262 e as realidades urbano-ambientais no município de Manhuaçu, estado de Minas Gerais.

Nesta fase atual da análise, pretende-se estabelecer os marcos teóricos técnicos e fáticos da questão havida com o objeto de estudo, inicialmente integrando os dados do DNER – Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (atual DNIT – Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes) e as observações de campo produzidas a respeito, para o estabelecimento de hipóteses que possam aduzir ao atendimento das normas legais sobre o afastamento das ações culturais às margens da rodovia federal BR-262 no Município de Manhuaçu, Estado de Minas Gerais, e as questões que dão motivo ao não respeito às determinações legais, integrando-os aqui os elementos legais acima dispostos.

4.1 Conceitos técnicos e legais sobre as áreas de domínio das rodovias federais e o objeto estudado: os quilômetros 63 a 31 da BR-262 em Manhuaçu-Mg.

As rodovias federais são bens da União em que, através da Constituição da República Federativa do Brasil, em seu artigo 20 inciso II, declara que “as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei.” Já no artigo 21 é citado que compete à União: inciso XXI - “estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação”, e no artigo 22, diz que é competência privativa da União legislar sobre “diretrizes da política nacional de transportes” (Inciso IX) e “trânsito e transporte” (Inciso XI).

O Decreto-Lei 512/69, de 21/03/1969 que atribuía ao DNER – Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – poderes para exercer a administração permanente

das rodovias e permitia estabelecimento de servidões, a limitação do uso ao acesso e ao direito das propriedades vizinhas, e mais tarde, com fundamento na Lei 6.766/79, tornou-se obrigatório à manutenção de uma área de reserva de 15 metros para cada lado da faixa de domínio da rodovia, com a conseqüente proibição que na mesma seja levantada qualquer tipo de construção. Esta lei é extensiva aos terrenos loteados ou não, em zonas urbanas, suburbanas, de expansão urbana ou rural. A inobservância deste recuo por parte do lidero permite o procedimento judicial mediante ação demolitória mesmo que a construção tenha tido licença da Prefeitura local.¹⁴

De acordo com o artigo 82 da Lei nº. 10.233, de 05/06/2001, são atribuições do DNIT – Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – em sua esfera de atuação: estabelecer padrões, normas, especificações técnicas para os programas de segurança operacional, sinalização, manutenção ou conservação, restauração ou reposição de vias, terminais e instalações, estabelecer padrões, normas e especificações técnicas para a elaboração de projetos e execução de obras viárias; declarar a utilidade pública de bens e propriedades a serem desapropriada para implantação do Sistema Federal de Viação, entre outros. Para tanto, o órgão levanta, através de seus vários manuais e instruções, a situação das faixas de domínio com propriedade. A iniciar, em seu “Glossário de Termos Técnicos”, define o mesmo como “base física sobre a qual assenta uma rodovia, constituída pelas pistas de rolamento, canteiros, obras-de-arte, acostamentos, sinalização e faixa lateral de segurança, até o alinhamento das cercas que separam a estrada dos imóveis marginais ou da faixa de recuo”.¹⁵

Por outro lado, na mesma fonte, situa-se o termo “eixo” como “(...) 2) Linha principal, verdadeira ou imaginária, que divide um corpo sistematicamente”. Há que se destacar que as formas de se determinar a distância das faixas de domínio nas áreas rurais e urbanas são bastante diversas das áreas urbanas, merecendo enfoque distinto de cada uma destas áreas.¹⁶

Geralmente, o que se observa nas rodovias federais em zonas rurais são dimensões das faixas de domínio dimensionadas em função do relevo e, muitas das vezes, a prática de culturas agropecuárias ou as entradas em estradas vicinais, cuja

¹⁴ DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTES. Manual para ordenamento do uso do solo nas faixas de domínio e lindeiras das rodovias federais. Rio de Janeiro : Ministério dos Transportes/DNER/Diretoria de Desenvolvimento Tecnológico, 2005, p. 09.

¹⁵ DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTRADAS DE RODAGEM. Glossário de Termos Técnicos Rodoviários. Rio de Janeiro: Ministério dos Transportes/DNER/Diretoria de Desenvolvimento Tecnológico, 1997, p. 108.

¹⁶ DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTRADAS DE RODAGEM. *Op. cit.*, p. 80.

avaliação do órgão governamental a respeito diz não prejudicar a faixa de domínio em si, já que fica na condição de usufruto o espaço avançado sobre a faixa de domínio, uma vez que ela, se por um dia for utilizada para alguma intervenção na própria rodovia, não precisará indenizar o usufrutuário por esta situação.

Talvez seja este o motivo pelo qual boa parte dos trechos verificados na zona rural do Município de Manhuaçu, que possua a faixa de domínio da BR-262, esteja sendo praticamente não usados e, com isto, fique o terreno quase nu e cercado à distância do pavimento em si. Ainda assim, é recomendado que se observasse as competências definidas ao DNIT pela Lei nº. 10.233, de 05/06/2001, em seu art. 82, onde, qualquer alteração deve ser comunicada previamente à unidade do DNIT mais próxima (no caso, o do Município de Rio Casca, enquanto unidade administrativa da Superintendência Regional de Minas Gerais).¹⁷

Diante do poder destacado ao órgão, ainda há a possibilidade de autorizar ou negar os acessos às propriedades lindeiras, uso da faixa de domínio e travessias, na medida em que estes empreendimentos possam prejudicar o fluxo de tráfego na segurança da rodovia, através das Resoluções do DNER nº. 18/91 e nº. 03/2001. Neste ínterim, a demarcação de áreas *non aedifandi* é feita a partir dos critérios determinados pela própria faixa de domínio, por onde, através de instrução do DNIT, atende a uma área mínima de 15 (quinze) metros a cada lateral a partir do eixo da rodovia – variável a mais de acordo com o projeto específico da rodovia federal – podendo, inclusive, mover “ação judicial de natureza demolitória ‘actio de opere demoliendo’, ainda que tivesse autorização da Prefeitura do Município da localidade, a qual seria responsabilizada como litisconsorte” (grifos do autor).¹⁸

A partir dos dados acima, verifica-se sobre as áreas de domínio às margens da rodovia federal BR-262, que estão dentro dos limites territoriais do Município de Manhuaçu, entre os quilômetros 31 (trinta e um), que delimita a fronteira entre os Municípios de Manhuaçu e Reduto, até o quilômetro 63 (sessenta e três), também fronteira entre os Municípios de Manhuaçu e Matipó, todos estes Municípios mineiros.

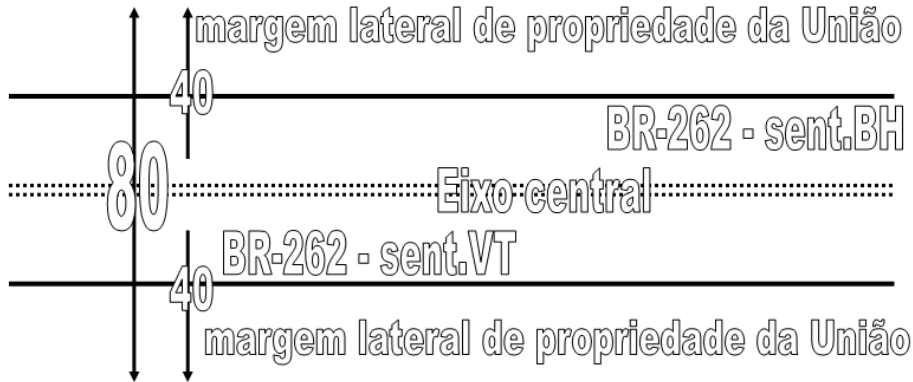
Segundo dados fornecidos pelo DNIT – Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – localizados no Município de Rio Casca, Estado de Minas Gerais, há uma delimitação de faixa de domínio contida num espaço lateral, a partir do

¹⁷ DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES. Superintendências Regionais do DNIT nos Estados. Internet, <http://www.dnit.gov.br/menu/institucional/organograma/super> acesso em 26 de setembro de 2007.

¹⁸ DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES. *Op. Cit.*, p. 34.

centro da pista, no comprimento de 80 (oitenta) metros, sendo 40 (quarenta) de cada lado, conforme figura abaixo. Cabe ressaltar que tais medidas, acima até das delimitadas em caráter geral pelo DNIT em sua sede, são estabelecidas através da Portaria n. 132 do antigo DNER, na data de 20 de agosto de 1980.

Figura 1: Dimensão das faixas de domínio da rodovia federal BR-262



Fonte: pessoal, com dados do DNIT, unidade de Rio Casca, Estado de Minas Gerais.

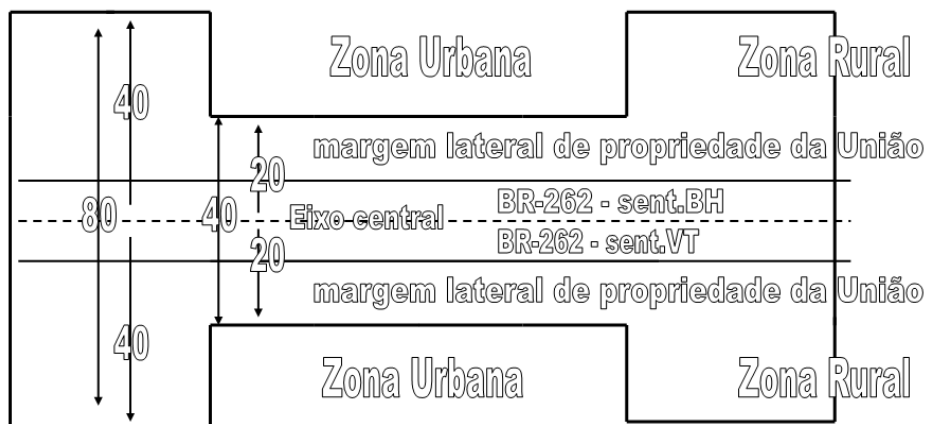
Em segundo plano, por força da Portaria do (então) DNER – Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, já aos 20 de agosto de 1980, por uso de sua competência normativa, tendo em vista a norma ser de utilidade pública, se dá uma redução no comprimento da faixa de domínio, tendo como fator desta a urbanização no Município de Manhuaçu, em seu distrito-sede. O início da redução de domínio se faz a partir do quilômetro 38 (trinta e oito), exatamente demarcado na ponte sobre o rio São Luis, e termina no quilômetro 33 (trinta e três), no ponto demarcado sobre o Córrego Pouso Alegre (no local a pista segue sem obstáculo, tendo sob esta um canal subterrâneo). Neste sentido, a redução se faz dos 80 (oitenta) metros para 40 (quarenta) metros a partir do eixo central, conforme demonstra a figura n. 02 abaixo.

Uma observação é salutar ao objeto ora estudado: nenhum outro distrito urbano do Município de Manhuaçu está englobado na permissão dada à área de 80 (oitenta) metros para 40 (quarenta) metros a partir do eixo central, sendo respeitada a primeira dimensão de comprimento da área de domínio da rodovia federal BR-262.

Conforme visto acima, a determinação das medidas gerais estabelecidas em caráter geral para todas as rodovias federais do país é de 15 (quinze) metros a cada lateral a partir do eixo da pista. No entanto, isto pode se dar através do entendimento de que a determinação final das margens lindeiras das pistas fica a cargo do projeto de cada

rodovia federal, em específico através de suas portarias de utilidade pública, conforme visto no caso acima.¹⁹

Figura 2: Medidas da faixa de domínio da BR-262 no distrito-sede de Manhuaçu-Mg



Fonte: Elaborado pelos autores, com dados do DNIT, unidade de Rio Casca, Estado de Minas Gerais.

Por outro lado, em função da própria natureza específica das ocupações urbanas havidas, a Lei Federal n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979, com redação dada pela Lei Federal n. 10.932, de 03 de agosto de 2004, define que os parcelamentos de solo urbano, se porventura ocorrerem em área marginal às rodovias federais, deverão ser observadas, previstas e regulamentadas não só a “densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem” (art. 4º, I), mas também a reserva de 15 (quinze) metros de cada lado da rodovia, como área *non aedificandi*, salvo exigências maiores da legislação específica, o que, no caso do Município de Manhuaçu, tal deverá ser observado nos critérios específicos estabelecidos acima.

Observação importante deve ser feita quando o DNIT estabelece o marco teórico desenvolvido acima, aplicado ao planejamento urbano como imperativo de observância das áreas então objeto do estudo presente, *verbis*:

Na realidade, o crescimento da malha e das condições técnicas das rodovias deveu ser acompanhado com a implantação de Planos Diretores Municipais, que permitiriam o ordenamento e uso do solo nestas regiões, de modo que o tráfego

¹⁹ Decreto-Lei n. 512, de 21 de março de 1969, art. 14: “O Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, por ato de seu Diretor-Geral, declarará a utilidade pública de bem ou propriedade, para efeito de desapropriação e afetação a fins rodoviários, e a qualquer tempo, poderá requisitar o ingresso de agente do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, em propriedade pública ou privada, para efetivação de estudos que visem a implantação de estradas ou obras auxiliares, observado o dever de preservação do bem e de indenizar as perdas e danos decorrentes da requisição.”

rodoviário pudesse crescer sob a ótica de segurança viária e as futuras ampliações de capacidade de tráfego pudessem usar as áreas reservadas na faixa de domínio, sem impactar com desapropriações as áreas lindeiras.²⁰

Desta maneira, irresistível fica a situação para que a definição dos zoneamentos acompanhe as áreas afetadas pelo afastamento obrigatório das rodovias federais, em virtude de sua utilidade destacada e de seu impacto humano – a respeito do trânsito que se emprega nas vias, já a margem lindeira afetada *non aedificandi* está estabelecida tanto à possibilidade de expansão marginal da própria pista, com o aumento da demanda, quanto também à prevenção de um perigo notório e comum aos pedestres e transeuntes próximos à via, quiçá quanto aos habitantes às margens das rodovias, razões da necessidade das áreas de domínio das rodovias federais.

4.2 Observações da realidade a partir do trecho Km. 63-31 da BR-262.

A partir dos dados acima, pode-se verificar uma série de fatores que determinam o estabelecimento da visão de legalidade e legitimidade sobre as ocupações havidas às margens da rodovia federal BR-262. Com base em análise local, através de fotos obtidas pelo presente autor e imagens de satélites, através de software próprio, juntamente a entrevistas feitas a autoridades do DNIT e da Polícia Rodovia Federal, juntamente com a Presidência da Câmara Municipal de Manhuaçu, pode-se perceber que as áreas, num todo, são respeitadas, principalmente na zona rural.

Descrevendo as condições da rodovia ora objeto do estudo, a partir das observações presentes, considerando tais disposições hipóteses que deverão mais tarde ser apuradas por equipe técnica própria ao diagnóstico definitivo sobre o caso, estabelece-se a seguinte situação sobre a ocupação e o respeito legal às áreas de domínio do objeto em questão:

GRÁFICO 1: Observação da realidade espacial da ocupação marginal da BR-262, km. 63-31.

km	Localização	Situação da ocupação marginal na rodovia BR-262
63	Limite entre os Municípios de Manhuaçu e Matipó	Área de domínio respeitada.
62	Zona Rural	Área de domínio respeitada.
61	Zona Rural	Cercamento físico em ambos os lados, respeitando a área de domínio.

²⁰ DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTES. *Op. cit.*, p. 10

60	Entrada de Santo Amaro de Minas (distrito de Manhuaçu)	Posto de gasolina e residências, respeitando a área de domínio. Atividade agropecuária na faixa.
59	Entrada Aeroporto de Santo Amaro de Minas	Área de domínio respeitada.
58	Zona Rural	Área de domínio respeitada.
57	Zona Rural	Atividade agropecuária na faixa.
56	Zona Rural	Área de domínio respeitada, por conta de predominância de vegetação natural (Mata Atlântica).
55	Início do entroncamento das BR's 262 e 116	Área de domínio respeitada, por conta de predominância de vegetação natural (Mata Atlântica).
55-54	Distrito de Realeza	Ocupação urbana na faixa de domínio.
53-52	Zona Rural	Área de domínio respeitada, por conta de predominância de vegetação natural (Mata Atlântica).
52	Zona Rural	Atividade agropecuária na faixa. Uso de <i>outdoors</i> na área de domínio.
51-50	Zona Rural	Área de domínio respeitada, por conta de predominância de vegetação natural (Mata Atlântica).
49	Zona Rural	Área de domínio desrespeitada (área construída – moradia rural).
48-47	Zona Rural	Área de domínio respeitada.
46	Zona Rural	Atividade agropecuária na faixa.
45	Zona Rural	Atividade agropecuária na faixa. No sentido Vitória – Belo Horizonte, construção rural (sede de chácara).
44	Zona Rural	Área de domínio respeitada.
43	Zona Rural	Atividade agropecuária na faixa (sentido Vitória – Belo Horizonte)
42	Zona Rural	Clube dos Cabos e Soldados da Polícia Militar de Minas Gerais (sentido Vitória – Belo Horizonte).
41	Zona Rural	Área de domínio respeitada, inclusive em empreendimento de lazer distante 20m da pista (sentido Belo Horizonte – Vitória).
40	Zona Rural	Área de domínio respeitada, inclusive em empreendimento de lazer distante 20m da pista (sentido Belo Horizonte – Vitória).
39	Zona Industrial do distrito-sede de Manhuaçu	Área de domínio respeitada
38	Zona Urbana (Ponte sobre o Rio São Luiz).	Área de domínio desrespeitada. Marco inicial da distância de 40m a partir do eixo.
37	Zona Urbana	Área de domínio respeitada, por empreendimentos comerciais (postos de gasolina, concessionárias de automóveis e outros).

km	Localização	Situação da ocupação marginal na rodovia BR-262
36-33	Zona Urbana (Trevo da Retífica Santa Branca)	Área de domínio desrespeitada (predomínio de construção em encostas, aglomeração urbana, presença de atividade comercial, cemitério público e empreendimentos de lazer).
33	Zona Urbana (Trevo do Zebu, Córrego Pouso Alegre).	Área de domínio respeitada. Marco final da distância de 40m a partir do eixo.
33	Zona Industrial do distrito-sede de Manhuaçu	Área de domínio respeitada. Zona
32-31	Zona Rural	Área de domínio respeitada

Fonte: Elaborado pelos autores.

No entanto, quanto à na zona urbana, a ocupação das margens da rodovia federal BR-262 faz urgir ações do Poder Público na questão da regularização fundiária urbana, já que é perceptível o avanço de determinadas construções, principalmente onde a rodovia passa por áreas de notável risco urbanístico (relevo acentuado), já que a maior proximidade com o centro antigo da cidade aumenta o poder especulativo sobre o valor da propriedade imobiliária e “facilita” a proximidade dos ocupantes aos serviços públicos e privados então dispostos na malha urbana local.²¹

5 Considerações finais

Levando-se em consideração os dados acima, podem-se obter as seguintes hipóteses acerca das ocupações marginais da BR-262, nos quilômetros 63 ao (presumido, visto não estar correta a fronteira entre os Municípios de Manhuaçu e Reduto) 31, além de todo aporte legal e fático suscitado ao longo deste trabalho, chegam-se às seguintes considerações finais:

As condições de uso da marginal da rodovia na zona rural atendem, aparentemente, o respeito à faixa de domínio, garantindo assim a função social da propriedade e da sustentabilidade ambiental, inclusive quando se utiliza da área para uso agropecuário, dando proveito a um imóvel (público) sem uso determinado;

As regras determinadas na zona rural e urbana apresentam elementos específicos e diferenciados, dentro do poder normativo antes conferido ao DNER, destacando uma

²¹ MARICATO, Ermínia. *Op. Cit.*, p. 58.

distância diferenciada no centro urbano do distrito-sede, ainda tendente à redução, e no centro rural medida maior (80 – oitenta – metros) (Portaria DNIT 132/1980 c/c Decreto-Lei 512/69, de 21/03/1969). Talvez, não só pela especialidade da norma, mas também pela contemporaneidade da primeira, a área deva realmente ser de 80 (oitenta) metros na zona rural, o que, mesmo assim, não desrespeitaria – em boa parte – os empreendimentos localizados às margens da rodovia;

Com relação à zona urbana, há descompasso com a distância no distrito de Reduto e, no distrito-sede, a partir de alguns trechos, onde se verifica que a urbanização é um fator evidente na ocupação destes espaços. Cabe-se aqui uma política fundiária voltada para a qualidade ambiental destes espaços e, se possível, a construção de um desvio à mesma rodovia que fuja deste contexto sócio-espacial. Desta vez, não é o Plano Diretor de Manhauçu – a quem competia, inicialmente, este dever – de apontar possíveis instrumentos legais e administrativos e soluções a tanto, já que tal fora aprovado sem a observação mínima da realidade local e a contemplação das demandas locais no dito instrumento legal;

Com base nestes argumentos, espera-se que o Poder Público possa – primeiro – articular as três esferas federativas e – segundo – estabeleça regras claras e precisas, através de um Plano Diretor que seja efetivamente voltado à leitura da realidade local, atendido o princípio democrático e o estabelecimento de um consenso que seja reflexo das demandas urbano-ambientais do Município, situação esta não verificada no contexto do Plano Diretor de Manhauçu, tampouco visualizadas nas leis municipais a respeito dos zoneamentos e ordenamentos do uso do solo urbano.

Ainda mais longe do atendimento desta questão é a regulação da propriedade rural face às áreas de domínio da rodovia federal BR-262, onde está presente a ausência do Poder Público para a integração dos ambientes rurais aos seus distritos urbanos e à própria sede urbana, em que não só nega o atendimento da função social da propriedade urbana e rural como também da sustentabilidade ambiental, princípios estes estabelecidos na Carta Magna de 1988, como verdadeiros imperativos de ação frente aos desafios locais, reflexos diretos de uma realidade global também desafiadora. Daí não só fica comprometida a melhor utilidade da propriedade pública e privada, que se coexistem neste caso estudado, mas também a melhor finalidade buscada pelas mesmas – daí o conceito de sustentabilidade ambiental nas rodovias federais.

Para tanto, o envolvimento da sociedade na participação das questões que desafiam a organização do espaço ambiental e urbano devem perpassar pela previsão na sua lei diretriz maior – o Plano Diretor – que deverá conter as leituras deste ambiente e os reflexos desta em ações para a promoção de cidadania ambiental a todos os munícipes daquele contexto, para além da legislação federal e dos órgãos também federais, como o caso do DNIT e da Polícia Rodoviária Federal, esta encarregada da vigilância sobre as ocupações das áreas de domínio da rodovia federal BR-262.

Observar o fundamento destes problemas é exigência do Poder Local que deve, juntamente com as outras esferas de poder, canalizar esforços para as possíveis correções dos desajustes urbanos, a fim de que as utilidades já estabelecidas às rodovias federais não fiquem prejudicadas por conta de um espaço de domínio que, ao lugar de ser área de segurança ou de logística, se transforma em área de diagnóstico e termômetro da segregação sócio-espacial urbana e rural, *in casu* no Município de Manhuaçu, Estado de Minas Gerais.

REFERÊNCIAS

- ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental, 8ª ed., Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2005, p. 309.
- BRASIL. Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília : Ministério das Cidades, 2002, p. 48.
- CAMARA MUNICIPAL DO MUNICÍPIO DE MANHUAÇU. Plano Diretor do Município de Manhuaçu. Manhuaçu : *mimeo*, 2006.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTRADAS DE RODAGEM. Glossário de Termos Técnicos Rodoviários. Rio de Janeiro : Ministério dos Transportes/DNER/Diretoria de Desenvolvimento Tecnológico, 1997, p. 108.
- _____. Manual para ordenamento do uso do solo nas faixas de domínio e lindeiras das rodovias federais. Rio de Janeiro : Ministério dos Transportes/DNER/Diretoria de Desenvolvimento Tecnológico, 2005, p. 09.
- _____. Superintendências Regionais do DNIT nos Estados. Internet, <http://www.dnit.gov.br/menu/institucional/organograma/super> acesso em 26 de setembro de 2007.
- JOSÉ AFONSO DA SILVA. Direito Urbanístico Brasileiro. São Paulo : Malheiros, 2000, p. 95
- LEAL, Rogério Gesta. Direito Urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano. Rio de Janeiro : Renovar, 2003, p. 164.
- MARICATO, Ermínia. Metrópole na Periferia do Capitalismo. São Paulo : Hucitec, 1996, p. 37.
- SAULE JÚNIOR, Nelson. Novas Perspectivas do Direito Urbanístico brasileiro. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do Plano Diretor. Porto Alegre : Sergio Antonio Fabris, 1997, p. 95.