

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

CAROLINA BORGES SUAREZ

**O MUNICÍPIO E O MEIO AMBIENTE:
O DESAFIO DA SUSTENTABILIDADE URBANA.**

**CURITIBA
2008**



Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Carolina Borges Suarez

**O Município e o Meio Ambiente:
o desafio da sustentabilidade urbana**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Vladimir Passos de Freitas.

**Curitiba
Fevereiro de 2008**



Carolina Borges Suarez

**O Município e o Meio Ambiente:
o desafio da sustentabilidade urbana**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.
Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Prof. Dr. Vladimir Passos de Freitas

Orientador

Centro de Ciências Jurídicas e Sociais – PUC/PR

Prof. Dr. Alvacir Alfredo Nicz

Centro de Ciências Jurídicas e Sociais – PUC/PR

Prof.^a Dr.^a Regina Maria Macedo Néri Ferrari

UFPR

Curitiba, 28 de fevereiro de 2008.

Suarez, Carolina Borges
S939m O município e o meio ambiente : o desafio da sustentabilidade urbana /
2008 Carolina Borges Suarez ; orientador, Vladimir Passos de Freitas. – 2008.
105 f. ; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná,
Curitiba, 2008
Inclui bibliografia

1. Direito ambiental. 2. Cidades e vilas. 3. Desenvolvimento sustentável.
4. Política pública. 5. Meio ambiente. 6. Planejamento urbano. I. Freitas,
Vladimir Passos de. II. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Programa
de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

Doris 4. ed. – 341.347
CDD 20. ed. – 307.76

A Gregório Aurélio e Selma Regina, meu porto seguro, com quem compartilho todas as lutas e a quem dedico todas as vitórias.

AGRADECIMENTOS

A elaboração de um trabalho sempre envolve a colaboração direta e indireta de inúmeras pessoas, o que torna impossível o intento de agradecer devidamente a cada um dos merecedores de agradecimento, mas tentarei brevemente nomear aqueles que foram imprescindíveis a este trabalho.

A Deus, em quem encontro conforto nas horas difíceis, e a quem rogo pelas alegrias diárias, meu criador e protetor.

Ao insigne orientador, Professor Vladimir Passos de Freitas, pela orientação dedicada, e especialmente pelo exemplo no magistério ético, por sua atenção constante, e por aceitar dedicar parte de seu tempo à construção do presente trabalho.

À CAPES, nas pessoas dos professores Carlos Marés de Souza Filho, Claudia Barbosa e Antônio Carlos Efig, pelo indispensável incentivo concedido.

À Professora Katya Kozicki, por permitir valioso aprendizado durante o estágio de docência em Hermenêutica Jurídica, e à Professora Fabiane Lopes Bueno Netto Bessa pela valiosa orientação em seu grupo de pesquisa.

A meus colegas do Programa de Mestrado da PUC/PR, pelo coleguismo de sempre, pelo apoio à pesquisa e pela amizade construída na convivência dos dois últimos anos, em especial, a Ana Maria Jara Botton Faria, Ana Cristina Casara, Ana Luiza Piva e Leda Ramos May, indispensáveis em todas as ocasiões do curso.

A Eva Curello e Isabel Rosa, pelo carinho e paciência de sempre.

A Gregório, Selma, Camila, Felipe e João Leudinir, que compreenderam minhas ausências, apoiaram meus estudos, e auxiliaram sempre que puderam na revisão deste trabalho, meus amores, jamais os agradecerei o suficiente.

A todos os meus preciosos amigos, que mesmo reclamando de meu sumiço, devem saber o quanto são importantes em minha vida.

Muito obrigada.

RESUMO

O advento da Constituição Federal de 1988 trouxe ao ente federativo Município a devida autonomia política, necessária à realização de suas atribuições, conferindo maior tutela ao interesse local, dado que é consagradamente o ente mais próximo do cidadão. Na atualidade, e com a presente configuração dos direitos humanos, o direito à cidade envolve tanto o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o direito à moradia, e ao devido planejamento urbano para seu bem-estar e concretização do preceito de dignidade humana à sociedade. Destarte, o presente trabalho pauta-se no estudo de tais preceitos de modo a demonstrar que a via do desenvolvimento sustentável é hoje o caminho mais viável para as cidades e o meio ambiente urbano.

Palavras-chave: Municípios, direito à cidade, desenvolvimento sustentável, políticas públicas, sustentabilidade urbana.

RESUMEN

El advenimiento de la Constitución Federal de 1988 señala a los Municipios la adecuada autonomía política, necesaria para el desempeño de sus funciones, dando una mayor tutela de los intereses locales, ya que se consagró como la más cercano del pueblo. Hoy, con la configuración actual de los derechos humanos, el derecho a la ciudad implica no sólo el derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, sino también el derecho a la vivienda y a la adecuada planificación urbana para su bienestar y para el logro en la sociedad del precepto de la dignidad humana. Por lo tanto, este trabajo se basa en el estudio de tales preceptos, a fin de demostrar que el desarrollo sostenible es ahora la manera más viable para el desarrollo de las ciudades y para el medio ambiente urbano.

Palabras Clave: Municipios, derecho a las ciudades, desarrollo sostenible, políticas públicas, sostenibilidad urbana.

RÉSUMÉ

L'avènement de la Constitution Fédérale de 1988 a porté à l'être fédéral Commune l'autonomie politique nécessaire à l'accomplissement de ses responsabilités, ce qui lui a donné la tutelle de l'intérêt local, puisqu'il est consacrée comme le plus proche de l'êtres politiques. Aujourd'hui, avec la configuration actuelle des droits de l'homme, le droit à la ville met en jeu non seulement le droit à un environnement écologiquement équilibré, mais aussi le droit à l'habitation et à la planification urbaine pour l'obtention de leur bien-être et pour la réalisation du précepte de la dignité humaine par la société. Par conséquent, ce travail est basé sur l'étude de ces préceptes, afin de démontrer que le développement durable est aujourd'hui le moyen le plus viable pour les villes et à l'environnement urbain.

Mots-clés: Communes, villes comme un droit de l'homme, développement durable, politiques publiques, durabilité urbaine.

ABSTRACT

The advent of the 1988 Federal Constitution brought to the Municipal District federative being the appropriate political autonomy, necessary for carrying out its duties, giving greater guardianship to the local interest, as it is consecrated as people's closest political being. Nowadays, with the current human rights configuration, the right to the city involves not only the right to an ecologically balanced environment, but also the right to habitation and to the appropriate urban planning for their welfare and for the society achievement of the human dignity precept. Therefore, this work is based on the study of such precepts in order to demonstrate that the sustainable development is now the most viable way to the cities and to the urban environment.

Keywords: Municipal districts, cities as a human right, sustainable development, public policies, urban sustainability.

A cidade se embebe como uma esponja dessa onda que reflui das recordações e se dilata. Uma descrição de Zaíra como é atualmente deveria conter todo o passado de Zaíra. Mas a cidade não conta o seu passado, ela o contém como as linhas da mão, escrito nos ângulos das ruas, nas grades das janelas, nos corrimãos das escadas, nas antenas dos pára-raios, nos mastros das bandeiras, cada segmento riscado por arranhões, serradelas, entalhes, esfoladuras.

(As Cidades Invisíveis - Ítalo Calvino)

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
2. O Município e o Meio Ambiente	18
2.1 Competências Municipais e a CF/88	20
2.2 O Estatuto da Cidade e a organização dos Municípios	28
2.3 O papel do Plano Diretor	33
2.4 O interesse público local: proximidade e possibilidades	38
2.5 O Município e o meio ambiente: caso jurisprudencial	43
3. Políticas Públicas Municipais.....	46
3.1 As cidades como espaço de vivência social.....	47
3.2 O direito humano às cidades	54
3.3 A gestão das cidades e as políticas públicas municipais	64
3.4 O planejamento urbano e os instrumentos da política urbana	68
3.5 Políticas Públicas Municipais: caso concreto do Município de São Paulo	74
4. A sustentabilidade urbana	77
4.1 A Agenda 21 Municipal.....	78
4.2 Desenvolvimento sustentável: conceito e aplicabilidade nos Municípios	82
4.3 O meio ambiente urbano: a sustentabilidade das cidades	86
4.4 Incentivos e benefícios das boas práticas urbanas	90
4.5 O desenvolvimento sustentável e a Corte Interamericana de Direitos Humanos	94
5. CONCLUSÃO.....	97
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	99
7. ANEXOS.....	104

1. INTRODUÇÃO

A existência das cidades¹ ocorre desde os tempos mais remotos; têm-se em Roma e Atenas dois exemplos que sempre serão lembrados por representarem civilizações que influenciaram de forma hegemônica outras civilizações de sua época, sendo que as conquistas militares dos romanos, e as descobertas no campo do conhecimento dos gregos são até hoje referências históricas.

Como ilustra Coulanges²:

Cidade e urbe não eram palavras sinônimas entre os antigos. A cidade era a associação religiosa e política das famílias e das tribos; a urbe era o local de reunião, o domicílio e, sobretudo, o santuário dessa associação. É preciso que não façamos das cidades antigas a idéia que nos transmitem as cidades que vemos ser construídas atualmente.

Durante a Idade Média, a sociedade organizou-se essencialmente na zona rural, de tal modo que as cidades vieram a renascer somente com a retomada das trocas comerciais entre ocidente e oriente, e após a descoberta dos novos mercados consumidores, e fornecedores de matéria-prima, nas Américas. Entretanto, mesmo com o renascimento das cidades, a sociedade permanece marcadamente rural, com poucos sinais de urbanização.

É, portanto, com o início do fenômeno da industrialização que as cidades iniciam o processo de crescimento verificável até hoje. Isto pode ser facilmente observado no Brasil através da cidade de São Paulo, a qual iniciou seu processo de industrialização por volta de 1900. Em decorrência deste processo, a cidade passa a crescer de forma desordenada. Inúmeras indústrias se instalam nas cidades.

O pouco que se observa com a história da cidade de São Paulo demonstra como o processo de urbanização, qual seja, o processo de formação das cidades, deve ser planejado. A cidade não se regula por si só, seja pela finitude dos recursos

¹ Cf. Coulanges “É preciso que não percamos de vista que nos tempos antigos o que constituía o vínculo de toda sociedade era um culto. Do mesmo modo que um altar doméstico tinha agrupados em torno de si os membros de uma família, a cidade era a reunião daqueles que tinham os mesmos deuses protetores e que executavam o ato religioso no mesmo altar.”

COULANGES, Fustel de. **A Cidade Antiga**: estudos sobre o culto, o direito e as instituições da Grécia e de Roma. Trad. Edson Bini. 3ª ed. São Paulo: Edipro, 2001, p. 124.

² COULANGES, Fustel de. **A Cidade Antiga**: estudos sobre o culto, o direito e as instituições da Grécia e de Roma. Trad. Edson Bini. 3ª ed. São Paulo: Edipro, 2001, p. 114.

naturais, quanto pela insuficiência dos recursos financeiros para fazer responder aos prejuízos causados à saúde humana, ao meio ambiente e à sadia qualidade de vida.

Mencionada a idéia de que uma cidade não se regula por si mesma, é preciso que o Poder Público aja de modo efetivo e com ações preventivas, para assegurar o bem-estar de sua população com o respeito ao meio ambiente. Assim, planejar o espaço urbano é pensar qual a cidade que queremos para as futuras gerações.

As cidades podem possuir áreas de lazer, parques, onde se possa tomar banho de rio tranqüilamente, ou a cidade pode estar marcada pelas queimadas e poluição, com fontes de água contaminadas, e pessoas doentes por problemas ligados a esta deterioração do meio ambiente local.

Este é o grande desafio colocado ao Município pelo planejamento urbano. A possibilidade de associação do desenvolvimento urbano à preservação do meio ambiente é ainda bastante recente.

É apenas com a Constituição Federal de 1988 que a necessidade de repensar o sistema legal brasileiro surge, de modo que em seus artigos 182 e 183 explicita-se o novo quadro jurídico, apontando a necessidade de concretização da desejada Reforma Urbana.

As formas anteriores de planejamento urbano não eram mais suficientes para garantir a eficácia do planejamento das cidades, até mesmo em concordância com as disposições internacionais de direito. Neste âmbito, temas como a função social da cidade, da propriedade, da justa distribuição de bens e serviços urbanos, da gestão democrática e da questão ambiental concretizam-se.

Destarte, a reforma urbana realizada pela Constituição Federal de 1988 trouxe o planejamento urbano que leva em consideração os aspectos sociais, e em especial para este estudo, os aspectos ambientais.

Assim, a democratização de tais discussões, precedida do essencial acesso às informações, permite que a variante ambiental e social seja incluída no planejamento urbano. O planejamento urbano pautado no princípio da dignidade humana, e do meio ambiente ecologicamente equilibrado considera a participação na formação de suas leis e nos conselhos de meio ambiente e desenvolvimento urbano.

O planejamento urbano municipal previsto na Constituição Federal não pretende, de forma alguma, impedir ou desacelerar o crescimento econômico dos

Municípios. Pelo contrário, o crescimento econômico configura-se como meta que não exclui a preservação do meio ambiente, além da já mencionada necessidade de assegurar dignidade à pessoa humana, e da possibilidade de participação da comunidade na elaboração do próprio planejamento urbano.

Em acordo com o art. 23 da Constituição Federal, o Município é competente juntamente com a União, os Estados e o Distrito Federal para a proteção do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas, inciso VI, e para a preservação das florestas, da fauna e da flora, inciso VII. Ao art. 30, por sua vez, relacionam-se as competências normativas cabíveis ao Município, entre as quais se destaca legislar sobre assuntos de interesse local, alínea "a", e suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, alínea "b".

O Município, é portanto, erigido à condição de ente político federativo, possuindo o dever de contribuir para a preservação do meio ambiente. Poderá inclusive legislar sobre a temática, desde que haja interesse local, conceito um tanto impreciso dada a dificuldade de determinação de limites das localidades.

A lei orgânica municipal poderá e deverá conter os instrumentos relativos à preservação do meio ambiente. Devido à novidade de tamanha autonomia municipal, ainda observa-se grande dificuldade de instrumentalização dos Municípios em sua competência urbanístico-ambiental.

Importante a ressalva de que o Município hoje pode e deve possuir dispositivos atinentes à concretização do Poder Público municipal de fiscalizar e assegurar um meio ambiente equilibrado a seus cidadãos.

Conforme o art. 182 da Constituição Federal, regulamentado pelo Estatuto da Cidade, observa-se como corrigir distorções e rumos no desenvolvimento, ou seja, por meio de um plano diretor que pressupõe um estudo das potencialidades e deficiências do município. Deve-se, assim, avaliar a dimensão territorial, econômica, social e ambiental de cada Município.

De outro modo, a elaboração dos planos diretores pressupõe a realização de discussões com a comunidade sobre os rumos do desenvolvimento. Em verdade, essa participação da comunidade deverá existir de modo permanente, com a atuação de órgãos consultivos, de tal forma que a comunidade esteja envolvida na definição dos objetivos e estratégias que pautam o desenvolvimento urbano de sua cidade.

A questão ambiental, nesta particularidade, deverá perpassar a elaboração do Plano Diretor quanto ao patrimônio natural, cultural e artificial, dispondo tanto sobre a utilização e preservação dos recursos naturais existentes nos Municípios, quanto na utilização e conservação do patrimônio cultural do Município, além de disciplinar o meio ambiente artificial.

O Estatuto da Cidade trouxe, a seu turno, uma verdadeira mudança na forma de se lidar com a propriedade privada urbana, uma vez que o imóvel passa a ser condicionado ao equilíbrio ambiental. Em seu art. 2º, faz referência à garantia do direito a uma cidade sustentável entendida como o direito à terra urbana; à moradia; ao saneamento ambiental; à infra-estrutura urbana; ao transporte e aos serviços públicos; ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; à ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar a poluição e a degradação ambiental; à realização de audiência pública entre a população interessada nos processos de implantação de atividades que possam ter um caráter nocivo ao meio ambiente.

Buscar-se-á analisar no presente trabalho as possibilidades de atuação do Município, frente às questões da cidade e da sustentabilidade urbana, para tanto analisando conceitos teóricos, e buscando em casos práticos a visualização da realidade em contraste com a norma e postulados escritos.

2. O Município e o Meio Ambiente

Conforme se depreende do histórico constitucional brasileiro, o Brasil configurava-se como federação fictícia, pois era Estado unitário sob forma monárquica, descentralizado por meio de suas províncias, e somente com a proclamação da República, em 1889, transformou-se em Federação, com o surgimento dos estados-membros brasileiros.

Em que pese o sentido da federação inicialmente inverso, este modelo é hoje o sustentáculo de nosso Estado e da própria Constituição. A Constituição de 1988 confere ao Estado brasileiro o pacto federativo ao organizar os poderes do Estado, aplicando a repartição de competências entre a União, os estados-membros e os Municípios.

Destarte, o cidadão brasileiro percebe influências de atuação das três esferas políticas: uma local, uma regional e a outra federal. E é neste enfoque da federação que se demonstra a descentralização política e a plena harmonia entre os entes federativos, respeitando o âmbito de atuação de cada qual.

Assim, dada a soberania da federação, e a autonomia dos entes federativos, tratando-se de uma descentralização política, mais próximos estarão os cidadãos tutelados das decisões dos administradores públicos, conferindo melhores chances de que estas sejam democráticas. Do que se depreende a conclusão de que informa que quanto mais autoritário o governo, mais centralizado ele o será.

Nesse entendimento, analisa-se a atuação do ente político Município, sabendo-se que ele está mais próximo das problemáticas e especificidades locais, como leciona Meirelles³:

O conceito de administração própria não oferece dificuldade de entendimento e delimitação – é a gestão dos negócios locais pelos representantes do povo e do Município, sem interferência dos poderes da União ou do Estado-membro.

Mas a cláusula limitativa dessa administração exige exata interpretação, para que o Município não invada competência alheia, nem deixe de praticar atos que lhe são reservados. Tudo se resume, pois, na precisa compreensão do significado de “interesse local”.

³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 98.

Passa-se, desta forma, à análise da possibilidade de atuação do ente Município frente às questões urbanístico-ambientais.

2.1 Competências Municipais e a CF/88

O histórico constitucional nos demonstra que o reconhecimento do ente político Município como autônomo é tanto uma conquista recente, em relação ao tempo das Constituições brasileiras, quanto inovadora, pois a Constituição Federal de 1988 tornou-se a primeira a realizar tal feito em nosso histórico demonstrando a crescente importância do interesse local à Federação.

O avanço na Carta de 1988 ao atribuir competência aos entes políticos, reservando parcela de responsabilidade a todos e não somente à União e aos estados, representou um passo fundamental ao Direito Ambiental, e à aplicação de suas normas de forma efetiva.

Isto porque, em matéria ambiental, a observância dos fatos a serem tutelados geralmente envolve uma localidade específica, facilitando a atuação do ente municipal na proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto ao art. 225 da CF.

Já o art. 18 da Constituição Federal estabelece a organização político-administrativa da Federação brasileira compreendendo a União, os Estados, o Distrito Federal, e os Municípios.

Neste sentido, cabe a reflexão de Juliana GUIMARÃES acerca do modelo federalista:

De forma geral, o federalismo cooperativo está abraçado a uma justificativa de colaboração e solidariedade entre os entes políticos. No entanto, ele acabou por instituir, em muitos casos, um modelo centrípeto de federação, chegando mesmo a desequilibrar o pacto federativo ao concentrar poderes desmesurados nas mãos da União. Isso porque é natural que em um sistema de cooperação o partícipe mais forte consiga sair mais vantajoso.⁴

Como visto, a problemática da definição de competência na falta de lei complementar ainda é muito densa, cabendo aos entes o bom senso e a aplicação dos melhores dispositivos legais possíveis às situações práticas, mesmo porque as consequências de tais atos poderão implicar em problema de definição de competência judicial posterior.

⁴ GUIMARÃES, Juliana Pita. **Competência constitucional dos Municípios em Matéria Ambiental**. COUTINHO, Ronaldo. ROCCO, Rogério. (orgs.) In: O Direito Ambiental das Cidades. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 71.

A Administração Pública deverá encontrar neste ponto a aplicação mais acertada de suas normas, e policiar tanto as condutas subjetivas de seus cidadãos, mas especialmente a de seus agentes ao aplicá-las, uma vez que o âmbito de competência ainda implica na observância do interesse predominante sobre a questão seja ele nacional, regional ou local.

Por essa forma, a palavra-chave para esta questão é de fato a cooperação, já que se estando em um país de proporções continentais e megadiverso é fundamental o respeito e a qualificação de interesses locais, regionais e nacionais.

Em igual pensamento, e como bem elucida Regina FERRARI:

O art. 23 da Constituição Federal trata do que denomina competência comum, ou seja, em relação às matérias tratadas no citado artigo, poderão dispor em comum a União, os Estados Membros, o Distrito Federal e os Municípios. São na verdade normas programáticas, de conteúdo administrativo, que dependerão de lei complementar nacional para fixar as condições de cooperação entre os entes federativos, visando ao “equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”.⁵

Há inclusive autores que asseveram que o art. 23⁶ da Constituição já possuiria eficácia plena⁷, pois indica que há necessidade de cooperação, de tal modo que a lei complementar ainda não promulgada apenas demonstraria como essa cooperação iria realizar-se.

No Direito brasileiro, a repartição de competências entre os entes políticos é informada pelo princípio geral da predominância do interesse, segundo o qual caberá à União as matérias e questões de interesse geral, nacional; aos Estados as matérias e questões de interesse regional; ao Distrito Federal o que for de interesse regional e local; e por fim, aos Municípios caberão os assuntos de interesse local⁸.

Neste certame, cabe a análise de Paulo Affonso Leme MACHADO:

A Constituição brasileira não conceitua norma geral. Resta à doutrina e à jurisprudência essa tarefa. A norma geral visa à aplicação da mesma regra em um determinado espaço territorial. A norma geral federal ambiental, ou em outra matéria de competência concorrente, não precisa necessariamente abranger todo o território brasileiro. ... A norma geral

⁵ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Elementos de direito municipal**. São Paulo: RT, 1993. p. 38.

⁶ ANEXO – Projeto de lei complementar que visa regulamentar o art. 23 da CF.

⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 120.

⁸ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Elementos de Direito Municipal**. São Paulo: RT, 1993. p. 35.

pode abranger somente um ecossistema, uma bacia hidrográfica ou somente uma espécie vegetal ou animal.⁹

Ou seja, excetuada a competência comum dos entes federativos, compete à União ditar normas gerais, e somente na sua omissão os Estados, Municípios, e o Distrito Federal poderão editá-las em âmbito regional ou local restringindo-se aos interesses destes espaços, e posteriormente, adaptando-se ao que for apresentado por lei federal.

Há ainda que se analisar a competência administrativa, uma vez que após as edições legislativas a própria Administração Pública deverá atentar para as separações de competência entre os entes políticos de modo que sua atuação sempre seja no sentido de agregar valor, jamais de causar contradições.

Isto, obviamente, informado de modo geral pela Constituição Federal, visto que até o presente momento a lei complementar prevista ao art. 23 não foi editada possibilitando maior clareza e impondo a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

No que tange à competência administrativa¹⁰, a idéia central deverá relacionar-se à efetividade das normas ambientais; neste sentido, a já mencionada preponderância do interesse e a cooperação entre os entes federativos são os nortes necessários à escolha de qual a norma mais benéfica a cada caso concreto, porquanto a lei complementar que deverá fixar o critério para a competência ainda não foi editada.

Sem a previsão de como exatamente ocorreria esta cooperação entre os entes, muitas vezes é a falta de informação que gera diversos problemas tanto para a coletividade quanto ao funcionamento dos próprios órgãos urbanísticos e ambientais, que acabam dispensando mais tempo e recursos que o necessário para o amparo de apenas uma situação concreta. Segundo o professor Paulo Affonso Leme MACHADO:

⁹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, p.47.

¹⁰ Cf. SAULE JUNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro**. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do Plano Diretor. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997. p. 80. "O número expressivo de missões consideradas de competência comum entre a União, Estados e Municípios, exige a adoção de mecanismos para as ações e políticas na esfera nacional, regional e local, sejam desenvolvidas de forma coordenada e integrada. O princípio da cooperação surge como o preceito norteador dos sistemas e mecanismos que promovam a integração entre os componentes da Federação para a execução de suas tarefas."

Com a informação produzida evitar-se-ia a duplicação ou a triplicação das ações administrativas em muitos licenciamentos administrativos, pelo desconhecimento recíproco das atividades dos órgãos ambientais. Note-se que a ignorância das múltiplas atividades dos órgãos ambientais dos entes federados age negativamente, provocando desesperança da coletividade e desconfiança nos próprios escalões administrativos.¹¹

Tal fato pode ser exemplificado pelo caso do licenciamento ambiental, pois não raras vezes ocorre a cobrança de mais de uma licença em alguns casos em que o órgão em questão afirma que sua licença deveria também ter sido requerida. Já quando se trata das multas e fiscalizações administrativas, as situações podem tornar-se ainda mais complicadas e preocupantes, visto que não há centralização e sistematização de tais dados entre os órgãos competentes da Administração Pública.

Dessa forma, a competência material divide-se em: exclusiva – apresentada no art. 21 da Constituição Federal, refere-se a uma entidade com exclusão das demais; comum – prevista no art. 23 da Constituição Federal, é atribuída à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios de forma não-excludente e com igualdade entre os entes.

Como se observa historicamente, dada a forma de autonomia dos estados integrantes da República Federativa, as normas ambientais editadas pela União tendem a ocupar maior volume, todavia seu conteúdo deverá ser – em virtude da distribuição de competências – geral, apenas oferecendo um norte para que os legisladores estaduais delimitem as especificidades regionais, e aos Municípios, a atenção aos problemas locais.

Sendo assim, a questão central da divisão de competência legislativa trata do interesse público, ou da determinação do interesse preponderante sobre a área da questão levantada, de modo que a União não mais possui plenos poderes como nas Constituições anteriores, entretanto, o interesse mais amplo, o nacional, é de sua competência para que as atividades dos entes sejam coordenadas.

Em seqüência, a competência legislativa¹² poderá ser: exclusiva - pela qual apenas os Estados serão competentes para editar a lei, afastando-se apenas os casos previstos na própria Constituição como de competência de outro ente, conforme o art. 25, §1º da CF; privativa - peculiar a um ente, que poderá delegá-la

¹¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. p. 54.

¹² FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 5ª ed. ampl. São Paulo: Saraiva, 2004. pp. 68-69.

eventualmente e requerer suplementação, como previsto pelo art. 22, parágrafo único, da CF; concorrente - isto é, cabível à União, aos Estados e ao Distrito Federal sobre a mesma matéria, com previsão no art. 24 da CF (no qual se enquadra a temática ambiental); ou complementar - atribuindo aos Estados, ao Distrito Federal, e aos Municípios, a possibilidade de complementar normas gerais editadas pela União, conforme os arts. 24, § 2º, e 30, II.

Mais do que a mera edição de leis esparsas e desconexas, a percepção entre os entes políticos deverá ser muito eficaz de modo que suas competências não gerem discussões de legitimidade para a edição de normas acerca de determinados assuntos, conforme o interesse em questão.

O ente federado Município, em consonância com o art. 1º da CF, é portador de autonomia, decorrente da capacidade de eleger o seu chefe do Executivo e os representantes do Poder Legislativo local, além de constituírem Administração própria, e que tratará, portanto, de seu peculiar interesse. Também como ente federado é obrigado a efetivar os princípios fundamentais do Estado brasileiro enunciados ao art. 3º da Constituição Federal.

Destarte, cabe a consideração sobre a organização municipal:

A principal novidade em relação à autonomia municipal, disposta por nossa atual Constituição Federal, é a capacidade dos municípios para elaborarem suas próprias Leis Orgânicas. Estas, na verdade, são as Constituições municipais, que vão determinar a vida dos Municípios, observados os limites constitucionalmente previstos que são: a Constituição Federal, a Constituição Estadual e os preceitos contidos do citado art. 29(...).¹³

Assim, a integração dos Municípios ao Estado Federado a partir da Constituição de 1988, reconhece a capacidade dos Municípios de se organizarem, elaborando suas constituições locais, a Lei Orgânica, ampliando as competências que até então lhes eram outorgadas. Tal autonomia municipal decorre de diversas capacidades do Município, entre elas a capacidade normativa própria, por meio da elaboração de leis municipais sobre temas que são reservados à sua competência exclusiva e complementar.

Observe-se, deste modo, que a autonomia municipal se circunscreve na concepção constitucional atual, no âmbito do território a que está sediado, como uma síntese de fatores sociais e econômicos, revelando-se, assim, com forte

¹³ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Elementos de direito municipal**. São Paulo: RT, 1993. p. 65.

expressão política e jurídica sobre a parcela de sociedade tutelada. Sendo que essa divisão de competências determina que ao Município compete prover, defender e preservar o meio ambiente nos termos dos arts. 23 e 225 da Constituição Federal.

Consoante o art. 30 da Constituição Federal, o Município é ente federado com autonomia política para dispor sobre todas as questões relacionadas ao interesse local. A par dessa competência, a Constituição Federal expressa e enumera outras, nos incisos III a IX do art. 30 e no art.156. Possui, frise-se, ainda, competências comuns, elencadas ao art. 23 e competências expressas, utilizáveis concorrentemente com os demais Poderes Públicos, nos termos do art. 225, para dispor sobre proteção ambiental.

É interessante observar as semelhanças com outros sistemas jurídicos de países do convívio geográfico e econômico do Brasil. Como se depreende da Constituição em vigor do Uruguai¹⁴:

Artículo 262.- El Gobierno y la Administración de los Departamentos, con excepción de los servicios de seguridad pública, serán ejercidos por una Junta Departamental y un Intendente. Tendrán sus sedes en la capital de cada Departamento e iniciarán sus funciones sesenta días después de su elección.

Podrá haber una autoridad local en toda población que tenga las condiciones mínimas que fijará la ley. También podrá haberla, una o más, en la planta urbana de las capitales departamentales, si así lo dispone la Junta Departamental a iniciativa del Intendente.

La ley establecerá la materia departamental y la municipal, de modo de delimitar los cometidos respectivos de las autoridades departamentales y locales, así como los poderes jurídicos de sus órganos, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 273 y 275.

Neste mesmo sentido, observe-se também a Constituição vigente da Costa Rica que enuncia *“Artículo 169.- La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal, formado de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley.”*¹⁵

Ainda, de acordo com a Constituição do Equador¹⁶, a premissa do desenvolvimento sustentável possui menção expressa, conforme o que se segue:

¹⁴ Grifo próprio. Disponível em

<http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm#art273> Acessado em 28 de outubro de 2007.

¹⁵ Disponível em http://www.constitution.org/cons/costa_rica/costa_rica.htm Acessado em 28 de outubro de 2007.

¹⁶ Disponível em <http://www.ecuanex.net.ec/constitucion/titulo03c.html#52> Acessado em 29 de outubro de 2007.

Art. 86.- El Estado protegerá el derecho de la población a vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice un desarrollo sustentable. Velará para que este derecho no sea afectado y garantizará la preservación de la naturaleza.

Se declaran de interés público y se regularán conforme a la ley:

1. La preservación del medio ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país.
2. La prevención de la contaminación ambiental, la recuperación de los espacios naturales degradados, el manejo sustentable de los recursos naturales y los requisitos que para estos fines deberán cumplir las actividades públicas y privadas.
3. El establecimiento de un sistema nacional de áreas naturales protegidas, que garantice la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de los servicios ecológicos, de conformidad con los convenios y tratados internacionales.

Há, portanto, uma sinergia de esforços entre os Estados latino-americanos, buscando tanto a conferência de maior poder ao ente político Município quanto à maior atenção à temática ambiental, hoje cada vez mais envolvida com os grandes centros urbanos.

Na Argentina¹⁷ há a divisão em províncias autônomas, que conforme o art. 123 de sua Constituição, determinarão em suas constituições a forma de governo e autonomia municipais. No caso específico da província de Salta¹⁸ tem-se ao art. 170:

NATURALEZA. LÍMITES.

Esta Constitución reconoce al Municipio como una comunidad natural que, asentada sobre un territorio y unida por relaciones de vecindad y arraigo, tiende a la búsqueda del bien común local. Los Municipios gozan de autonomía política, económica, financiera y administrativa.

Para constituir un nuevo Municipio se requiere una población permanente de mil quinientos habitantes y una ley a tal efecto. Los Municipios existentes a la fecha de sanción de esta Constitución continúan revistiendo el carácter de tales.

Las delimitaciones de la jurisdicción territorial de los municipios es facultad de la Legislatura, la que debe contemplar, además del ejido urbano, la extensión rural de cada Municipio. Previo a la delimitación, la Legislatura convoca a consulta popular en el Municipio, en la forma que reglamente la ley. Toda modificación ulterior de estos límites se realiza por el mismo procedimiento.

Los Municipios pueden establecer Delegaciones Municipales.

Desta sorte, constata-se que a intenção federativa brasileira, de conferir maior autonomia ao ente político Município dada sua proximidade em relação a seus

¹⁷ Acessado do site <http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/gobiernos.php> em 29 de outubro de 2007.

¹⁸ Disponível em <http://www.eft.com.ar/legislac/argentina/salta/salta-constitucion.htm> Acessado em 29 de outubro de 2007.

administrados, é uma tendência em nosso continente, e algo que deve ser tão encorajado quanto preservado para que se avance na ordem urbanística e ambiental.

2.2 O Estatuto da Cidade e a organização dos Municípios

Ao regular os artigos 183 e 184 da Constituição Federal, a Lei nº 10.257 de 2001, mais conhecida como o Estatuto da Cidade, define as diretrizes gerais para o planejamento urbano e tutela tanto o meio ambiente artificial, construído, quanto o meio ambiente natural na gestão das cidades. Durante a década de 90, diversas administrações municipais iniciaram a elaboração de planos diretores, em concordância com os preceitos constitucionais de 1988.

Assim, o Estatuto da Cidade traz ao foco da discussão urbanístico-ambiental a função do poder público na regulação e harmonização das relações sociais decorrentes do processo de urbanização. Aliás, como bem enfatiza Celso Antônio Pacheco FIORILLO:

Além disso, a cidade, em decorrência de sua natureza jurídica ambiental, passa a ser observada não só em função de seu território mas também em face de sua estrutura econômica. Todas as cidades no Brasil estão diretamente relacionadas à sua estrutura econômica, ou seja, existem em decorrência dos produtos ou serviços que criam, destinados a satisfazer as necessidades do consumo interno (em seu território) e externo (fora de seu território), o que representa acrescentar ao novo conceito jurídico constitucional do que significa uma cidade as relações econômicas de consumo (arts. 170 a 192 da Constituição Federal), assim como as relações sociais que fundamentam juridicamente o PISO VITAL MÍNIMO (art. 6º da Constituição Federal), destacando-se as relações laborais (arts. 7º e 8º da Carta Magna) que ocorrem no território da mesma.¹⁹

Do mesmo modo que preconiza a Carta Constitucional, o Estatuto da Cidade estabelece a divisão de competências entre os entes federativos, concentrando na esfera dos Municípios as atribuições de legislar em matéria urbana. A proposição de soluções às questões urbanas ocorre nos limites do território municipal, competindo ao poderes executivo e legislativo municipais equacioná-las. Isto ocorre, em verdade, usualmente, uma vez que muitos dos problemas urbanos extrapolam os limites dos municípios, configurando-se nas áreas metropolitanas e nas demais aglomerações urbanas.

Destarte, o Estatuto da Cidade amplia a obrigatoriedade do plano diretor, estabelecida genericamente pela Constituição de 1988, a todos municípios com população superior a 20 mil habitantes. O Plano Diretor torna-se também obrigatório

¹⁹ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Estatuto da Cidade comentado: Lei 10.257/2001 – lei do meio ambiente artificial**. 2ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: RT, 2005. p. 26.

aos municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, além das áreas de especial interesse turístico e de influência de empreendimentos com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

Ainda tutelando as situações em que a Administração municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no parágrafo 4º do art. 182 da Constituição, ou seja, exigir mediante lei específica mencionada no plano diretor, do proprietário do solo urbano não-edificado, subutilizado ou não-utilizado, que promova seu adequado aproveitamento em concordância com o instituto da função social da propriedade.²⁰

Neste sentido, o Estatuto da Cidade, tal como informa a Constituição de 1988, estabelece que *"a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas"*²¹. Isto é, o direito de uma determinada propriedade urbana passa a ser reconhecido a partir de regras legais municipais que determinam a sua potencialidade de uso.

Observa-se, dessa forma, o plano diretor como instrumento central da política de desenvolvimento e expansão urbana, de tal modo que a gestão da cidade permanece reforçada com o Estatuto da Cidade, que a ele fornece uma série de instrumentos, ampliando suas possibilidades de concretização.

De um lado, situam-se as peças orçamentárias, tais como, o plano plurianual de investimentos, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, permitindo a viabilidade financeira do plano diretor. E de outro, o Estatuto vincula diversos instrumentos de planejamento que proporcionem as políticas urbanas, por meio de uma visão mais ampla.

Logo, a política urbana é instrumentalizada no âmbito municipal, tanto pelo Plano Diretor, quanto por suas peças orçamentárias, sabendo-se que os instrumentos utilizados para a política urbana incluem também aqueles de natureza ambiental, de parcelamento, uso e ocupação do solo, setoriais e de desenvolvimento social e econômico.

²⁰ Cf. "O direito de propriedade, por exemplo, continua assegurado. Entretanto, também o está, o direito coletivo e/ou difuso, que é atendido pela função social da propriedade (art. 5º, XXII e XXIII). Não contém mais, a democrática Constituição de 1988, breve referência à função social como se fora um "cala-boca" às tensões político-sociais".

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Os direitos difusos e sua tutela na Constituição de 1988**. DALLARI, Adilson Abreu; FIGUEIREDO, Lúcia Valle (coord.). In: Temas de Direito Urbanístico –2. São Paulo: RT, 1991, p. 19.

²¹ Art. 39 da Lei 10.257/2001.

Dessa maneira, verifica-se que o Estatuto da Cidade mantém, reforçando a natureza democrática da política, determinando que os poderes legislativo e executivo garantam no processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os seguintes institutos: promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; publicidade dos documentos e informações produzidos; e o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.²²

O Estatuto da Cidade, como instrumento de regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, possui as referências e institutos jurídicos e políticos necessários à intervenção urbana. Apesar de a lei federal aprovada conter um conjunto de enunciados referentes à ordenação, desenvolvimento, expansão, função social da cidade, bem-estar dos cidadãos, função social da propriedade, adequado aproveitamento, e de direito de propriedade que são, em verdade, proposições genéricas e abstratas, na verdade expressa realidades históricas quando do exercício do processo de planejamento.

Portanto, o procedimento geral que se propõe seja adotado consiste na reunião articulada e integrada da política, do planejamento e do Plano Diretor, visto que é pela ação pública planejada que se estabelecerão as diretrizes e os objetivos da política, a qual se materializará, no momento presente, na forma do plano diretor.

Quando se observa o planejamento urbano sob o ângulo da dimensão política, ele torna-se objeto de uma proposta social que visa a transformar o *status quo*, garantir o bem-estar de seus cidadãos, além de assegurar o acesso ao uso da cidade, qual seja o direito à cidade.

Esta relação quando devidamente equilibrada com o meio ambiente natural leva ao verdadeiro espaço das cidades, já que tão importante quando o espaço construído é o espaço preservado. Nesse pensamento:

²² Cf. "Inseriu-se, expressamente, um princípio basilar na ordenação urbana: o princípio da gestão democrática, a informar todas as ações do Poder Público na seara urbanística. Assegurando a participação da sociedade na formulação dos planos de desenvolvimento urbano, o Estatuto faz uma importante modificação na Administração Pública. Já não será lícito, ao Administrador Público, isolar-se da sociedade para tomar decisões referentes à ordem urbanística. Ao revés, passa a constituir *direito* da população (da categoria de direito difuso) e, conseqüentemente, ônus do Administrador Público, o atendimento aos anseios da sociedade quando da execução da política urbana, qual seja, a participação desta na tomada das decisões." MELLO, Amaitê Iara Gibroni de. **Estatuto da Cidade: A obrigatória participação do Ministério Público nos instrumentos da Política Urbana**. FREITAS, José Carlos de. (coord.) In: Temas de direito urbanístico 3. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2001. p. 433.

Contudo, na relação meio ambiente natural x construído, as interdependências parecem cada vez mais desequilibrar: é fato que o primeiro sofre cada vez mais com a expansão do segundo. O processo desenfreado de urbanização territorial, aliado à especulação imobiliária nos grandes centros urbanos, está devastando os entornos naturais das cidades, onde normalmente se encontram os últimos resquícios ambientais. Isso ocorre por diversos motivos, desde a falta de uma política nacional de desenvolvimento urbano, à ausência do Poder Público na proteção de seus recursos ambientais.²³

Em verdade, tratar politicamente o planejamento urbano é responsabilizá-lo pela administração das situações de conflito social, sabendo-se que a dinâmica social é a disputa entre os vários segmentos sociais em torno de interesses e necessidades. De tal modo que o planejamento, ao administrar situações de conflito, procederá às escolhas para que determinados interesses e necessidades, e não outros, sejam atendidos e satisfeitos conforme o direcionamento imposto.

Por essa forma, depreende-se que o espaço urbano tem compreendido conflitos entre interesses diferenciados que buscam se apropriar dos benefícios produzidos na cidade, mesmo porque é nas cidades que ocorrem as maiores transferências de caráter econômico. Assim, tais interesses congregam, de um lado, os cidadãos ou grupos da sociedade civil em geral que, por deterem parcelas da riqueza social, têm algo a ser preservado ou acrescentado.

E de outro lado, os setores sociais que desde sua origem são desiguais, dada a forma como foram e permanecem inseridos nos processos de produção e consumo, os quais se identificam às camadas mais populares da sociedade, cujas estratégias de sobrevivência constituem as evidências urbanas das situações de conflito.

Ao ordenar o território, administrando situações de conflito, o plano diretor pode regular conflitos, acomodá-los, distribuindo benefícios que atendam a demandas específicas ou pontuais, por meio de ações de redistribuição de recursos, com a clara determinação de diminuir distâncias sociais e planejando as cidades para a coletividade e não para um grupo de maior domínio econômico.

Considerando-se a existência de uma dimensão política ao plano diretor, é possível ensaiar alguns passos que possam vir no auxílio daqueles que se dispõem ao envolvimento técnico na elaboração de planos diretores. Mesmo porque, a

²³ TORRES, Marcos Abreu. **Estatuto da Cidade: Sua interface no Meio Ambiente**. In: Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico, vol. 8. Porto Alegre: Editora Magister, 2006. p. 99.

sustentabilidade das cidades envolve em muito a sustentabilidade das populações que nelas foram aglomeradas.²⁴

Inicialmente, uma unidade de coordenação, cujo formato administrativo será adequado às condições de cada prefeitura e de uma unidade de consulta e/ou deliberação, ajustada às condições de cada sociedade local, justificando o princípio democrático.

Essa condição implica também na criação de um sistema de planejamento, que integraria vários instrumentos de gestão municipal, incluindo-se os de natureza executiva. Ressalte-se, além disso, que a elaboração de planos diretores é atividade que demanda o conhecimento de profissionais de diversas áreas em processo de trabalho interdisciplinar.

Desta forma, cabe a reflexão trazida pelo professor Toshio MUKAI:

Na realidade, agora, com a determinação do Estatuto da Cidade no sentido de que o Município, obrigatoriamente, terá que legislar e atuar em relação à proteção do seu meio ambiente, penso que, há a necessidade, na maioria dos casos, de se criar uma Secretaria apenas, que cuidaria dos licenciamentos de cunho urbanístico e ambiental. Sugerimos, mesmo que essa Secretaria seja de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, sendo que as licenças sejam de cunho urbanístico e ambiental, ao mesmo tempo, para que não hajam conflitos quanto às expedições ou não, de uma licença urbanística e de uma licença ambiental.²⁵

Logo, ressalvadas mencionadas condições, a elaboração do plano diretor, como etapa do processo de planejamento urbano, pressupõe definições, escolha de instrumentos e estabelecimento de fases.

Passa-se, portanto, à análise do plano diretor como ferramenta concretizadora das disposições trazidas pelo Estatuto da Cidade, e que representa hoje o instrumento de efetivação da proteção ambiental nos municípios.

²⁴ TORRES, Marcos Abreu. **Estatuto da Cidade: Sua interface no Meio Ambiente**. In: Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico, vol. 8. Porto Alegre: Editora Magister, 2006. p. 97. "Com o advento da Lei nº 10.257/01, os municípios brasileiros passam a contar com um instrumento jurídico de extrema importância na busca de uma cidade sustentável. Isto porque esta Lei veio preencher uma lacuna no planejamento urbano, que durou décadas, com elementos de Direito Urbanístico. Com tais elementos em mãos, o Poder Público dispõe agora de um marco regulatório na garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações."

²⁵ MUKAI, Toshio. **O Estatuto da Cidade, o Plano Diretor e a Proteção Ambiental no Âmbito Municipal**. In: Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico, vol. 8. Porto Alegre: Editora Magister, 2006. p. 51.

2.3 O papel do Plano Diretor

A Constituição Federal de 1988 previa inicialmente uma política urbana que dispunha de diretrizes para uma política de desenvolvimento urbano cuja meta era o pleno desenvolvimento da função social das cidades, e garantia do bem estar de seus habitantes, sem a previsão expressa de qualquer tipo de participação popular nas esferas de decisão sobre tais questões.

Neste aspecto, a Lei nº 10.257/2001 traz o avanço das previsões mais específicas e includentes. Como bem lembra Caramuru FRANCISCO:

Além disto, a própria Carta Magna estabelecia que a limitação do exercício da propriedade em nome da função social exigia a prévia existência de um Plano Diretor, ou seja, de uma lei municipal que, embora obrigatória apenas para Municípios com mais de vinte mil habitantes, era uma condição *sine qua non* para a implantação dos mecanismos colocados à disposição dos Municípios para a ordenação das cidades.²⁶

Imprescindível observar-se que o Plano Diretor deve ser interpretado como instrumento de intervenção nos domínios público e privado. Assim, pode-se extrair da idéia de plano a definição dos objetivos a serem alcançados e dos prazos a serem cumpridos, a indicação de atividades, programas ou projetos correspondentes ou necessários à realização dos objetivos definidos, assim como a identificação dos recursos financeiros, técnicos, administrativos e políticos necessários.

E, finalmente, por diretor, as diretrizes estabelecidas em conformidade com as propostas sociais que se pretenda alcançar, constituindo uma referência para as ações do poder público municipal e dos agentes privados.

Deste modo, três poderão ser os instrumentos utilizados: técnico-científico, político-institucional e econômico-financeiro. Os instrumentos de natureza técnico-científica consistem nos referenciais de coleta, tratamento e interpretação de dados.

Já os instrumentos de natureza político-institucional consistem nos referenciais institucionais que suportam as relações entre as forças políticas constituídas, seja na Administração Pública, seja na sociedade.

Também os instrumentos de natureza econômico-financeira correspondem aos recursos orçamentários e extra-orçamentários disponíveis, assim como novos recursos que possam vir a ser gerados e drenados para o processo.

²⁶ FRANCISCO, Caramuru Afonso. **Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001. p. 13.

Logo, as fases a serem cumpridas poderão ter denominações diversas, podendo-se levar em conta três fases principais de diagnóstico²⁷, proposição e execução. Ou como nos planos diretores, mesmo anteriores ao Estatuto da Cidade, pode haver mais detalhes, como estudo preliminar, diagnóstico, plano de diretrizes, instrumentação do plano, entre outros. Em verdade, o mais importante para a elaboração do plano diretor é a seqüência de passos que serão realizados.

Tomando-se os dois primeiros passos, determinando o objeto e seu diagnóstico, pode-se, a título de ensaio ao desenvolvimento da elaboração do plano diretor, desenvolver um exercício rápido. Segundo o enunciado de Diógenes GASPARINI:

Cabendo ao Município a elaboração do plano diretor e a sua instrução mediante lei, certamente e com maior razão, também lhe toca a implantação. A implantação do plano diretor não é outra coisa senão a observância e execução de suas disposições, estando em vigor a respectiva lei. Para essa implantação podem ser necessárias a edição de leis e regulamentos específicos e a elaboração de planos executivos. Note-se que a elaboração do plano vista, como é natural e óbvio, a sua implantação. Esta é a maior preocupação dos seus mentores, pois há de revelar-se viável, exequível.²⁸

Portanto, os instrumentos principais desta fase têm natureza político-institucional dos partícipes, que coletivamente identificam os problemas, e os de natureza técnico-científica, ligados à sistematização mínima das informações adquiridas pelo conhecimento empírico do Município. Para a continuidade deste processo, esse momento deve conter o mínimo do que está estabelecido para as fases seguintes com a atribuição dos responsáveis pela execução.

Assim, ao se considerar acelerado o crescimento urbano e a ocupação periférica, obtém-se o primeiro indicativo para a análise demográfica, que reunirá indicadores que descrevem e explicam o crescimento populacional, seus componentes e sua composição, assim como a distribuição espacial da população no território municipal.

Da mesma forma, a ocupação irregular e a moradia precária são elementos que permitem desenvolver a análise econômica do município. É necessária a

²⁷ BLANC, Priscila Ferreira. **Plano Diretor Urbano & Função Social da Propriedade**. Curitiba: Juruá, 2007. p. 167. "Quanto mais transparentes forem as diretrizes e prioridades do crescimento urbano contidas no plano diretor, mais fácil será sua compreensão pela população, facilitando assim a gestão participativa, principalmente no que se refere ao acompanhamento e avaliação do desempenho dos agentes públicos."

²⁸ GASPARINI, Diógenes. **O Estatuto da Cidade**. São Paulo: Editora NDJ, 2002. p. 200.

identificação²⁹ das atividades econômicas e dos ramos predominantes, assim bem como a investigação das potencialidades e tendências de crescimento local e regional.

Finalmente, observa-se a análise político-institucional, dentre as análises de diagnóstico do problema. Esta tem como objeto a resposta pública referida aos aspectos diagnosticados pelas análises anteriores, representando a síntese das demais. Isso ocorre pela identificação dos mecanismos implementados para controle de uso do solo, de indução do desenvolvimento e expansão das atividades produtivas e de atendimento das necessidades sociais básicas da população.

Neste sentido, cabe a ponderação de Marcos TORRES:

Possui um conteúdo mínimo obrigatório (art. 42 do Estatuto da Cidade + art. 1º da Resolução nº 34/05 do Conselho das Cidades – Ministério das Cidades), mas não possui um conteúdo máximo. Em tese, todo assunto que interfira na política de desenvolvimento e expansão urbano e ambiental deverá ser contemplado pelo Plano Diretor. Desta forma, espera-se que contenha, pelo menos, diretrizes e objetivos sobre o zoneamento ambiental, indicando, especialmente, as áreas a serem preservadas diante da expansão urbana e as áreas a serem recuperadas, as unidades de conservação e outras áreas de interesse ambiental *sui generis*, a relação dos instrumentos de política ambiental, em especial o licenciamento ambiental, o sistema de informações ambientais do município e o programa municipal de qualidade e metas ambientais.³⁰

Ou seja, como para a determinação dos problemas equacionados pelo plano diretor, é preciso o concurso de todas as forças sociais, para diagnosticá-lo é essencial recorrer-se aos instrumentos de natureza técnico-científica, valendo-se dos referenciais teóricos e metodológicos para o levantamento e interpretação de dados.

²⁹ Interessante a observância feita por Diógenes Gasparini quando afirma “As atualizações e as revisões periódicas, tecnicamente elaboradas, devem ser instituídas por lei, observados, em qualquer caso, o competente processo legislativo e a determinação do §4º, do art. 40 do Estatuto da Cidade. Esse preceptivo estatutário prescreve que os Poderes Legislativo e Executivo garantirão a promoção de audiências públicas e debates, com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos. Antes mesmo de o Estatuto da Cidade prescrever essas exigências, a Lei Orgânica do Município de São Paulo já estabelecia, a exemplo de outras, regras semelhantes (art. 150, §2º), atendendo a determinação da Constituição paulista (art. 180, II). Nada impede, atente-se, que a revisão do plano diretor, prevista no §3º do art. 40 do Estatuto da Cidade, tenha periodicidade menor, a exemplo da quinquenal. A falta de revisão periódica pode, em relação ao prefeito municipal, caracterizar improbidade administrativa, consoante estatui o art. 52, VII, dessa lei.”

GASPARINI, Diógenes. **O Estatuto da Cidade**. São Paulo: Editora NDJ, 2002. pp. 201-202.

³⁰ TORRES, Marcos Abreu. **Estatuto da Cidade: Sua interface no Meio Ambiente**. In: Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico, vol. 8. Porto Alegre: Editora Magister, 2006. p. 109.

Todavia, para que se estabeleçam as prioridades de intervenção, a escolha de alternativas, tanto quanto o dimensionamento e alocação de recursos, passos seguintes no processo de elaboração do plano diretor, são instrumentos de natureza político-institucional e econômico-financeira estratégicos.

Desse modo, as disposições presentes no Estatuto da Cidade demonstram a possibilidade de efetivação dos princípios da democracia participativa, do regime democrático e da função social da propriedade urbana.

No que concerne ao princípio da função social da propriedade urbana, o estatuto assegura o direito à propriedade imobiliária urbana, desde que em consonância com sua função social, como forma de reserva legal prevista constitucionalmente. Propõe, destarte, uma mudança de interpretação, reconhecendo a função da propriedade em razão das necessidades da sociedade em sua totalidade. E como bem aponta Victor PINTO:

Esta primazia do plano diretor tem por finalidade impedir a ocorrência de abusos por parte do Poder Público na disciplina do direito de propriedade. Busca-se garantir que os enormes poderes conferidos ao Município para a regulação do mercado imobiliário sejam utilizados exclusivamente na busca do interesse público. De fato, caso sejam mal utilizados, os instrumentos urbanísticos, antigos e novos, podem causar muito mais prejuízos que benefícios. Assim sendo, definição do regime jurídico do plano diretor constitui tarefa fundamental do direito urbanístico, caracterizando-se como condição prévia para a própria legitimidade da política urbana.³¹

Os sistemas de gestão democráticos passam, com o Estatuto a serem diretrizes da administração pública, o que inclui o planejamento participativo, como preceito a ser observado por todos os Municípios³².

Mais importante, torna o princípio da participação popular diretriz da política urbana, especialmente em relação à gestão orçamentária participativa como obrigação para a aprovação dos orçamentos públicos.

³¹ PINTO, Victor Carvalho. **Regime Jurídico do Plano Diretor**. FREITAS, José Carlos de. (coord.) In: Temas de direito urbanístico 3. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2001. pp. 411-412.

³² Cabe ressaltar neste âmbito a importância da participação popular, como se observa "O plano diretor representa um instrumento que visa à proteção ambiental, ou seja, foi previsto com a finalidade de adequar a ocupação urbana à conservação e preservação do meio ambiente. Pretendeu, assim, ordenando a expansão e o desenvolvimento urbanos, proporcionar bem-estar e sadia qualidade de vida aos habitantes com o fornecimento de serviços públicos e infra-estrutura básica. Isso corresponde a planejar a instalação de escolas, centros de saúde, postos de segurança, saneamento básico, transportes etc., de forma a atender ao crescimento urbano e fornecer serviços à comunidade."

MARQUES, José Roberto. **Meio ambiente urbano**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005. p. 192.

Observe-se, portanto, que os avanços legislativos do Estatuto da Cidade são notáveis, uma vez que democratizam e dão eficiência social para a administração das cidades.

Sabendo-se da relação entre o fortalecimento do processo participativo no planejamento e na gestão urbana, e a construção dos espaços públicos e da urbanidade que acontece a partir do resgate dos sujeitos como partícipes da construção normativa, efetivando princípios e direitos fundamentais consagrados pela Constituição Federal.

2.4 O interesse público local: proximidade e possibilidades

Inicialmente, atente-se para o disposto na Constituição brasileira de 1891³³, ao seu art. 68, que dispunha que “Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.” Termo este mantido na Constituição de 1934³⁴, ao art. 13, assim como na Constituição de 1937³⁵, ao art. 26, e na Constituição de 1946³⁶, art. 28, Constituição de 1967³⁷, art. 16, inciso II, EC 01 de 1969³⁸, ao art. 15 inciso II, alterando-se o uso do termo “peculiar interesse”, por “interesse local” na Constituição Federal de 1988, art. 30, inciso I.

O índice de indeterminação que era decorrente da expressão “peculiar interesse” torna-se agora, um tanto menos impreciso com sua substituição pelo “interesse local”. Este, segundo Paulo Affonso Leme MACHADO³⁹:

O ‘interesse local’ não precisa incidir ou compreender, necessariamente, todo o território do Município, mas uma localidade, ou várias localidades, de que se compõe um Município. Foi feliz a expressão usada pela Constituição Federal de 1988. Portanto, pode ser objeto de legislação municipal aquilo que seja da conveniência de um quarteirão, de um bairro, de um subdistrito ou de um distrito.

Destarte, a compreensão do termo “interesse local” centraliza a presente exposição, visto que por “interesse local” não se determina o interesse exclusivo do Município, muito menos o interesse privativo da localidade. Necessita-se caracterizar e definir “interesse local”, na qualidade de dogma constitucional, pela predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.

³³ Texto disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%E7ao91.htm Acessado em 14 de outubro de 2007.

³⁴ Texto disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%E7ao34.htm Acessado em 14 de outubro de 2007.

³⁵ Texto disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%E7ao37.htm Acessado em 14 de outubro de 2007.

³⁶ Texto disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%E7ao46.htm Acessado em 14 de outubro de 2007.

³⁷ Texto disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%E7ao67.htm Acessado em 14 de outubro de 2007.

³⁸ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_antecor1988/emc01-69.htm Acessado em 14 de outubro de 2007.

³⁹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 364.

Consoante ilustra o eminente professor Hely Lopes MEIRELLES:

Interesse local não é interesse exclusivo do Município: não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação brasileira. O que define e caracteriza o “interesse local”, inscrito como dogma constitucional, é a *predominância* do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.⁴⁰

Segundo este entendimento, obtém-se a idéia de que a autonomia municipal é como a faculdade de dispor sobre assuntos de interesse do Município, atuando por meio da elaboração de suas próprias leis, e que se materializam por uma administração autônoma.

Cabe, entretanto, a ressalva de que é no âmbito municipal que se verificam os problemas mais recorrentes no cotidiano das pessoas. Como ente federado mais próximo aos destinatários de suas ações, o Município possui a possibilidade de fiscalização mais direta da sociedade. Justifica-se, deste modo, a grande necessidade de organização municipal, visto que seu âmbito de atuação é extremamente amplo.

A Constituição Federal de 1988⁴¹ tornou mais complexa a posição do Município dentro do sistema federativo, conferindo-lhe um grau de importância jamais previsto nos sistemas constitucionais anteriores, assim como não há dúvida de que ao Município foi atribuído competência legislativa muito mais abrangente.

Até pela maneira como ficou definido a competência do Município foi muito diversa da utilizada para prever as competências dos Estados e da União. Enquanto para Estados e União foram atribuídas matérias como objeto de legislação, aos

⁴⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 101.

⁴¹ Em verdade “A partir da Constituição de 1946 o municipalismo brasileiro passa por grande transformação. Dá-se, então, o conceito de *peculiar interesse* como critério fundamental para estruturar-se a autonomia municipal. O peculiar interesse municipal vem a ser conceituado como tudo aquilo que interesse predominantemente ao Município, deixando claro o conteúdo da expressão, fundamental para definir seu papel no sistema federativo. Superado o movimento golpista de 1964 que representou centralismo exacerbado e praticamente esvaziamento do conceito de peculiar interesse municipal, a Constituição de 1988 traz um perfil bem mais substancial ao Município, integrando-o como ente da federação.”

GUIMARÃES, Nathália Arruda. **Os Municípios e o Estatuto da Cidade: de acordo com o novo Código Civil**. Rio de Janeiro: Editora Temas & Idéias, 2004. p. 60.

Municípios foi prevista uma competência genérica para "legislar sobre assuntos de interesse local" e "suplementar a legislação federal e a estadual no que couber".

Assim, conforme ilustra o professor Toshio MUKAI:

Com efeito, o conceito de interesse público não pode ser medido apenas quantitativamente, visto que se trata de um conceito indeterminado e não matemático. E é de Georges Vedel o conceito mais preciso de interesse público, para quem ele não é nem a soma dos interesses particulares, nem é alheio aos indivíduos que compõem a Nação: "é a composição entre diversos interesses particulares, sendo, quantitativamente, o interesse do maior número de pessoas, e, qualitativamente, podendo ser o de uma minoria cujo interesse, pelo seu valor humano, se considera superior aos interesses da maioria".⁴²

Destarte, vislumbra-se que a discussão acerca do que seria o "interesse local" é problemática e complexa, uma vez que este somente poderá ser definido face ao caso concreto, sabendo-se que para cada local haverá um rol diferente de temas que importem à atuação municipal, ou não.

A temática de interesse local, como abordado acima, não é necessariamente aquela que interessa de forma exclusiva ao Município, mas aquela que possuir predominância sobre a população do lugar. Há assuntos que, por mais que ocorram em uma localidade absolutamente específica e determinável, interessarão a toda a nação exigindo uma tutela mais abrangente por parte da Administração Pública.

Desta forma, a competência do Município para legislar sobre assuntos de interesse local estará configurada sempre que, em decorrência de uma determinada matéria, apresentar-se algum aspecto que precise de uma norma específica para a localidade.

Pode-se afirmar que o interesse local não se verifica em matérias pré-determinadas, mas em determinadas situações concretas e de maior imprevisibilidade. Observe-se que aspectos da mesma matéria podem facilmente exigir tratamentos diferenciados pela União, pelos Estados e pelos Municípios⁴³. O

⁴² MUKAI, Toshio. **Direito Urbano e Ambiental**. 3ª ed. Belo Horizonte:Fórum, 2006. p. 114.

⁴³ Cf. "Há graus de interesse no exercício das competências constitucionais e deve-se buscar a identificação o mais precisa possível do espaço em que esse interesse se situa – privado ou público-e de sua localização territorial."

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Meio Ambiente e a Repartição de Competências**. In: Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico, v. 9. Porto Alegre: Editora Magister, 2007.p. 11.

essencial é que não se perca a noção de sistema, verificando-se a compatibilidade entre os diversos diplomas legais e a Constituição.

Assim, não se percebem matérias que possam ser excluídas do rol de temas a serem tutelados legalmente pelo Município. Verifica-se que a fórmula utilizada pelo Constituinte infere que sempre que houver a prevalência do interesse do local o Município poderá editar sua própria lei, ainda que a matéria seja de competência legislativa de outro ente da Federação.

Obviamente, a norma municipal deverá ser compatível com as normas já editadas pela União e pelos Estados, quando a estes entes for atribuída a competência a respeito da matéria em questão.

No entanto, ocorre que além de um extenso rol de matérias de competência privativa da União e de outro tão extenso rol de matérias sujeitas à atuação concorrente da União e dos Estados, a Constituição ainda estabelece que a competência remanescente caberá aos Estados.

Sabendo-se que a norma local não poderá tratar destas matérias, o Município fica restrito às competências para instituir seus tributos, para organizar sua administração e para poucas outras matérias constantes no art. 30 da Carta Magna e no capítulo da política urbana, o que implica em uma limitação ainda questionável da atuação municipal.

Deve-se atentar ao fato de que há substancial diferença na forma pela qual a Constituição Federal tratou da competência legislativa dos Estados e da União, de forma taxativa e extensa, e a que foi usada para definir a competência dos Municípios, de forma restrita e geral.

Não se trata de alegar que a produção normativa um dia abarcaria todas as situações concretas possíveis, porquanto a dinamicidade das relações sociais impede esse tipo de cristalização, conforme se demonstra:

Evidente que a produção legislativa é insuficiente para abarcar, prever e normatizar todas as situações relevantes, de modo a conferir a respectiva decisão política fundamental com relação a cada assunto e em todos os aspectos relevantes da realidade social. Mediante a execução de determinada política pública, impossível compor todos os conflitos entre os diversos segmentos da sociedade, especialmente nos casos em que o confronto ocorrer entre dois direitos fundamentais.⁴⁴

⁴⁴ SIQUEIRA, Guilherme Mello Ferraz de. **Políticas Públicas e Direito Urbanístico – Papel do Poder Judiciário e Ação Civil Pública**. In: Temas de Direito Urbanístico, 2. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. p. 224.

No que concerne à competência para suplementar as leis federais e estaduais, tem-se que o melhor critério para delimitar quais as matérias poderiam ser objeto de legislação municipal é a existência, ou não, de competência administrativa para o Município. Mesmo porque, sem a capacidade de atuar materialmente sobre o objeto, não há porque permitir a edição de uma lei municipal acerca do tema.

Assim, a competência para suplementar a legislação dos demais entes federativos surge quando há o dever constitucional de agir em determinada matéria. Isto sabendo-se que a atuação do Município necessita, por vezes, de regras específicas, tendo em vista a realidade própria da cidade. Como no caso dos planos diretores de cada município federado.⁴⁵

Em suma, o que fica implícito é que na ausência de legislação federal ou estadual sobre determinado tema, ou seja, na inércia dos demais entes políticos, o Município poderá tratar da matéria, com o objetivo de viabilizar a sua competência material e tutelar adequadamente o caso concreto.

No caso de a União e os Estados, no âmbito de suas competências específicas, editarem normas sobre temas já abarcados pelo Município, a compatibilidade, ou não, da norma municipal com o novo regramento deverá ser analisada. Isto para que o Município não fique imobilizado, sabendo-se do seu dever constitucional de agir, por terem a União ou o Estado sido omissos em relação a determinada matéria.

⁴⁵ Neste âmbito, interessante a assertiva do professor Fiorillo quando afirma “Em síntese, para que efetivamente cumpra sua função constitucional, o plano diretor deverá harmonizar as diferentes regras jurídicas de meio ambiente cultural, meio ambiente do trabalho e meio ambiente natural, adaptadas concretamente ao Município dentro do critério básico, já comentado, de assegurar a brasileiros e estrangeiros que aqui residam o trinômio vida-trabalho-consumo.” FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Estatuto da Cidade Comentado: Lei 10.257/2001**. 2ª ed. rev., atual., e ampl. São Paulo: RT, 2005. pp. 111-112.

2.5 O Município e o meio ambiente: caso jurisprudencial

Deste modo, sabendo-se das dificuldades enfrentadas pelo operador do Direito para a definição do ente competente em relação a uma questão ambiental, demonstram-se via jurisprudência exemplos de ocasiões em que a competência⁴⁶ administrativa caberá ao Município. Conforme decidiu o egrégio Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

ADMINISTRATIVO. LICENÇA AMBIENTAL. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. LIMITES. 1. As limitações do art. 475, §§ 1.º e 2.º não se aplicam às remessas oficiais previstas em leis extravagantes, a exemplo do mandado de segurança. Reexame conhecido. 2. **Na distribuição da competência material concorrente de licenciar o corte de vegetação nativa (art. 23, VI e VII, da CF/88), situada no período urbano, há que se levar em conta o princípio da predominância do interesse, visando à maior efetividade do interesse comum de preservar o meio ambiente (CELSO ANTONIO PACHECO FIORILLO), motivo por que só cabe ao Município, nos termos do art. 14 do Dec. 38.355/98-RS, autorizar o corte de espécies isoladas e de arboredos**, representando excesso, portanto, a autorização para o corte de área extensa e de vegetação densa. Não cabe, a pretexto de suscitar questões de direito, ampliar a causa de pedir originária (CPC, art. 264). 3. APELAÇÃO DESPROVIDA.⁴⁷

Em seu voto, o desembargador Araken de Assis considera que em conformidade com o art. 14 do Decreto 35.355/98, a licença municipal se excedeu, pois na área não existiam apenas espécies isoladas ou arboredo. A prova trazida aos autos esclarecia que o local abrigava mata nativa, de tal forma que incidem os artigos 34 e 35 do referido diploma, conforme o informado à Secretaria Estadual do Meio Ambiente, e conferindo competência.

Entretanto, o desembargador pondera que, à luz do art. 23, VI e VII, da Constituição Federal de 1988, a proteção ao meio ambiente se insere na competência material comum das pessoas jurídicas de direito público, quais sejam, a União, os Estados e os Municípios.

⁴⁶ Cf. demonstra Freitas “A doutrina sobre a repartição de competência em matéria de meio ambiente é escassa. A jurisprudência, já passados dezesseis anos da promulgação da Constituição, da mesma forma é reduzida. O tema raramente é levado aos tribunais, quiçá por ser difícil até para as partes o questionamento. Há a tendência para se aceitar a competência legislativa ou material de quem assuma a posição de legitimado, relegando a discussão para o mérito.”

FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais**. 3ª.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2005. pp. 83-84.

⁴⁷ TJ/RS, Quarta Câmara Cível, Apelação e Reexame Necessário Nº 70011337763. Rel. Araken de Assis, Julgado em 24/08/2005, DJ 08/09/2005.

Destarte, ressalta-se a necessidade de se estabelecer limites e a distribuição de competências entre todos os entes federativos, convindo examinar, então, se as disposições invocadas não retiraram do Município de Tio Hugo a competência legítima e prevista, no âmbito local, pelo art. 5º, VII, da Lei 91/01, uma vez que até mesmo se criou órgão específico, conforme o art. 2.º, III, do diploma mencionado.

A decisão também infere que é flagrante que o texto estadual reservou um papel secundário ao Município de Tio Hugo, em que pese sua competência, remetendo-se a Celso Antonio Pacheco Fiorillo⁴⁸, quando alega que a distribuição de competência basear-se-á no critério da predominância do interesse, buscando privilegiar a norma *“que atenda de forma mais efetiva ao interesse comum”*.

Assim, tendo que a competência municipal no Rio Grande do Sul restringe-se a espécies nativas isoladas, ou a arboredos, o Tribunal decide que o decreto deu exata aplicação a tal princípio. Aduziu que não se concebe que ao Município caiba licenciar atividades que produzirão impactos regionais ou de áreas muito extensas de mata nativa, no caso em tela, de meio hectare.

Determinou, também, que seria outra discussão, caso a competência se referisse a autorizar o corte de uma árvore para ampliar os traçados das ruas em perímetro urbano, ou em caso de permissão para a edificação em terreno urbano, contudo, é diferente da autorização de desmatamento à margem de rodovias estaduais.

A decisão ponderou ainda que há interesse local na instalação da distribuidora de veículos, entretanto, nas circunstâncias apresentadas aos autos, coube a intervenção do órgão estadual, em decorrência da extensão da área.

Figura-se, então, fundamental o atual Projeto de Lei Complementar 388/2007⁴⁹, o qual fixa as devidas normas e diretrizes para a cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios para o exercício das competências ambientais comuns, regulamentando finalmente o art. 23, incisos III, VI e VII da Constituição Federal.

Segundo o Projeto de Lei, as ações administrativas decorrentes da competência comum deverão seguir o critério da predominância ou do interesse

⁴⁸ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 60.

⁴⁹ ANEXO.

nacional, ou regional ou local na proteção dos bens ambientais. Destarte, relaciona uma série de ações administrativas para cada um dos entes, possibilitando a atuação subsidiária dos demais entes federativos em caráter geral, por meio de apoio técnico, científico, administrativo ou financeiro, sem prejuízo às demais formas de cooperação.

O PL 388/07 também conceitua o âmbito do impacto ambiental nacional, ou regional, como sendo aqueles que afetam diretamente, no todo ou em parte, o território de dois ou mais Estados, ou ainda cujos impactos ambientais significativos diretos ultrapassem os limites territoriais do país. Na esfera estadual, aquele impacto que afete diretamente, no todo ou em parte, o território de dois ou mais municípios. E, finalmente, no âmbito local, os impactos que afetem diretamente, no todo ou em parte, o território de um município sem ultrapassar o seu limite territorial.

Este projeto ainda determina como instrumentos de cooperação, entre os entes federados brasileiros: os Conselhos de Meio Ambiente; os consórcios públicos ou convênios de cooperação; os convênios, acordos de cooperação técnica e outros instrumentos similares com órgãos e entidades do Poder Público; e os Fundos de Meio Ambiente.

Quanto ao licenciamento ambiental, dos empreendimentos considerados efetiva e potencialmente poluidores, ou capazes de causar degradação ambiental, o ente federativo responsável é que deverá realizá-lo, com a possibilidade de manifestação não-vinculante dos demais entes federativos.

Espera-se que com a promulgação de mencionado projeto atinja-se um maior nível de segurança e controle em decorrência de atividades que possam causar danos irreparáveis ao meio ambiente.

3. Políticas Públicas Municipais

No Brasil, as políticas públicas municipais foram inicialmente tratadas em âmbito constitucional, em virtude do processo de urbanização acelerada. Levando-se em consideração a adequação da Constituição Federal de 1988 à realidade, o constituinte originário trouxe ao texto constitucional a importância da criação de projetos de desenvolvimento urbano.

A legitimidade das Constituições decorre da forma como esta se alinha com as aspirações da sociedade que a legitima. Neste sentido, cabe a lição de Ferdinand Lassalle ao pontuar que a boa e duradoura Constituição escrita é a que corresponde à Constituição real, tendo suas raízes nos fatores do poder que regem o país, concluindo que *"Onde a Constituição escrita não corresponder à real, surge inevitavelmente um conflito que não é possível evitar e, mais dia menos dia, a Constituição escrita, a folha de papel, sucumbirá, forçosamente perante a Constituição real, a das autênticas forças vitais do país"*⁵⁰

A dificuldade reside no que bem pontua Vladimir Passos de FREITAS⁵¹:

Já para o ser humano não há como definir o exato espaço necessário. Afinal, ele tem tendência à adaptação, e até mesmo a sua alimentação pode ser reduzida a quantidades pequenas através de técnicas modernas e sofisticadas. Todavia, é preciso que se analisem as condições mínimas necessárias para a sua estabilidade psicológica. Atualmente, psicólogos, psiquiatras, arquitetos, planejadores urbanos e sociólogos tentam estabelecer as condições mínimas para uma vida saudável nas megalópoles.

Passa-se, portanto, à análise de como tais políticas públicas tomam forma e constituem objeto de atenção dos Municípios na gestão das cidades ecologicamente equilibradas.

⁵⁰ LASSALLE, Ferdinand. **Que é uma Constituição?**. Tradução de Manoel Soares. São Paulo: Global Editores, 1986. p. 56.

⁵¹ FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais**. 3ª ed. ver., atual., e ampl. São Paulo: RT, 2005. pp. 28-29.

3.1 As cidades como espaço de vivência social

A modernidade e o sistema capitalista exigiram da sociedade maior desenvoltura no processo de circulação tanto de cargas, quanto de pessoas, visando a uma maior produtividade que gerasse maiores ganhos de capital. Isto ocorre desde os fins da idade média, com a transformação do mediterrâneo em centro de operações financeiras.

Ao final do século XVIII, surge nova etapa do capitalismo, o capitalismo industrial, que trouxe inúmeras mudanças nas ordens econômicas, políticas, sociais e culturais e na estrutura da sociedade. O processo de industrialização tornou-se o responsável pela forma de urbanização do mundo contemporâneo, determinando a forma como se dão as relações entre sociedade e natureza. A urbanização configura-se, deste modo, como processo, e a cidade como a sua representação física e concreta com todas as suas relações físicas, sociais e interpessoais deste espaço de representação.

É no século XVIII, com a era industrial, que tanto a Europa ocidental quanto os Estados Unidos passam a vivenciar um novo processo em seu contexto social, qual seja, o crescimento das cidades em virtude de progressos técnicos e científicos que findaram no aumento da oferta de trabalho. Este fenômeno gerou, de forma extremamente desordenada, o início do inchaço das cidades - que não estavam preparadas para receber este contingente de pessoas.

Assim⁵², o adensamento das cidades aumenta o grau de insalubridade e as condições de vida e de habitação tornam-se ainda mais críticas, uma vez que as cidades não possuíam a estrutura física adequada, quanto menos as habitações

⁵² Neste sentido, cabe a reflexão de LEAL: “Associada à construção do urbano, portanto, está a própria história da sociedade, em seus múltiplos andares e paradoxos, destacando a cidade mais como um coadjuvante e resultado de confluência de forças e atores sociais do que como sujeito deste processo. Todavia, não há como considerar o fato de que outras possibilidades de inter-relação se impõem à cidade, tida como sujeito instituído e instituinte da história.

É como se as cidades fossem apreendendo os valores, os princípios, os hábitos e costumes de seus habitantes, para depois reproduzi-los às novas gerações. Como espaço coletivo que é – ao menos no plano físico e a despeito das segmentações que sofre pelos mecanismos de apossamento econômico de alguns de seus sítios – a cidade não se mantém silente e ausente do processo de construção do cotidiano, mas dele participa, fazendo parcerias ora com a cidadania como um todo, ora com as elites dominantes e hegemônicas que a privatizam.”

LEAL, Rogério Gesta. **Direito Urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p.43.

necessárias. É também do surgimento da industrialização, e com a invasão das fábricas no espaço urbano, que o ambiente das cidades foi se desgastando e crescendo sem a devida preocupação com a qualidade ambiental de instalações.

Em resposta a esta problemática, surge o urbanismo moderno, preocupado em melhorar a qualidade de vida nas cidades, com inúmeras correntes de pensamentos, idéias e conceitos pautados na qualidade de vida ambiental no meio urbano, pautando-se por exigências sanitaristas e traçando novos conceitos acerca de um ideal de cidade no que se refere à moradia, à circulação, e ao desenho urbano.

Entretanto, novos conflitos urbanos surgem, até mesmo quando se opta pela presença de automóveis individuais, que ao facilitar a circulação e o acesso a áreas periféricas, que anteriormente eram locais de passeio e lazer, tornaram-se, então, grandes espaços difusos, em constante crescimento, contribuindo para o alargamento dos centros urbanos.

Conforme demonstra Tânia Araújo⁵³ *“A cidade moderna, clara e facilmente compreensível (e também controlável), concebida para ser a instauradora da harmonia social e funcional do habitar humano, serve como uma luva às novas necessidades de eficiência, controle, rapidez nos deslocamentos e funcionalidade do sistema de produção capitalista”*. Desta forma, a configuração espacial das cidades em bairros foi construída visando a uma certa ordenação urbana, de modo a permitir algum controle sobre o espaço.

Hoje, nas sociedades contemporâneas, a idéia individualista e o eu ainda se sobrepõem à coletividade, seguindo o modelo capitalista cujas regras vislumbram-se nas relações sociais; o espaço público destinado a grande parte da população é cada vez mais restrito. Cabe aqui a consideração de Celso DANIEL:

Há aqui um problema de entendimento a respeito da dinâmica das cidades. Por um lado, subestima-se o peso dos espaços públicos urbanos na constituição da identidade local – isto é, na auto-estima da população com respeito a sua cidade. Por outro, deixa-se de lado o fato de que os centros de cidade são locais tipicamente democráticos, na medida em que são passíveis de apropriação pelo conjunto da população e, sobretudo, daquela que habita a periferia. As elites, ao contrário, tem acesso a espaços

⁵³ ARAÚJO, Tânia Maria, **O planejamento urbano segundo as concepções filosóficas**. Caderno de Arquitetura e Urbanismo. Belo Horizonte: PUC, 2001, v 8, nº 9, p. 17.

privados (em condomínios fechados, clubes esportivos, shopping centers etc.).⁵⁴

Observe-se, todavia, que mencionada construção social individualista não surge de repente, mas de uma construção histórica delineada no tempo por uma configuração social de exploração dos outros, seguida por novas invenções intelectuais e técnicas, projetadas especialmente para se tirar proveito criando um espaço de dominação visando à questão do poder. Tal confronto envolvendo o controle da coletividade gera inúmeros conflitos que refletem-se em diferentes âmbitos da sociedade, principalmente no que tange ao espaço urbano.

A abrangência do meio urbano envolve tanto questões políticas, econômicas, sociais quanto a questão do espaço público da cidade, que é o espaço destinado ao povo, ou seja, é o lugar de encontro, de livre acesso, de trocas sociais, das memórias coletivas, das praças, dos calçadões, ruas, e demais lugares de convívio e conflito social, onde se expressam as trocas culturais e comerciais.

Segundo o entendimento de Manoel Azevedo⁵⁵, o espaço público é: “... lugar de convívio, de contato com os signos mais expressivos da memória coletiva, de emergência do inusitado, de contato com o que é diferente tem se recriado e acontecido apesar de toda a vontade uniformizadora e artificial de transformá-lo em mero espaço comercial e em mercadoria a ser consumida”.

O espaço público nas cidades tem deixado a cada dia de ser o lugar das relações sociais para se tornar mero espaço de trocas econômicas e trânsito de pessoas, o que, de certa forma, faz com que certas regiões das cidades tornem-se lugares de pouco uso, esvaziadas, livres para outras atividades que geram degradação dos espaços, desvalorizando-os e inutilizando-os.

O livre acesso aos espaços públicos tem suas peculiaridades, visto que com a evolução tecnológica tais espaços foram segmentando-se e tornando-se espaços para alguns usos específicos; como as calçadas destinadas à circulação de pedestres, que são, por exemplo, espaços democráticos de uso para toda a coletividade, enquanto as ruas, mesmo sendo espaços públicos, são destinadas ao uso de veículos, o que condiciona a via como espaço democrático.

⁵⁴ DANIEL, Celso. **A gestão local no limiar do novo século: desafio dos governos democráticos e populares no Brasil**. In: FERNANDES, Edésio. (org.) Direito urbanístico e política urbana no Brasil. Belo Horizonte: Del Rey, 2000. pp. 462-463.

⁵⁵ AZEVEDO, Manoel Teixeira. **A cidade contemporânea e seus desafios**. Caderno de Arquitetura e Urbanismo. Belo Horizonte: PUC, 1997, v. 5, nº 5, p. 20.

Assim, na lição de Rogério LEAL:

Por óbvio que pensar as possibilidades de uma Cidade Democrática de Direito só é possível a partir de uma Sociedade Democrática de Direito, concebida como resultado de um novo projeto de racionalidade e de civilidade social não meramente instrumental. Tal projeto diz respeito a uma também nova concepção de sociabilidade calcada em valores e objetos humanitários e solidários, forjado não pela lógica da exclusão social, mas pela premissa de que todos somos cidadãos e merecemos tratamento e consideração iguais.

Mais do que um lugar para se habitar, a cidade tem de ser tida como o *locus* privilegiado do político – quiçá único –, da existencialidade do ser humano enquanto fazedor de história, momento espacial, temporal e territorial de demarcação do humano e de suas possibilidades desenvolvimentistas. Assim, afasta-se a idéia de cidade como retrato ou mera conseqüência da forma de (des)organização comunitária, como espelho das relações de dominação existentes, percepção diminuída e discriminatória dos diversos cenários que informam o tecido urbano, mesmo que cindido pelo preconceito e pela marginalização.⁵⁶

Outros espaços de direito público, como as praças ou parques, muitas vezes são configurados de tal forma que selecionam seus usuários, gerando uma seleção social, restringindo seu uso e determinando a identidade do lugar. Na lição de Tânia Araújo, *“Ao definir os tipos de usos e tipologias de uma região, os planos podem restringir a presença, como morador ou usuário, de certas classes consideradas indesejáveis para a harmonia socioeconômica”*⁵⁷. Tal seleção faz com que a cidade possua identidades pontuais, gerando assim guetos e lugares marcados pelo uso, que, também, restringem o conceito destas localidades como espaços públicos.

Os espaços públicos das cidades, administrados pelos Municípios, usualmente encontram-se sujeitos à intervenção de uma série de agentes externos aos agentes municipais, quais sejam, especuladores imobiliários, que na qualidade de grupos ligados à especulação comercial passam muitas vezes despercebidos pelos interesses coletivos, em um esforço para impor seus interesses sobre alterações ou usos diversos dos espaços públicos visando a seu crescimento econômico.

Estas manipulações de uso do espaço público são incabíveis, sabendo-se que o espaço é de interesse coletivo, e deve estar à sua disposição para favorecer o

⁵⁶ LEAL, Rogério Gesta. **Direito Urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. pp. 44-45.

⁵⁷ ARAÚJO, Tânia Maria. **O planejamento urbano segundo as concepções filosóficas**. Caderno de Arquitetura e Urbanismo. Belo Horizonte: PUC, 2001, v 8, nº 9. p. 236.

bem-estar dos membros da cidade em geral, e não apenas por meio de melhorias que beneficiem certos grupos da sociedade.

Em 2001, o Estatuto da Cidade marca a retomada da consciência nacional acerca da necessidade de repensar-se o modelo brasileiro de desenvolvimento urbano. A convivência com a degradação sistemática das áreas de preservação permanente não era mais possível, porquanto colocava em risco não apenas a segurança dos moradores do entorno destes locais, mas de toda a coletividade, que convive com a poluição, a diminuição dos espaços livres, além do gradativo encarceramento da população pelo avanço da violência urbana.

A Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, coloca, portanto, em xeque a velha visão segundo a qual o desenvolvimento ocorre apenas quando as cidades estão cheias de chaminés e fumaça, enquanto o homem domina a natureza por meio de grandes loteamentos em encostas de morros, banhados, dunas, dentre outros, com a idéia baseada de que quanto mais concreto e mais asfalto houver, mais evoluída está a cidade.

Destarte, a idéia central da gestão dos espaços públicos passa a ser a sustentabilidade, ou seja, a busca de um desenvolvimento ecologicamente equilibrado, que possibilite ao meio ambiente urbano uma relação racional com os demais ecossistemas.

Conforme o Estatuto das Cidades, a cidade sustentável⁵⁸ é aquela que garante o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, aos transportes, ao trabalho, ao lazer, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, para as presentes e futuras gerações. Num modelo sustentável, não existe mais espaço para o conflito entre o campo e cidade, ou domínio de um dos setores pelo outros, mas sim um modelo em que exista a complementação entre ambos.

Contudo, a elaboração de uma cidade sustentável não é de responsabilidade exclusiva do poder público. Analisando-se a busca da sustentabilidade apenas pela criação de políticas públicas de preservação de praças

⁵⁸ Cf. "A noção de 'cidades sustentáveis' nasceu em razão da conjugação da questão econômica, social, política e ambiental. Nesse contexto, o ambiente construído das cidades, definido pelos espaços edificados e pelos espaços livres, oferece diferentes opções de desenvolvimento urbano que serão adotadas."

CANEPA, Carla. **Cidades Sustentáveis**. GARCIA, Maria. (coord.) A Cidade e seu Estatuto. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2005. p. 145.

e áreas verdes, ou simplesmente cobrando-se do governo medidas de controle da poluição e degradação ambiental, estar-se-ão fadados ao fracasso.

A construção da cidade sustentável é obrigação coletiva, sabendo-se que a cada vez que um prédio é construído, há a necessidade de consciência de que também se está construindo parte da cidade. Assim, o futuro sustentável somente será alcançado a partir da tomada de consciência pela população em geral, da importância que cada indivíduo possui na solução dos problemas do seu universo.

A cada pedaço de papel que se joga na rua, não se separa devidamente, nem se acondicionam os resíduos, deve-se ter ciência de que cada atitude ambientalmente irresponsável implicará a falta de potabilidade das águas, nas cheias da cidade, além é claro a falta de recursos para investimentos em ruas, calçadas, serviços de saúde, educação, dentre outros problemas enfrentados pelas cidades.

Hoje este papel da cidadania em geral, não está mais limitado apenas ao seu âmbito íntimo e pessoal, cabe também ao Poder Público criar mecanismos que efetivem a participação popular na tomada de decisões.

Como enunciado aos artigos 43 a 45 do Estatuto da Cidade, prevêem-se uma série de instrumentos para participação direta da população na gestão pública, e que devem ser efetivados pela Administração Pública, dentre os quais destacam-se os órgãos colegiados de política urbana, debates, audiências e consultas públicas, conferências sobre assuntos de interesse urbano, iniciativas populares de projetos de lei e planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Consoante Toshio MUKAI⁵⁹, o Estatuto da Cidade avança ainda mais, ao prever *“a institucionalização da gestão orçamentária participativa, com a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal”*. Entretanto, o próprio orçamento participativo, instrumento de participação popular, perde seu papel estratégico quando se limita à definição de quais obras a Administração deve realizar.

⁵⁹ MUKAI, Toshio. **O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10.07.2001)**. Rio de Janeiro; RDA 255, jul/set. 2001, pág. 347.

O orçamento participativo e todos os outros mecanismos de participação popular⁶⁰ devem ser vistos como instrumentos de vivência da cidadania, propiciando à população um espaço para definição das políticas públicas, e não apenas das obras públicas. Estes mecanismos devem servir como forma de forçar o rompimento com os tradicionais laços do populismo que sempre marcaram a Administração Pública brasileira.

⁶⁰ Cf. LEAL “Tal intento, por sua vez, vai ao encontro da constituição de um novo paradigma societal: o de que as relações cotidianas, intersubjetivas e materiais dos homens, hoje e desde a modernidade, se contarem com ambiente/espaço favorável, podem se maximizar no sentido de otimização das potencialidades de vida digna de seus atores.”
LEAL, Rogério Gesta. **Direito Urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 03.

3.2 O direito humano às cidades

Não somente no Brasil, mas em todo o mundo, o novo milênio indica um crescimento mundial da população vivendo nas cidades, considerando-se que metade da população mundial vive em aglomerados urbanos. É, portanto, pela nova preocupação na harmonização destas novas populações, suas condições de vida, e na preservação do meio ambiente que deverão concentrar-se as discussões acerca do papel do Poder Público na atualidade.

A estimativa é de que, até 2050, a taxa de urbanização no mundo chegue a 65%. Assim, a maneira de governar democraticamente as cidades, como territórios de grande riqueza e diversidade econômica, ambiental, política e cultural, de modo que sejam respeitados os direitos dos habitantes, é hoje um dos principais novos desafios para os direitos humanos.

É na vivência⁶¹ das cidades, por meio da busca por condições para se viver em harmonia e paz em sociedade, que se tem combatido o modelo de sociedade com elevados padrões de concentração de riqueza e poder, usufruído apenas por reduzido número de pessoas e aglomerados econômicos.

Os atuais processos acelerados de urbanização, que contribuem de forma ímpar para a depredação gradativa do meio ambiente e para a privatização dos espaços públicos, geram inúmeras repercussões sociais tais como o empobrecimento, a exclusão e a segregação social e espacial.

Dessa forma, depreende-se que as cidades devem ser observadas como espaços sociais que devem oferecer condições e oportunidades equitativas a seus habitantes, de viver com dignidade, independente das características sociais, culturais, étnicas, de gênero e idade. Na lição de Manuel CASTELLS⁶²:

⁶¹ Na lição de CASTELLS “O espaço está carregado de sentido. Suas formas e seu traçado se remetem entre si e se articulam numa estrutura simbólica, cuja eficácia sobre as práticas sociais revela-se em toda análise concreta. Mas essa estrutura simbólica não é o equivalente de um *texto urbano* organizado pela cristalização formal da ação social. Com efeito, sob a influência da lingüística, vimos nascer uma tendência perigosa para desenvolver uma análise semiológica do espaço urbano, segundo a qual este é *significante do significado-estrutura social*; ora trata-se aí ou de uma “evocação” do espaço como fato social (o que remete simplesmente ao conjunto da análise estrutural do espaço urbano) ou, muito mais de uma prioridade concedida à análise das formas na apreensão do fenômeno urbano.”

CASTELLS, Manuel. **A Questão Urbana**. 3ª ed. rev. trad. Arlene Caetano. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. p. 304.

⁶² CASTELLS, Manuel. **A Questão Urbana**. 3ª ed. rev. trad. Arlene Caetano. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. p. 311.

Com efeito, como é freqüente em matéria de sociologia urbana, o termo de centro urbano designa ao mesmo tempo um local geográfico e um conteúdo social. De fato, podemos distingui-los facilmente, mas a confusão se transforma em conotação, quer dizer que, mesmo se existe uma disjunção teórica, supomos que, na prática, o conteúdo social assim definido será localizado num certo ponto ou em vários, o que equivale a uma fixação do conteúdo social da centralidade urbana considerada em si mesma fora de toda relação com o conjunto da estrutura.

Portanto, torna o centro de preocupação de diversos indivíduos, grupos sociais, organizações da sociedade civil, movimentos populares, e gestores públicos, comprometidos a alcançar a devida qualidade de vida, e solidariedade social para as pessoas, nas cidades e demais aglomerados urbanos.

Neste sentido, para a construção de cidades justas, humanas, saudáveis e democráticas, é impreterível a incorporação dos direitos humanos ao campo da governança das cidades, de modo que as formas de gestão e as políticas públicas municipais tenham como resultados de impacto a eliminação das desigualdades sociais, das práticas de discriminação em todas as formas da segregação de indivíduos, grupos sociais e comunidades em geral, em razão do tipo de moradia e da localização dos assentamentos em que se encontrem.

Hoje, observam-se nas mais diversas regiões do mundo, muitas experiências de lutas sociais para alterar os modos de governar, planejar e desenvolver suas cidades, de modo que seus habitantes apropriem-se e usufruam as riquezas existentes, tanto no aspecto econômico como também na produção do conhecimento e da cultura.

No contexto histórico e social brasileiro, tem sido bastante relevante a relação construída de diversas organizações não governamentais, movimentos populares, associações profissionais, pesquisadores, organizações políticas que adotam a plataforma da reforma urbana, a partir do processo de democratização do país, em meados dos anos 80 do século XX.

Isso, em torno de uma plataforma da reforma urbana, que mude a realidade de segregação, discriminação e desigualdade socioambiental nas cidades brasileiras. Esta relação construída possui como marcos referenciais a ética e a solidariedade, que se materializam em uma coalizão de organizações populares e da sociedade civil denominada Fórum Nacional de Reforma Urbana.

Referida plataforma foi apresentada ao Congresso Nacional Brasileiro, no processo constituinte, e que resultou na Constituição Brasileira de 1988, mediante uma emenda popular de reforma urbana com os objetivos do reconhecimento do direito à cidade, além é claro dos direitos das pessoas que vivem na cidade, como direito fundamental.

A aplicação dos princípios das funções sociais da propriedade e da cidade, deve condicionar as atividades econômicas e de desenvolvimento, e o direito à propriedade urbana, a uma política urbana que promova as funções sociais da cidade e da propriedade inseridas na coletividade.

Também da implementação da gestão democrática da cidade que fortaleceu o papel dos Municípios⁶³ para a promoção de políticas públicas que assegurem os direitos dos habitantes mediante a gestão democrática das cidades, de tal modo a assegurar a participação popular dos segmentos em situação de desigualdade econômica e social.

No campo institucional, o movimento pela reforma urbana teve como conquista o capítulo da política urbana na Constituição Federal e da promulgação do Estatuto da Cidade, além da criação do Ministério das Cidades.

Este mesmo Fórum Nacional de Reforma Urbana também foi protagonista, com outros atores sociais, da primeira Conferência Nacional das Cidades, ocorrida em 2003, tendo como objetivo o estabelecimento das diretrizes e metas das políticas nacionais de desenvolvimento urbano, habitação, saneamento ambiental e transporte e mobilidade urbana, e da implantação do Conselho Nacional das Cidades, composto de diversos segmentos do Poder Público e da sociedade civil.

A concepção política e cultural do direito à cidade como carro chefe da reforma urbana, a partir do Estatuto da Cidade, transformou-se em marco referencial legal e institucional para as experiências existentes nas cidades brasileiras, por mais diversas que estas sejam entre si.

⁶³ Neste aspecto cabe a reflexão de Paulo Bessa quando afirma “Está claro que o meio ambiente está incluído dentre o conjunto de atribuições legislativas e administrativas municipais e, em realidade, os Municípios formam um elo fundamental na complexa cadeia de proteção ambiental. A importância dos Municípios é evidente por si mesma, pois as populações e as autoridades locais reúnem amplas condições de bem conhecer os problemas e mazelas ambientais de cada localidade, sendo certo que são as primeiras a localizar e a identificar o problema. É através dos Municípios que se pode implementar o princípio ecológico de agir localmente, pensar globalmente.”

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p. 64.

Assim, a adoção de legislações nos municípios, que levam em consideração os direitos dos grupos sociais que vivem em assentamentos informais, configuram-se como instrumentos de participação popular na gestão das cidades, dentre os quais destacam-se os conselhos e as conferências das cidades. Como leciona Rogério LEAL:

Em outras palavras, o planejamento urbanístico não pode se afastar do fator histórico que produziu o espaço urbano, devendo considerar, em suas ações, o processo que levou a cidade ao ponto em que se encontra em nossos dias. É preciso encará-la em sua amplitude e diversidade, para que a organização de seu meio, essencialmente plural e complexo, produza resultados efetivamente positivos.

...
É possível, por exemplo, verificar sucessivas ocupações das cavernas pelo homem pré-histórico, santuários onde as pessoas se reuniam para um aumento do prazer social e não apenas em função do acasalamento nos denominados viveiros de reprodução, o protótipo mais primitivo de aglomeração humana permanente.⁶⁴

Ou seja, todo o tipo de ocupação humana no perímetro tutelado pelo Município deverá por ele ser considerado, de tal forma que seu planejamento corresponda à necessidade real da localidade.

O orçamento participativo, da mesma forma, reforça a vinculação entre a governança urbana democrática e as políticas públicas que priorizam a proteção e a realização dos direitos coletivos dos habitantes mais vulneráveis que habitam as cidades.

O direito à cidade é, então, adotado pelo direito brasileiro, de modo que o coloca no mesmo patamar dos demais direitos de defesa dos interesses coletivos e difusos, como, por exemplo, o do consumidor, do meio ambiente, do patrimônio histórico e cultural, da criança e adolescente, da economia popular. Ressalte-se também que a experiência brasileira é inovadora quanto ao reconhecimento jurídico da proteção legal do direito à cidade, na sua ordem jurídica interna.

O modo tradicional de tutela e proteção dos direitos dos habitantes das cidades nos sistemas legais trouxe sempre a concepção da proteção de um direito individual, de modo a prover a proteção dos direitos da pessoa humana na cidade. É, destarte, na concepção do direito à cidade que o direito brasileiro avança, ao ser instituído com objetivos e elementos próprios, configurando-se como direito humano,

⁶⁴ LEAL, Rogério Gesta. **Direito Urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. pp. 4-5.

e, em conformidade com as premissas jurídico-constitucionais, como um direito fundamental.

É também notável como a experiência brasileira, ao reconhecer institucionalmente o direito à cidade a partir de uma ação política da defesa da implantação da plataforma da reforma urbana, contribuiu para que fosse introduzido, gradativamente, nos Fóruns Internacionais Urbanos, o direito à cidade, na pauta dos processos globais voltados a tratar da realidade dos assentamentos humanos. Conforme retrata Canepa⁶⁵:

O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 16 de dezembro de 1966, a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, de 04 de dezembro de 1986, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de junho 1992, a Agenda Habitat (Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Urbanos – Habitat II), de junho de 1996 são os princípios orientadores do desenvolvimento urbano, pois fundamentam o princípio norteador do desenvolvimento urbano. O respeito ao desenvolvimento sustentável pressupõe o vínculo do desenvolvimento com os direitos humanos (direito a condições dignas de vida) e ao direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado como meio de atender as necessidades das presentes e futuras gerações.

Ressalte-se ainda o Tratado sobre a questão urbana, denominado "Por Cidades, Vilas e Povoados, Justos, Democráticos e Sustentáveis", elaborado na Conferência da Sociedade Civil sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, durante a Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, na cidade do Rio de Janeiro (ECO-92).

No referido Tratado, o direito a cidades é proposto como o direito à cidadania, ou seja, o direito dos habitantes das cidades e povoados a participar na condução de seus destinos.

Inclui, do mesmo modo, o direito à terra, aos meios de subsistência, à moradia, ao saneamento, à saúde, à educação, ao transporte público, à alimentação, ao trabalho, ao lazer, à informação, como inerentes ao exercício deste direito humano.

Além dos supracitados, incluem-se o direito à liberdade de organização, o respeito às minorias e à pluralidade étnica, sexual e cultural; o respeito aos imigrantes, reconhecendo-se o direito ao exercício de sua plena cidadania, a

⁶⁵ GARCIA, Maria. (coord.) **A Cidade e seu Estatuto**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2005. CANEPA, Carla. Cidades Sustentáveis. p.151.

preservação da herança histórica e cultural e o usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado, sem que haja distinções de gênero, raça, linguagem e crenças.

Este tratado desenha a gestão democrática das cidades, como forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades e povoados, submetida ao fundamental controle e participação da sociedade civil, destacando-se como prioritários o fortalecimento e autonomia dos poderes públicos locais e a participação popular.

Neste aspecto, a função social das cidades, que no Brasil passou a ser princípio constitucional da política urbana, tem a compreensão, do uso socialmente justo dos espaços urbanos para que os cidadãos apropriem-se do território, democratizando seus espaços de poder, de produção e de cultura, dentro de parâmetros de justiça social e de condições ambientalmente sustentáveis.

Igualmente importante, foi a forma como se introduziu o diálogo sobre o direito à cidade e a reforma urbana⁶⁶, o qual ocorreu na Conferência Global sobre os Assentamentos Humanos das Nações Unidas, Habitat II, realizada na cidade de Istambul, em 1996.

Na referida Conferência, o tema que tomou maior atenção e polêmica foi o do reconhecimento do direito à moradia como um direito humano, pelos organismos internacionais – como a Agencia Habitat das Nações Unidas e os Governos dos Estados Nacionais.

É do reconhecimento do direito à moradia na Agenda Habitat, o documento oficial da Conferência, o qual contém o conjunto de compromissos para que os países promovam medidas que alterem as condições de desigualdade e de violações de direitos nos assentamentos humanos, esse foi um passo essencial para a construção do direito à cidade na agenda internacional.

A passagem para o novo milênio teve no Fórum Social Mundial *locus* privilegiado para a internacionalização, ou ao menos o debate aberto, do direito à

⁶⁶ Cf. a ilustração de Boaventura de Souza Santos “enquanto o solo agrícola é diretamente produtivo, os edifícios construídos no solo urbano não têm na maioria das situações um uso produtivo, isto é, susceptível de produzir mais-valia (...) Por outro lado, enquanto os produtos agrícolas são destacáveis do solo e nessa base comercializados, os produtos produzidos a partir do solo urbano, as habitações, por exemplo, permanecem ligados ao solo, o que explica sua difícil mercadorização e, conseqüentemente, as especificidades do mercado imobiliário urbano (sendo a mais notável a ausência de um mercado uniforme).” SANTOS, Boaventura de Sousa. **O Estado, o Direito e a Questão Urbana**. In: FALCÃO, Joaquim de Arruda, organizador. *Conflito de Direito de Propriedade: Invasões Urbanas*. Rio de Janeiro: Forense, 1984, p. 49.

cidade. A estratégia ali estabelecida por um conjunto de organizações da sociedade civil que atuam nas questões urbanas foi a de elaborar uma Carta Mundial do Direito à Cidade.

A primeira versão da Carta teve como subsídios a Carta Européia dos Direitos Humanos na Cidade, elaborada pelo Fórum de Autoridades Locais, em Saint Dennis, de maio de 2000, além do Tratado "Por Cidades, Vilas e Povoados, Justos, Democráticos e Sustentáveis", da plataforma brasileira do direito à cidade e a reforma urbana.

Este processo iniciado no Fórum Social Mundial, pela construção da Carta Mundial do Direito à Cidade, teve como objetivo a disseminação da concepção do direito à cidade como um novo direito humano, com base em uma plataforma de reforma urbana a ser implementada pelos países, com vistas à modificação da realidade urbana mundial por meio da construção de cidades justas, humanas, democráticas e sustentáveis.

A Carta teve também o intento de fazer-se reconhecer institucionalmente o direito à cidade como direito humano nos organismos das Nações Unidas, quais sejam, a Agência Habitat, PNUD, Comissão de Direitos Humanos, assim como em organismos regionais, como a Organização dos Estados Americanos.

Esta manifestação influenciou novas formas de governança de políticas globais, regionais e nacionais urbanas, de tal modo que sejam democráticas e revertam o quadro de desigualdade social nas cidades conforme o tão discutido modelo de sustentabilidade urbana.

Desde 2004, no Fórum Social das Américas, realizado na cidade de Quito, assim como no Fórum Urbano Mundial, realizado na cidade de Barcelona, a Carta Mundial do Direito à Cidade vem sendo revisada, de forma a tratar dos novos assuntos estratégicos para as cidades.

Entre eles, destacam-se a temática da governança urbana democrática, a implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais dos habitantes das cidades, a adoção de uma economia mais justa e solidária, que promova o desenvolvimento humano de forma sustentável, e os compromissos a serem assumidos pela comunidade internacional para o seu cumprimento, além das ações necessárias para o reconhecimento internacional do direito à cidade como um direito humano efetivo.

O Fórum Social Mundial de 2005, em Porto Alegre, com a temática de que “Outra Cidade é Possível”, ocorreu em momento privilegiado para a continuidade do caminho que ainda está em percurso para a internacionalização do direito à cidade.

Neste aspecto, o direito à cidade é compreendido e definido tanto como a cidade enquanto espaço de convivência social, assim como o direito dos cidadãos que vivem na cidade. Também há a necessidade de que sejam estabelecidas as formas de implementação e supervisão do direito à cidade, além dos compromissos para as redes e organizações sociais, governos nacionais e locais e organismos internacionais, para a sua devida implementação.

Assim, o direito à cidade pode ser compreendido como o direito ao usufruto eqüitativo e equilibrado das cidades, dentro dos princípios de sustentabilidade e justiça social. É também vislumbrado como direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere a legitimidade de ação e de organização, com base nos seus usos e costumes, com o objetivo de alcançarem o pleno exercício do direito a um padrão de vida adequado.

É, portanto, direito interligado e interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente. Desse modo, todas as pessoas deverão ter o direito a uma cidade sem que haja discriminação de gênero, idade, raça, etnia e orientação política e religiosa, preservando-se sua memória e identidade cultural.

Também, em um contexto internacional, pode denominar-se cidade toda vila, aldeia, capital, localidade, subúrbio, município, povoado organizado institucionalmente como uma unidade local de governo de caráter municipal ou metropolitano, seja urbano, semi-rural ou rural. Isto decorre de a cidade ser o espaço concreto, a localidade, geralmente tutelada pelo ente político existente na ficção do texto constitucional Município.

A cidade deve ser compreendida como espaço coletivo culturalmente rico e diverso, que pertence a todos os seus habitantes sem exceções.

O direito à cidade deverá incorporar os princípios da gestão democrática da cidade, da função social da cidade, da função social da propriedade, do exercício pleno da cidadania, da igualdade, ou da não-discriminação, da proteção especial de

grupos e pessoas vulneráveis, do compromisso social do setor privado, e do impulso à economia solidária e de políticas impositivas e progressivas.

Também podem ser considerados como direitos referentes à gestão da cidade: o desenvolvimento urbano eqüitativo e sustentável, a participação no orçamento da cidade, a transparência na gestão das cidades e o direito à informação pública.

Para que o desenvolvimento urbano eqüitativo e sustentável nas cidades se realize as cidades deverão comprometer-se a regular e controlar o desenvolvimento urbano, mediante políticas locais que tenham como prioridade a produção de habitação de interesse social e o cumprimento da função social da propriedade pública e privada, em observância aos interesses sociais, culturais e ambientais coletivos, sobre os individuais egoísticos.

Para tanto, as cidades devem obrigar-se a adotar novas medidas de desenvolvimento urbano, em especial a reabilitação das habitações degradadas e marginais, promovendo uma cidade integrada e eqüitativa. No apontamento de Celso DANIEL⁶⁷:

A dimensão ambiental, por seu turno, adquire papel fundamental, sobretudo por representar uma alternativa ao modelo produtivista (o desenvolvimento das forças produtivas a qualquer preço). É preciso, portanto, não apenas apontar para o estilo de desenvolvimento econômico sustentável do ponto de vista ambiental, mas também integrar a dimensão da qualidade do meio ambiente às ações no espaço urbano. Isso significa – além do controle da poluição sonora, do ar e das águas e de soluções para coleta, tratamento e disposição final do lixo, agregando a coleta seletiva e a reciclagem – priorizar a construção de espaços públicos urbanos com qualificação ambiental (parque, praças, lagos, praias limpas etc.).

A transparência na gestão das cidades traz o compromisso de que o Município passe a organizar sua estrutura administrativa, de modo tal que garanta a efetiva responsabilidade de seus governantes frente aos cidadãos, assim como a responsabilidade da administração municipal frente aos órgãos do governo, de forma a complementar a gestão democrática.

Importante observar no que tange ao direito à participação política, que as cidades devem garantir o direito a eleições livres e democráticas dos representantes locais, além da realização de plebiscitos e iniciativas legislativas

⁶⁷ DANIEL, Celso. **A gestão local no limiar do novo século: desafio dos governos democráticos e populares no Brasil.** FERNANDES, Edésio. (org.) Direito urbanístico e política urbana no Brasil. Belo Horizonte: Del Rey, 2000. pp. 485-486.

populares e o acesso eqüitativo aos debates e audiências públicas, sobre temas relativos ao direito à cidade e ao urbanismo.

Na implementação do direito à cidade, algumas medidas devem ser providenciadas, quais sejam: a utilização do máximo de seus recursos disponíveis para cumprir as obrigações jurídicas, a capacitação e educação em direitos humanos de todos os agentes públicos que irão participar da implementação do direito à cidade, o estabelecimento de mecanismos de avaliação e monitoramento constantes das políticas de desenvolvimento urbano e de inclusão social.

É essencial para a concretização deste direito, a disponibilização de redes e organizações sociais, o estabelecimento de plataformas de exigibilidade do direito à cidade, que documentem e disseminem as experiências locais e nacionais com relação à concretização deste direito.

Finalmente, é imprescindível que tanto os governos nacionais quanto governos locais tenham como compromissos a elaboração e a promoção de marcos institucionais que consagrem o direito à cidade, além da construção de plataformas associativas, com ampla e irrestrita participação da sociedade civil, para a promoção do desenvolvimento sustentável nas cidades.

Espera-se, neste sentido, que os organismos internacionais empreendam todos os seus esforços para sensibilizar, estimular e apoiar os governos para assumirem os compromissos, monitorando e promovendo a realização dos pactos e tratados de direitos humanos, além de outros instrumentos internacionais que contribuam na concretização do direito à cidade.

3.3 A gestão das cidades e as políticas públicas municipais

Conforme se segue, o direito à cidade implica a gestão de novo direito humano, dado o novo contexto histórico-social em que os homens têm-se encontrado, e que se projeta do mesmo modo para as gerações futuras. Pela análise de Osmar MARTINS JÚNIOR⁶⁸:

Estamos vivendo um período de divórcio. O ser humano foi separado do seu ambiente natural e inserido noutro ambiente, não natural, que é o ecossistema urbano. Um ambiente incompleto de coisas naturais e completo de coisas artificiais. As crianças urbanas não bebem o leite natural, mas um líquido extraído de uma embalagem industrializada. A vestimenta dos jovens urbanos não provém do algodão cultivado em terra fértil coberta há pouco por matas densas, mas da fábrica de jeans de uma grife famosa.

São muitos os exemplos que expressam o distanciamento das pessoas para com os elementos naturais que formam a teia da vida, e que nos envolvem, por outro lado, numa tessitura cada vez mais não natural.

A gestão das cidades implica hoje, portanto, a observância da inserção do urbano no cotidiano de cada qual, buscando o equilíbrio das relações sociais relativas ao espaço das cidades.

Na Europa, as questões urbanas tomaram o foco das políticas governamentais, especialmente a partir da década de 60 do século XX, quando o processo de urbanização, decorrente do forte processo de industrialização, já havia se instalado com todo vigor, percebendo a população o espaço urbano como o novo *locus* das políticas públicas, porque é nele que a prática social ocorre efetivamente, e onde as decisões políticas são tomadas.

Segundo Manuel Castells⁶⁹, imprescindível atentar-se para o caráter ideológico da temática, que para ele é base da “*questão urbana*”. A questão pode manifestar-se no movimento operário, e nos movimentos culturais e políticos que

⁶⁸ MARTINS JÚNIOR, Osmar Pires. **A natureza na cidade**. Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente. Site: <http://www.anamma.com.br/contVisualizar.asp?id=583> Acessado em 10 de novembro de 2007.

⁶⁹ Segundo o autor “O centro de decisão não é expressão espacial da burocratização, mas bem ao contrário, a consequência lógica, em nível de desenvolvimento urbano, do processo de tecnocratização das sociedades altamente industrializadas. Isto quer dizer que o que conta, não é a distância entre ministérios e administrados, mas a proximidade dos núcleos decisórios interdependentes, e todos igualmente tributários da função renovadora exercida pelo meio de informação e de produção de conhecimentos, constituindo no centro da cidade através de um longo processo de trocas sociais.”

CASTELLS, Manuel. **A Questão Urbana**. 3ª ed. rev. trad. Arlene Caetano. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. p. 322.

tiveram força nas sociedades capitalistas industrializadas. À época, observou-se uma efervescente prática política entre os bairros, em busca de equipamentos coletivos, transportes, emprego, além de outras reivindicações.

Era, em verdade, uma luta política de movimentos sociais com enfoque de contestação ideológica, como instrumento de reflexão das tendências políticas da época, lidando com os novos problemas sociais urbanos, que giravam entre o dogmatismo das formulações gerais e a percepção dessas questões por outro prisma que não o da ideologia dominante⁷⁰.

Deste modo, a visão europeia de planejamento urbano caracterizava-se, sobretudo, pelas intervenções do Estado nas cidades, mediante políticas sociais urbanísticas e ambientais.

Já no Brasil, as recentes experiências na área da governabilidade têm resgatado na atualidade a discussão acerca do planejamento e da intervenção urbana, ressaltando, em muitos casos, a sua complementaridade, a dimensão ambiental e a devida atuação do poder local na implementação dos mesmos. Neste sentido, cabe a elucidação de Rogério LEAL:

De qualquer sorte, o processo de inchaço das cidades, no Ocidente em geral e no Brasil em especial, nos séculos XVIII e XIX, e a forma com que se instituem novos espaços urbanos apresentam um certo consenso dentre os estudiosos da matéria, qual seja, o de que se impõe à ocupação desses espaços um adequado planejamento e programação, mediados pelo Poder Público e por uma legislação urbanística controladora do uso e ocupação do solo, cujo maior intento é o de garantir a redução do nível de problemas sociais de massa observados e recorrentes até então.

Todavia, em países como o Brasil, o nível de consciência política da população e do próprio Poder Público não oportunizou, ao menos em termos históricos, uma mobilização eficaz para o planejamento urbanístico – entendido aqui como o conjunto de medidas integradas para resolver e evitar os problemas das cidades, englobando desde o traçado das ruas, sistemas de água e de esgoto, áreas verdes e a localização ocupacional das ações públicas e privadas (indústrias, comércio, hospitais, serviços, etc.).⁷¹

Destarte, vislumbra-se na prática do planejamento urbano a manutenção e o reforço de determinado projeto de modernidade e, ao mesmo tempo, incorporando o discurso da sustentabilidade urbana que é tão caro. Configurando-se, neste

⁷⁰ CASTELLS, Manuel. **A Questão Urbana**. 3ª ed. rev. trad. Arlene Caetano. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. pp. 9-10.

⁷¹ LEAL, Rogério Gesta. **Direito Urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 40.

sentido, como se a modernidade – ou pós-modernidade – se revestisse pelo enfoque da sustentabilidade urbana.

O estado do Paraná destaca-se no Brasil ao adotar a prática do planejamento urbano em diversos municípios, o que o torna referência nacional, modelo de estado planejado. Isto se refletiu nas intervenções realizadas em áreas como o transporte urbano e sistema viário, no planejamento ambiental e outras questões ligadas à temática urbano-ambiental. Assim, o estado apresenta hoje condições de oferta de serviços e de infra-estrutura físico-social e ambiental que são responsáveis pela melhora na qualidade de vida da população.

Percebe-se, desta forma, que são ações planejadas no passado que se refletem no presente e colocam os entes políticos em posição diferenciada dos demais quando se examina o contexto brasileiro de práticas de planejamento.

Assim, em 1998, implantou-se o processo de planejamento coordenado pelo governo estadual, com o apoio de técnicos da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e do IPEA/PNUD⁷², nas regiões do setentrão e do oeste paranaenses, levando em conta a implantação das já bem sucedidas práticas do Município de Curitiba. Além disso, a motivação que impulsionou o governo do Estado o envolveu a descentralizar e interiorizar a ação governamental, buscando a garantia de maior eficiência e eficácia à atuação administrativa.

Interessante a percepção de que o modelo de planejamento local, neste caso ligado à administração do Município de Curitiba, inspirou a atuação regional, aliando políticas que visam a um mesmo fim e uma mesma sociedade.

A continuidade e manutenção da qualidade de vida nos centros urbanos, e as oportunidades da sociedade, ao longo do tempo devem ser incorporadas, visando a perspectiva de longo prazo, em favor das futuras gerações. Deste modo, o enfoque da sustentabilidade recupera essa visão holística, por meio de abordagem sistêmica pela qual várias dimensões da realidade se integram, em movimento de permuta dos elementos que a compõem.

Portanto, não se devem alimentar expectativas deterministas, sabendo-se que se está diante de um processo histórico que exigirá a tomada de consciência tanto pelos governantes quanto por seus governados, mudanças de posturas em

⁷² Neste mesmo âmbito, ressalte-se que o estado do Paraná, é também o primeiro a antecipar em 5 anos as metas do milênio.

Cf. <http://www.pnud.org.br/odm/reportagens/index.php?id01=2091&lay=odm>
Acessado em 19 de outubro de 2007.

geral e ações políticas direcionadas à organização social, com o fim de ampliar os espaços de poder, enfrentando interesses hegemônicos. Trata-se, em verdade, da implementação de um projeto político transformador da realidade, que vise à construção da cidadania como requisito básico para que haja uma sociedade efetivamente justa, solidária, livre e democrática.

3.4 O planejamento urbano e os instrumentos da política urbana

Levando-se em conta as considerações já realizadas acima, no que concerne aos espaços urbanos, cabe pontuar o planejamento urbano e seus instrumentos, de modo a estabelecer o âmbito de atuação do Poder Público Municipal. Como demonstra Rogério LEAL⁷³:

O tema que envolve a cidade está profundamente ligado com a noção patrimonial com que a cultura jurídica e política ocidental tem abordado a matéria, significa dizer que não há uma preocupação muito acentuada em se distinguir o problema da cidade enquanto espaço público do da propriedade privada e dos interesses privados. Por exemplo, na denominada ciência jurídica dogmática moderna, prevalece a noção de que a posse é mera exteriorização da propriedade, admitindo a figura do possuidor não-proprietário. Esta, contudo, é uma visão superada da realidade, porém ainda não reconhecida.

Após dez anos de trâmite no Congresso, a aprovação do Estatuto da Cidade, regulamentando o capítulo da política urbana na Constituição Federal, aos arts. 182 e 183, estabeleceu suas diretrizes e regulamentou a aplicação de importantes instrumentos de gestão e reforma urbana como: o Plano Diretor, o parcelamento, edificação ou utilização Compulsórios, o IPTU progressivo no tempo, a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, o direito de superfície, o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir, a transferência do direito de construir, as operações urbanas consorciadas e o Estudo de Impacto de Vizinhança.

Em linhas gerais, pode-se considerar como sendo três os principais objetivos do Estatuto da Cidade: a promoção da reforma urbana e o combate à especulação imobiliária; a promoção da ordenação do uso e ocupação do solo urbano; e a promoção da gestão democrática das cidades.

Destarte, ao definir os fundamentos da política urbana brasileira, o Estatuto da Cidade tornou-se também importante instrumento de gestão ambiental dos espaços urbanos, tendo em vista que a urbanização tem se configurado como um dos processos mais impactantes ao meio ambiente nos últimos séculos.

⁷³ LEAL, Rogério Gesta. **Direito Urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 26.

Haja vista que o Estatuto da Cidade refere-se à questão ambiental urbana, ao possibilitar a realização da função social das cidades, os tópicos de referência mais direta à gestão ambiental são os referentes aos seguintes itens: diretrizes gerais, instrumentos da política urbana, o plano diretor e a gestão democrática da cidade.

Assim, o Estatuto finda por reforçar os princípios ambientais da atividade econômica presentes na Constituição Federal, e inova ao incorporar o conceito das cidades sustentáveis. Conceito, como já apontado anteriormente, consolidado a partir da segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos - Habitat II, realizada em 1996, na cidade de Istambul na Turquia.

A Habitat II teve como resultado uma Agenda que propôs uma nova perspectiva de abordagem das questões urbanas e que apontou para a possibilidade de um desenvolvimento urbano sustentável, qual seja, alinhado com as preocupações ambientais.

Sobre esta questão, o Programa Habitat dispõe que os assentamentos humanos sustentáveis dependem da criação de um entorno melhor para a saúde e o bem-estar humanos, que melhore as condições de vida das pessoas e reduza as disparidades em sua qualidade de vida.

A saúde da população dependerá tanto do controle dos fatores ambientais que prejudiquem a saúde como das respostas clínicas às enfermidades. As crianças são particularmente vulneráveis a um meio urbano daninho e devem ser protegidas. As medidas preventivas são tão importantes como dispor de tratamento e atenção à saúde apropriados.

Entre os instrumentos previstos no Estatuto, vale ressaltar a inclusão do zoneamento ambiental como instrumento efetivo de planejamento municipal. Usualmente, o tipo de zoneamento praticado em nível local refere-se ao zoneamento de uso e ocupação do solo com finalidades urbanísticas, ou seja, a definição das áreas adequadas aos usos residencial, industrial e comercial na cidade, conforme os critérios de compatibilidade de vizinhança e capacidade de suporte da infraestrutura.

A possibilidade da realização do zoneamento urbano com fins explicitamente ambientais, apesar de o zoneamento urbano tradicional também ter um forte componente ambiental, consiste em um avanço, na mesma medida em que se pressupõe o estabelecimento de zonas especiais visando à preservação,

melhoria e recuperação ambiental, o que inclui as áreas de proteção ambiental e todas as áreas verdes urbanas.

O estabelecimento da obrigatoriedade da participação da sociedade civil no processo de planejamento também se configura como grande avanço entre as ferramentas de planejamento urbano, até mesmo pela legitimidade que a mesma oferece.

Também, o direito de preempção⁷⁴ é importante instrumento de gestão urbana posto à disposição do Poder Público local pelo Estatuto da Cidade, tendo como principal objetivo facilitar a aquisição de áreas para a realização de projetos de interesse público, inclusive para a implantação de áreas de proteção ambiental e áreas verdes.

Outro aspecto importante é a contribuição para a preservação de prédios e áreas de interesse ambiental ou cultural, uma vez que o Poder Público passaria a tomar conhecimento, antecipadamente, da intenção dos proprietários particulares de tais imóveis, podendo antecipar-se à ação especulativa do mercado. Deste modo, é importante que o plano diretor discrimine as áreas de interesse social e ambiental no município como áreas passíveis do direito de preempção. Além disso, para o sucesso de sua implementação, é necessário que o Município possua um cadastro imobiliário atualizado e tecnicamente adequado, fato pouco freqüente nas cidades brasileiras.

Já o mecanismo de transferência do direito de construir foi pensado inicialmente como instrumento de incentivo à preservação do patrimônio; no Brasil este instrumento tem sido aplicado, em algumas cidades, até mesmo antes do Estatuto da Cidade, mas com resultados pouco efetivos.

Dentre as principais dificuldades na implementação desse instrumento encontra-se a incompatibilidade com o regime de zoneamento. Isto é, inúmeras vezes o imóvel a ser preservado já possui o coeficiente máximo de aproveitamento para a zona onde se localiza ou mesmo, o imóvel para o qual pretende se transferir o potencial construtivo também já possui o coeficiente máximo. Assim, a

⁷⁴ Cf. "Ao conferir ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares, o direito de preempção é meio para ampliar o acesso à terra legal e urbanizada de forma a assegurar a implantação de equipamentos urbanos de interesse coletivo e espaços comunitários, a regularização fundiária, a preservação do meio ambiente natural e o planejamento do processo de urbanização, contribuindo para a sustentabilidade das cidades." OSÓRIO, Letícia Marques; SOSO, Patrícia Helena. **Direito de preempção**. In: OSÓRIO, Letícia Marques (org.). Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2002. pp. 190-191.

implementação deste instrumento deverá ser planejada juntamente com os demais instrumentos de controle urbanístico, notadamente o zoneamento, do plano diretor.

Tem-se também no Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) grande contribuição do Estatuto da Cidade no que se refere à gestão ambiental urbana. Isto se deve ao fato de constituir-se como instrumento que visa a atenuar os conflitos de uso e ocupação do solo, criando nova possibilidade de intermediação entre os interesses dos empreendedores urbanos e a população diretamente impactada, de forma a resguardar padrões mínimos de qualidade de vida.

Como se observa, os impactos de vizinhança mais comuns referem-se às alterações nas condições de trânsito e ao sossego público, entretanto, o Estatuto amplia o conceito para abarcar aspectos como alterações na paisagem urbana, o patrimônio natural e cultural, embora extrapole o simples direito de vizinhança.

Sabendo-se que a aplicação deste instrumento não é automática, é necessário que uma lei municipal determine os critérios para a sua aplicação e quais os empreendimentos passíveis de sua aplicação. Ressalte-se que o EIV deve ser utilizado em prol do interesse de toda a cidade, e jamais apenas no interesse de determinado bairro em detrimento da coletividade.

Também há que se impedir que empreendimentos incômodos sejam destinados a bairros com menor poder de mobilização e pressão, geralmente os de população de menor poder aquisitivo, tornando-se o EIV um instrumento de segregação social. Deste modo, um amplo debate com a comunidade torna-se imprescindível antes que se definam as regras para a sua aplicação.

O plano diretor, o instrumento básico da política urbana municipal conforme o art. 40 do Estatuto da Cidade, apresenta-se como o instrumento fundamental da política ambiental urbana. Ainda mais, levando-se em conta que a implementação dos demais instrumentos de gestão urbana previstos no estatuto da cidade depende, direta ou indiretamente, do plano diretor. Neste sentido:

Desse modo, as cidades passam a se defrontar com uma situação grave que exige intervenções ágeis em áreas que extrapolam as tradicionais políticas na área urbana. Trata-se de amplos projetos de infra-estrutura, políticas sociais, programas de emprego e políticas ambientais, envolvendo inclusive estratégias locais de dinamização das atividades econômicas. Os

municípios situam-se na linha de frente dos problemas, mas estão no último escalão da administração pública.⁷⁵

Grande parte dos problemas ambientais das cidades engendram-se no processo de expansão urbana, que envolve invariavelmente o parcelamento do solo. Assim, a implantação dos loteamentos nas periferias das cidades poderá ser problemática, tanto pela localização inadequada, quanto pela inadequação do projeto que não preveja as benfeitorias e infraestrutura adequadas, ou mesmo pelo traçado inadequado do sistema viário da cidade.

Destarte, o plano diretor deverá determinar as diretrizes de urbanização e expansão urbana com base nos referenciais geográficos de uso e ocupação do solo que definam o zoneamento municipal, e em conformidade com os princípios locacionais que levem em conta a compatibilidade urbanística e ambiental dos usos, com base nas características de suporte do meio físico e da infra-estrutura instalada.

A gestão urbana participativa, acima de sua apresentação como instrumento, é considerada como um dos principais pressupostos para a promoção do desenvolvimento sustentável. A Agenda 21⁷⁶, ao capítulo 7, determina que as cidades deverão *“institucionalizar uma abordagem participativa do desenvolvimento urbano sustentável”*, bem como *“habilitar grupos comunitários, organizações não-governamentais e indivíduos a assumir a autoridade e a responsabilidade pelo manejo e a melhoria de seu meio ambiente”*.

Em verdade, a falta de transparência é possivelmente a principal causa da inocuidade observada no planejamento urbano, em detrimento do interesse público, dando transparência e publicidade à política urbana o processo de planejamento torna-se mais efetivo e sólido perante a sociedade que o legítima.

Neste âmbito, destaque-se a importância da criação de órgãos colegiados de política urbana em nível local, quais sejam, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Urbano que, associados aos Conselhos Municipais de Meio Ambiente criam a estrutura necessária para a gestão urbana participativa, através das consultas populares, debates, audiências públicas e, principalmente, as conferências municipais de desenvolvimento urbano.

⁷⁵ FERREIRA, Leila da Costa. **Cidades, sustentabilidade e risco**. In: Desenvolvimento e meio ambiente. Curitiba: Ed. UFPR. n° 9, jan/jun. 2004. p. 25.

⁷⁶ Texto disponível em <http://www.ecolnews.com.br/agenda21/index.htm> Acessado em 15 de novembro de 2007.

Também tem-se ao art. 4.º, inciso V, alínea j, a figura da usucapião especial de imóvel urbano, segundo o qual, atendidos os pressupostos o possuidor poderá requerer, até mesmo em juízo a usucapião, uma vez que enseja direito subjetivo à propriedade, visto que a usucapião é forma de aquisição de propriedade.

Busca-se no presente capítulo, o tratamento dos principais instrumentos jurídicos, adequados à solução de alguns problemas das cidades brasileiras, embora haja algumas divergências doutrinárias a este respeito. De qualquer modo, cabe a cada caso a análise da lei e a busca por caminhos adequados à solução dos problemas que são colocados perante nossa sociedade.

Analisar-se-á na seqüência o caso concreto do município de São Paulo como forma de vislumbrar-se a problemática urbanístico-ambiental.

3.5 Políticas Públicas Municipais: caso concreto do Município de São Paulo

A cidade de São Paulo é notoriamente a mais populosa do Brasil, e é em virtude desta população tão numerosa que os empresários e o mercado publicitário tiveram nesta cidade o objeto ideal para seus anúncios e propagandas.

Em verdade, a necessidade de promover os produtos, serviços, e demais atividades relacionadas ao comércio transformou a faceta da cidade, e lhe conferiu toda uma peculiaridade em relação às demais capitais brasileiras.

Todavia, como bem observa do professor Hely Lopes MEIRELLES:

A colocação de anúncios e cartazes, a que os franceses denominam *l'affichage*, é outro aspecto sujeito à regulamentação edilícia, em benefício da estética urbana. Na realidade nada compromete mais a boa aparência de uma cidade que o mau gosto e a impropriedade de certos anúncios em dimensões avantajadas e cores gritantes, que tiram a vista panorâmica de belos sítios urbanos e entram em conflito estético com o ambiente que os rodeia. Por outro lado, a publicidade artisticamente concebida em cartazes e luminosos alinda a cidade e caracteriza as zonas comerciais, merecendo o incentivo das Prefeituras através de estímulos fiscais que favoreçam a sua adoção. Bem por isso dispõe o Município do poder de regular, incentivar, e conter tal atividade na área urbana e em seus arredores, como medida de proteção estética da cidade.⁷⁷

Ou seja, a idéia central quando se discute a interação de anúncios publicitários e a cidade é o equilíbrio paisagístico dado a ela e em relação ao meio ambiente e às edificações existentes na região.

Em São Paulo, a Lei da Cidade Limpa, nº 14.223 de 2006, está em vigor desde primeiro de janeiro de 2007, e os responsáveis por anúncios fora das regras foram alertados que poderão ser multados em 10 mil reais, mais mil reais por metro quadrado que exceda o limite permitido.

Esta nova legislação, que teve como objetivo principal eliminar a poluição visual em São Paulo, proibiu toda a publicidade externa, quais sejam outdoors, painéis em fachadas de prédios, backlights e frontlights. O que além de ter limpado a cidade desse número impensável de anúncios, trouxe novamente a fachada dos prédios da metrópole à vista de todos.

De mesmo modo, foram vetados os anúncios publicitários nos táxis, ônibus e bicicletas. Há ainda na legislação restrições aos anúncios indicativos,

⁷⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 8ª. ed. 2ª. tir. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 418.

aqueles que identificam no próprio local a atividade exercida, o que dificulta em parte a localização de alguns estabelecimentos na cidade, mas que ajuda na diminuição de anúncios e localização de negócios irregulares.

Assim, o decreto que regulamenta a Lei, nº 47.950/06, esclarece os procedimentos e as características que os anúncios deverão atender, detalhando especialmente como são hoje os anúncios indicativos.

A Lei da Cidade Limpa também prevê que em imóveis a linha divisória entre o imóvel e a via pública, também chamada testada, inferior a 10 metros lineares, a área do anúncio será de até 1,5 metro quadrado.

Já os imóveis com a testada superior a 10 metros poderão ter anúncios indicativos inferiores a 4 metros quadrados e sua altura não poderá ser superior a 5 metros do chão, encontrando-se no próprio lote do estabelecimento comercial.

De mesma forma, os imóveis que possuírem testada com mais de 100 metros, poderão ter instalados dois anúncios, com área total não superior a 10 metros quadrados para cada um.

Um dos pontos da regulamentação concerne ao cálculo da área do anúncio incluindo-se o anteparo, como nos casos em que o fundo colorido é parte da logomarca, assim como também contarão objetos decorativos, tais como bonecos em frente ao estabelecimento.

As exceções referem-se às indicações de horário de atendimento, ou de estacionamento, sem o uso de logomarcas. Deste mesmo modo, os cartazes de eventos culturais realizados no local da atividade têm o limite de 10% da área total das fachadas e 10% da extensão da testada.

Há também os anúncios indicativos, ou publicitários, que já são associados à paisagem da cidade, e que, portanto, possuem valor histórico, casos que serão analisados caso a caso por uma Comissão de Proteção à Paisagem Urbana.

Conforme a lei, todos os proprietários de painéis publicitários, os anunciantes e os donos de terrenos serão penalizados com multas a partir de R\$ 10 mil (dez mil reais) caso permitam a instalação dos painéis em seu terreno.

A persistência na infração permite que as multas sejam reaplicadas em dobro ao valor cobrado anteriormente para o mesmo anúncio.

Nos casos em que os proprietários dos painéis removidos e recolhidos aos depósitos das subprefeituras de São Paulo, e que têm interesse em recuperá-las,

será imprescindível apresentar o comprovante de pagamento ou a nota fiscal, além de pagar as taxas municipais e as multas correspondentes à peça.

A prefeitura da cidade iniciou as autuações em 1º de janeiro de 2007 para os anúncios publicitários, e em 1º de abril para os chamados anúncios indicativos. Esta fiscalização é feita atualmente pelas subprefeituras, que direcionam suas equipes e priorizam essas operações.

Em verdade, o caso do município de São Paulo ilustra de forma peculiar como políticas públicas municipais não só podem, como devem, zelar pelo equilíbrio urbano-ambiental, zelando pelo bem-estar de seus cidadãos.

4. A sustentabilidade urbana

A partir deste capítulo passa-se ao tratamento do preceito do desenvolvimento sustentável relativo ao meio ambiente urbano, notoriamente configurado nas cidades.

O conceito de sustentabilidade emerge na década de oitenta do século XX, como meta prioritária para aliar-se crescimento econômico e proteção dos bens ambientais, e especialmente para o Brasil, em consonância com a Constituição Federal emergente em 1988.

Como bem ilustra o professor Guido SOARES⁷⁸:

Há um dado histórico da mais alta importância para o Brasil, acontecido no país, em data anterior à realização da ECO/92: a promulgação, a 5-10-1988, da Constituição Federal, que consagra, no Título VIII, "Da Ordem Social", pela primeira vez na história das normas constitucionais do Brasil, um inteiro capítulo sobre o meio ambiente: o Capítulo VI, "Do Meio Ambiente". Com efeito, foram tais mandamentos constitucionais, que determinaram à política exterior brasileira reconduzir-se e fixar-se num rumo definido na sua opção ambientalista e, portanto, com base numa inequívoca política determinada pelo legislador constituinte, a opção diplomática pelo meio ambiente transformar-se-ia de uma política circunstancial ou episódica em uma preocupação constante e dominante nas relações internacionais do Brasil, uma vez que o meio ambiente se havia transferido para a esfera constitucional, inserto, pois, dentro das normas fundamentais do Estado brasileiro.

É desta forma, portanto, que o traçado constitucional auxilia nas negociações que ocorreriam na Conferência da ONU de 1992, realizada no Rio de Janeiro, e que traria a consolidação do postulado da sustentabilidade tanto no meio ambiente natural quanto nas cidades.

⁷⁸ SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito internacional do meio ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 86.

4.1 A Agenda 21 Municipal

Quando se parte para a análise do documento intitulado Agenda 21, surgido notoriamente após a conferência da ONU em 1992, qual seja, a ECO-92, deve-se ter em mente que se trata tanto de uma norma internacional extremamente abrangente, quanto uma metodologia para a proteção em cada país.

Sua criação, como documento das Nações Unidas para a proteção programática e contínua do meio ambiente, decorreu do acúmulo de relatórios e conferências que já estavam ocorrendo sistematicamente desde a Convenção de Estocolmo em 1972.

A questão central trata fundamentalmente de como aliar o desenvolvimento, neste caso mais ligado ao seu aspecto econômico, à preservação ambiental, de tal forma que se inicia a publicização do termo “desenvolvimento sustentável” sugerido pelo Relatório Brundtland na década de 80 do século XX.

Como documento de alerta, decorrente das mobilizações realizadas pelo movimento ambientalista, e elaborado ao fim do século XX, o documento é um alerta à sociedade e tem sua eficácia diretamente ligada à forma com que é inserido nas questões problemáticas de cada localidade e à sua divulgação.

Neste sentido, cabe a acurada contextualização prestada pela professora Helita Barreira CUSTÓDIO:

A Agenda 21, adotada durante a realização da CONFERÊNCIA DO RIO/92 de 03 a 14-6-92, constitui relevante plano de ações ambientais e desenvolvimento sustentável, compreendendo diversas áreas de programas de acordo com as diferentes peculiaridades, capacidades e prioridades dos Países e regiões, no sentido de enfrentar tantos problemas prementes de hoje como, especialmente, de preparar o mundo para os desafios do século XXI. Refletindo um consenso mundial e um compromisso político, no mais alto nível, em prol do desenvolvimento socio-econômico conciliado com a necessidade de cooperação à preservação ambiental, o êxito da execução da AGENDA 21 é de responsabilidade dos Governos em todos os seus níveis, devendo a cooperação internacional apoiar e complementar os esforços nacionais em todos os aspectos, no sentido da plena observância e da adequada aplicação tanto dos princípios contidos na DECLARAÇÃO DO RIO/92 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento como dos princípios e das normas integrantes do *Direito Ambiental Internacional*, no legítimo interesse de todas as gerações presentes e futuras.⁷⁹

⁷⁹ CUSTÓDIO, Helita Barreira. **Responsabilidade civil por danos ao meio ambiente**. Campinas: Millennium, 2006. p. 453.

Ou seja, parte-se de um acordo internacional acerca de novas diretrizes para o desenvolvimento harmonizado com a preservação ambiental, de tal forma que as gerações futuras, quais sejam, as do século XXI ao menos, tenham acesso aos mesmos bens ambientais que a geração que os usufruiu ao século XX, quando notoriamente houve a maior expansão industrial ao redor do mundo.

Atente-se, destarte, à ênfase que é dada quanto à sua implementação em todos os níveis de governo, tal qual será posteriormente analisada, uma vez que as Agendas 21 têm essencialmente esta propriedade de serem tão adequadas às macroesferas do poder quanto às mais restritas e específicas.

Isto implica a possibilidade que se observa mais recentemente, de até mesmo entidades privadas com fins lucrativos aderirem à política da Agenda 21 e criarem seu próprio espaço de atuação na busca da defesa dos bens ambientais.

Em verdade, são atitudes como estas que demonstram a importância que este primeiro movimento, resultante da Rio-92, teve para que a discussão da sustentabilidade viesse aos olhos dos cidadãos consumidores e das indústrias e demais produtores de bens consumíveis.

Hoje, não há mais espaço para a produção em desacordo com a proteção do meio ambiente, assim como o consumo inconsciente. A Agenda 21 é um diploma capaz de nortear as mais diversas realidades ao redor do mundo, e portanto, cabe a todos cumpri-la.

Neste aspecto cabe a lição do professor Édis MILARÉ:

Seu próprio preâmbulo afirma que ela tem como objetivo preparar o mundo para os desafios do século XXI. Se, de um lado, preconiza mudanças, de outro ela se apresenta com um caráter aglutinador, um marco referencial, seja na abordagem dos problemas, seja no seu equacionamento. Para tanto, deve ser considerada a sua condição de documento consensual que se liga diretamente a interesses internacionais e supranacionais. Vale reforçar que, na linguagem da *Agenda 21*, as considerações ambientais abrem caminho para o tratamento de questões socioeconômicas estruturais, e vice-versa.⁸⁰

Quando se traz a discussão para a esfera municipal ante às limitações mais específicas e delimitadas no espaço das cidades, e observando-se a dificuldade político-administrativa do regional, o município tem se demonstrado como o espaço

⁸⁰ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 3ª ed. rev., atual., e ampl. São Paulo: RT, 2004. p. 67.

mais freqüente de intervenções voltadas à sustentabilidade local. Esta prerrogativa decorre, principalmente, da dimensão do poder político conferido à esfera municipal pela Constituição Federal de 1988.

Assim, o município como o espaço territorial mais próximo do cidadão e dos fatos concretos tem recebido um aumento de suas responsabilidades e atribuições administrativas. Também é cada vez mais presente no Brasil a ocorrência de estratégias de atuação de âmbito municipal que se fundamentam no binômio da sustentabilidade urbano-ambiental.

As iniciativas voltadas à construção de Agendas 21 Municipais, ou locais, representam inúmeros programas pautados pelo discurso do desenvolvimento sustentável, estando em desenvolvimento em diversos municípios do Brasil. Como demonstra Orlando STROBEL:

... o objetivo principal da Agenda Local é, portanto, a formulação e implementação de políticas públicas por meio de uma metodologia participativa, que produza um plano de ação para o alcance de um cenário de futuro desejável pela comunidade local. Este plano normalmente consta de medidas em horizontes e complexidades diferentes. Também deve levar em consideração a análise das vulnerabilidades e potencialidades de sua base econômica, social, cultural e ambiental, procurando com seus próprios meios atingir seus objetivos. É importante destacar que se trata de um processo contínuo, em função da própria dinâmica do desenvolvimento, razão pela qual é dito progressivo.⁸¹

De tal forma que a temática da sustentabilidade tem encontrado campo fértil no âmbito da gestão municipal, tanto como meio de proteção ambiental quando como método de inclusão democrática. Esta nova configuração de políticas municipais sustentáveis é melhor compreendida sob a luz dos recentes processos políticos e administrativos do Brasil, os quais dirigem-se ao fortalecimento do papel dos municípios pela Carta de 1988.

Na última década, inúmeras políticas públicas que valorizam a dimensão local, no Brasil e em diversos países, baseadas em estratégias de planejamento participativo, e que se fundamentam no ideário da sustentabilidade tem tomado a atenção da sociedade, em busca de soluções viáveis para a problemática ambiental relacionada ao crescimento das cidades.

⁸¹ STROBEL, Orlando Maciel. **Agenda 21 Local: um modelo para capacitação de facilitadores, apoiado em ambiente colaborativo virtual**. Tese UFSC, 2004. p. 67.

Portanto, a Agenda 21 Local configura-se diversas vezes como o instrumento mais adequado para o planejamento participativo da gestão ambiental dos municípios. De tal forma que o processo de construção da Agenda 21 Local pode, se bem conduzido pela Administração local, permitir que a comunidade reflita sobre suas dificuldades, identifique suas prioridades e movimente forças para a transformação de seu cotidiano. No Brasil, tal implementação de Agendas locais mostra-se promissora, apesar de ainda incipiente.

Deste modo, resta delimitar a que espécie de desenvolvimento sustentável se remete e qual a sua possibilidade em relação ao ente político Município.

4.2 Desenvolvimento sustentável: conceito e aplicabilidade nos Municípios

É nas cidades que se vislumbra a organização das sociedades, seu desenvolvimento, e seus novos fenômenos jurídicos e econômicos⁸².

Os recorrentes debates que ganham cada dia mais espaço na cena política e técnico-científica internacional, acerca dos modelos e novas alternativas para o desenvolvimento, que sejam capazes de responder aos desafios e problemas econômicos, sociais, culturais e ambientais contemporâneos, configuram hoje a proposta do desenvolvimento sustentável.

Ainda que a indefinição do conceito⁸³ traga algumas dificuldades, os esforços mais recentes acerca do desenvolvimento local e municipal estão vinculados aos postulados da sustentabilidade, procurando garantir a permanência e continuidade dos avanços e melhorias na qualidade de vida, na organização econômica e na conservação do meio ambiente nas cidades.

O desenvolvimento sustentável, em sua acepção clássica derivada do relatório Brundtland, é o que satisfaz às necessidades do presente, sem comprometer a capacidade de as gerações futuras de satisfazer às suas próprias necessidades. Tal conceito é a resposta encontrada aos problemas e desigualdades sociais, comprometendo a satisfação das necessidades de uma parcela significativa da população mundial; e uma resposta ao processo de degradação ambiental

⁸² Para que se compreenda a perspectiva de análise do conceito de desenvolvimento segue-se o enunciado de Amartya SEN “*O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos. A despeito de aumentos sem precedentes na opulência global, o mundo atual nega liberdades elementares a um grande número de pessoas – talvez até mesmo a maioria. Às vezes a ausência de liberdades substantivas relaciona-se diretamente com a pobreza econômica, que rouba das pessoas a liberdade de saciar a fome, de obter uma nutrição satisfatória ou remédio para doenças tratáveis, a oportunidade de vestir-se ou morar de modo apropriado, de ter acesso à água tratada ou saneamento básico. Em outros casos, a privação de liberdade vincula-se estreitamente à carência de serviços públicos e assistência social, como por exemplo a ausência de programas epidemiológicos, de um sistema bem planejado de assistência médica e educação, ou de instituições eficazes para manutenção da paz e da ordem locais. Em outros casos, a violação da liberdade resulta diretamente de uma negação de liberdades políticas e civis por regimes autoritários e de restrições impostas à liberdade de participar da vida social, política e econômica da comunidade*” SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 18.

⁸³ Cf. DERANI “... a realização do desenvolvimento sustentável assenta-se sobre dois pilares, um relativo à composição de valores materiais e outro voltado à coordenação de valores de ordem moral e ética: uma justa distribuição de riquezas nos países e entre países, e uma interação dos valores sociais, onde se relacionam interesses particulares de lucro e interesses de bem-estar coletivo.” DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 2ª ed. São Paulo: Max Limonad, 2001. p. 131.

gerado pelo estilo de crescimento, pelo formato da produção, e pelos padrões de consumo que tendem a limitar a sobrevivência a gerações futuras.

Como se sabe, o crescimento das atividades econômicas e da população, mantidos os níveis e padrões de consumo, tendem a degradar e destruir o meio ambiente e os recursos naturais, comprometendo em um futuro muito próximo, as possibilidades de desenvolvimento e a qualidade de vida das gerações futuras.

Como bem elucida Enrique LEFF:

Se entendermos o problema da insustentabilidade da vida no planeta como sintoma de uma crise de civilização – dos fundamentos do projeto societário da modernidade –, será possível compreender que a construção do futuro (sustentável) não pode apoiar-se em falsas certezas sobre a eficácia do mercado e da tecnologia – nem sequer da ecologia – para encontrar o equilíbrio entre crescimento econômico e preservação ambiental. A encruzilhada em que o novo milênio abre seu caminho é um convite à reflexão filosófica, à produção teórica e ao julgamento crítico sobre os fundamentos da modernidade, que permita gerar estratégias conceituais e praxeológicas que orientem um processo de reconstrução social. A complexidade ambiental e os processos de auto-organização geram sinergias positivas que abrem o caminho para uma sociedade sustentável, fundada numa nova racionalidade.⁸⁴

Inúmeros recursos naturais que não são renováveis e que se esgotam com a exploração econômica, e mesmo os renováveis caso explorados em intensidade superior ao seu ritmo de renovação, e que também irão se esgotar provocam uma grave desorganização do meio ambiente.

Destarte, especula-se que este processo de degradação em escala mundial tenderá a criar uma espécie de solidariedade entre os povos mesmo porque as formas insustentáveis de agressão ao meio ambiente em cada local contribuem para a deterioração geral da natureza e da sobrevivência no planeta, já que os danos ao meio ambiente desconhecem limitações fronteiriças.

Desta forma, a questão ambiental ganha dimensão planetária, e transforma-se em problema global e foco de discussões tanto científicas quanto midiáticas.

O desenvolvimento sustentável local como processo de mudanças sociais e harmonizador do crescimento econômico e da preservação ambiental, visando à manutenção da qualidade de vida para as gerações futuras, possui claro compromisso e solidariedade entre gerações.

⁸⁴ LEFF, Enrique. **Saber Ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder**. 3ª ed. trad. Petrópolis: Vozes, 2001. p.404.

Obviamente, os grandes aglomerados urbanos potencializam mencionados problemas ambientais, e findam por aumentar outras demandas das cidades. Neste sentido, pondera Ivan MAGLIO:

A busca da sustentabilidade ambiental nos centros urbanos é um dos maiores desafios ambientais deste final de século, sendo amplamente reconhecido que o acúmulo de problemas ambientais não apenas afeta a produtividade das cidades mas, ainda cobra um ônus maior das populações pobres, sobre as quais recaem os impactos desse processo, dado o precário acesso das mesmas aos serviços básicos de infraestrutura urbana, abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta e disposição adequada de lixo, transportes, drenagem e outros serviços. É necessário, portanto, desenvolver estratégias ambientais especialmente voltadas para as cidades, que favoreçam sua gestão, e apóiem a rede urbana, em linha com as premissas do desenvolvimento sustentável.⁸⁵

Observa-se, dessa forma, neste conceito três grandes conjuntos interligados e com características e papéis diferentes no processo do desenvolvimento.

Inicialmente, a melhoria da qualidade de vida e da equidade social nas cidades constituem objetivos centrais do modelo de desenvolvimento, orientação e propósito final de todo esforço de desenvolvimento no curto, médio e longo prazos.

Em um segundo momento, a eficiência e o crescimento econômicos são requisitos fundamentais, sem os quais torna-se impossível aumentar a qualidade de vida nos centros urbanos com equidade, representando uma condição necessária, e ainda não suficiente para o desenvolvimento sustentável.

E, finalmente, a conservação dos bens ambientais é condicionante decisiva para a sustentabilidade do desenvolvimento urbano e para a manutenção a longo prazo, sem a qual não será possível assegurar qualidade de vida para as gerações futuras e equidade social de forma sustentável e contínua no tempo e no espaço urbano.

A necessidade de um marco teórico que representasse uma alternativa ao desenvolvimento que se conhecia no século XX trouxe o atual conceito de desenvolvimento sustentável, pautado na preservação do meio ambiente, no crescimento econômico raciocinado, e em centros urbanos planejados para gerações que se seguirão.

Conforme enuncia Enrique LEFF:

⁸⁵ MAGLIO, Ivan Carlos. **Cidades Sustentáveis: Prevenção, Controle e Mitigação de Impactos Ambientais em Áreas Urbanas.** In: PHILIPPI JR, Arlindo. (et al.) Municípios e meio ambiente: perspectivas para a Municipalização da Gestão Ambiental no Brasil. São Paulo: Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente, 1999. p. 80.

O princípio de sustentabilidade surge no contexto da globalização como a marca de um limite e o sinal que reorienta o processo civilizatório da humanidade. A crise ambiental veio questionar a racionalidade e os paradigmas teóricos que impulsionaram e legitimaram o crescimento econômico, negando a natureza. A sustentabilidade ecológica aparece assim como um critério normativo para a reconstrução da ordem econômica, como uma condição para a sobrevivência humana e um suporte para chegar a um desenvolvimento duradouro, questionando as próprias bases da produção.⁸⁶

O preceito do desenvolvimento sustentável traz, destarte, o novo paradigma de desenvolvimento, que visa à proteção dos bens necessários à vida sadia para a presente e para as futuras gerações, sem que deixe de proporcionar o crescimento econômico aos países ainda em desenvolvimento e tão ricos em bens naturais, valiosos a todos.

⁸⁶ LEFF, Enrique. *Saber Ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder*. 3ª ed. trad. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 15

4.3 O meio ambiente urbano: a sustentabilidade das cidades

A definição do meio ambiente urbano, isto é aquele construído pelo homem, como de conhecimento comum, é em verdade uma definição bastante recente em comparação com a definição e a existência do meio ambiente natural.

Sabe-se que nas cidades antigas, ainda não havia a preocupação dos administradores com a acomodação dos espaços construídos com a sua disposição em meio à natureza. As cidades eram ainda simples amontoados de pessoas, distribuídos em casas construídas sem a menor preocupação estética, que dirá ambiental.

É com o crescimento destes aglomerados urbanos, e com as mudanças ocorridas na modernidade que as cidades passam a ser observadas como o conjunto de habitações e demais espaços construídos, implicando também a qualidade de vida de seus habitantes.

A cidade é, portanto, o meio ambiente construído para a convivência humana ordenada e junto ao ambiente natural, como demonstra José COIMBRA:

Com efeito, é da cidade que disparamos nossas ações tecnológicas sobre a Natureza; dela partimos para criar ecossistemas artificiais que sirvam à nossa alimentação e às muitas modalidades de produção que empresariamos. Nesta perspectiva, alguns cientistas sociais consideram a cidade como o *centro mecânico de um ou mais ecossistemas*.

A cidade é por excelência o ambiente do Homem. Contudo, suas disfunções e caráter opressivo transformam-na ironicamente num “ambiente inumano”. Porque achamos desumanas e feias todas as nossas grandes cidades, fora recantos e bairros privilegiados? É porque elas nos seqüestram de nossos saudáveis ambientes naturais. Isto explica o paradoxo de a “Cidade dos Homens” ser desumana e o deserto tornar-se mais respirável do que a metrópole.

Se prestarmos atenção no consenso vulgar, uma cidade é considerada e suspirada como “humana” na medida em que ela se aproxima da Natureza e facilita o relacionamento natural e descontraído entre seus habitantes.⁸⁷

Entretanto, foi apenas ao final do século XX que o urbanismo iniciou a tomar forma como disciplina científica, investigando as possibilidades e limites do “construído” em relação ao que a natureza já ofertava, surgindo a preocupação dos estudiosos com os problemas das cidades.

⁸⁷ COIMBRA, José de Ávila Aguiar. **A Cidade, Esfera da Vida em Sociedade: Uma Visão Ecológica Humanista**. In: PHILIPPI JR, Arlindo. (et al.) *Municípios e meio ambiente: perspectivas para a Municipalização da Gestão Ambiental no Brasil*. São Paulo: Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente, 1999. p. 86.

Deste modo, aumenta-se a percepção acerca da necessidade de se repensar e reformular as cidades modernas. Os conceitos de espaços urbanos, assim como aparecem as primeiras medidas de gestão urbana, são investigados, inicialmente estimuladas pelo combate às epidemias com construções de redes de esgotos, e regulando os aglomerados agora decorrentes do processo de industrialização.

Surgem, assim, as primeiras regras de ordenação do espaço urbano, as quais passam a determinar novas condutas aos cidadãos, regulando seu modo de vida nas cidades. Estas deixam de ser um aglomerado disforme de pessoas, e de suas manifestações econômico-sociais e tornam-se conjuntos de edificações planejadas e orientadas pela necessidade funcional.

O meio ambiente urbano é, portanto, espaço construído consoante as determinações de seu planejamento e em conformidade com o ambiente natural em que se situa. Conforme Maria Célia COELHO:

Similarmente, o ambiente ou meio ambiente é social e historicamente construído. Sua construção se faz no processo da interação contínua entre uma sociedade em movimento e um espaço físico particular que se modifica permanentemente. O ambiente é passivo e ativo. É, ao mesmo tempo, suporte geofísico, condicionado e condicionante de movimento, transformador da vida social. Ao ser modificado, torna-se condição para novas mudanças, modificando, assim, à sociedade. Para a ecologia social, a sociedade transforma o ecossistema natural, criando com a civilização urbana um meio ambiente urbano, ou seja, um novo meio, um novo ecossistema, ou melhor um ecossistema urbano (uma totalidade de relações e de interações no seio de uma unidade tão localizável como um nicho: o aglomerado urbano) no ecossistema natural...⁸⁸

Neste sentido, o desenvolvimento do urbanismo a estética urbana ganha espaço, tornando-se um dos objetivos do urbanismo moderno e aglutinando conceitos como o desenvolvimento sustentável no planejamento das cidades contemporâneas, em busca da harmonização das necessidades sociais e da preservação dos bens ambientais que as sustentam.

Também cabe ressaltar valorização das propriedades estéticas e paisagísticas das cidades, que levou até mesmo o constituinte da Carta de 1988 a considerá-las como aspectos juridicamente relevantes, por constituírem patrimônio cultural, o que se observa ao art. 216, inciso V da CF/88.

⁸⁸ COELHO, Maria Célia Nunes. **Impactos Ambientais em Áreas Urbanas – Teorias, Conceitos e Métodos de Pesquisa**. In: GUERRA, Antonio José Teixeira (et al.) org. *Impactos Ambientais Urbanos no Brasil*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001. p. 23.

Atualmente, não é admissível que no planejamento urbano seja ignorado o fator paisagístico e estético das cidades, uma vez que não se concebe mais que uma cidade tenha finalidade meramente econômica ou habitacional. Muito mais que isso; as cidades devem ser locais agradáveis para se viver e trabalhar, onde o cidadão encontre saneamento básico, transporte e áreas suficientes de lazer, recreação, esporte, cultura, por exemplo.

Ou seja, admite-se a configuração de um meio ambiente composto não apenas por bens ligados à natureza, e de síntese muito mais antiga e ligada ao complexo fluxo natural planetário, mas de bens ambientais gerados pelo próprio homem como ser social que é.

Desta forma, e conforme este novo conceito de cidade, a estética urbana é essencial para o bem-estar da população. Seus aspectos devem mostrar equilíbrio e harmonia, prédios que devem formar conjuntos arquitetônicos condizentes com a cultura de sua população e seus logradouros públicos devem ser acessíveis a todos, principalmente aos seus habitantes mais pobres.

Sem que se esqueça de que os parques e áreas verdes, essencialmente componentes do meio ambiente natural, devem formar um conjunto que resguarde uma beleza cênica à disposição de todos, uma vez que confere o mínimo de equidade àqueles que podem habitar espaços tão diversos.

Em suma, o essencial refere-se à harmonia que as cidades deveriam conferir à convivência social, de tal modo que os desiguais tenham suas diferenças amenizadas pelo esforço em proporcionar-se espaços cada vez mais democráticos de vivência. Neste sentido, veja-se o enunciado de Andrea STRUCHEL:

Desse modo, nos resta refletir que, não obstante a falsa aparência de segregação das discussões das agendas urbanas e ambientais seja em nível municipal ou regional, fato é que, quando tratamos das questões relacionadas à gestão da Cidade, temos necessariamente de compatibilizar e homogeneizar as discussões de modo a convergir em um único fim: a qualidade de vida nas cidades.⁸⁹

Assim, a estética urbana passa a representar elemento fundamental a uma cidade por sua característica imaterial, e especialmente por estar à disposição de todos, enquadrando-se como bem difuso, e que deve ser protegido pelo Poder

⁸⁹ STRUCHEL, Andrea. **A agenda urbano-ambiental para o Município de Campinas**. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. (coord.) *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais* Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 284.

Público principalmente, com principal atenção ao poder municipal, visto que previsto ao art. 30, incisos I e IX da Constituição Federal, tanto quanto pela coletividade.

Finalmente, como bem delimitado por José Afonso da SILVA “*o traçado da cidade concorre para o equilíbrio psicológico de seus habitantes, visitantes e transeuntes*”⁹⁰ de tal modo que sua disposição deverá ser norteada para este fim, permitindo o melhor desenvolvimento de seus cidadãos possível, e em conformidade com o preceito do desenvolvimento sustentável.

⁹⁰ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 276.

4.4 Incentivos e benefícios das boas práticas urbanas

A sustentabilidade urbana, e toda a discussão que envolva o preceito do desenvolvimento sustentável, busca por mecanismos que confirmem efetividade aos postulados do plano teórico.

Em verdade, a grande dificuldade das discussões que envolvam a proteção do meio ambiente relaciona-se à questão dos instrumentos legais que envolvam benefícios para que os atores sociais observem na proteção aos bens ambientais alguma espécie de incentivo que os leve a agir de forma mais célere, sem que esperem o esgotamento de tais recursos para que ajam. Neste sentido:

A adoção de incentivos e mecanismos econômicos nas políticas de controle ambiental apóia-se basicamente em três razões de natureza econômica.

A primeira razão diz respeito à classificação dada a certos recursos ambientais pela teoria econômica. Alguns destes recursos, como ar e água, por serem bens públicos, produzem benefícios que não serão cobrados dos usuários.

Como consequência, o setor privado não se sente estimulado para investimentos em preservação ou melhoria de recursos ambientais que são, em primeira instância, do interesse social. A adoção de instrumentos econômicos na política de controle ambiental passa a ser fator indutor de soluções mais ágeis para a questão ambiental.

A segunda razão é a característica de bem comum dos recursos naturais água, ar e solo. Esta característica tem levado a uma utilização desses recursos sem que se imponham limitações; a consequência é a privatização dos benefícios de seu uso com a decorrente socialização de seus custos.

A terceira razão está associada ao mecanismo de preços. O preço é um instrumento balizador da economia de mercado. Quando ele não reflete os custos ambientais dos processos produtivos deixa de exercer sua função de racionador no mercado. A adoção, pela sociedade, de instrumentos econômicos em sua política ambiental obriga o produtor a considerar os custos ambientais em seus produtos. Isto será fator de indução à implantação de medidas de controle ambiental, resultando na retirada desses custos do conjunto da sociedade, beneficiando-a.⁹¹

Ou seja, a enorme movimentação econômica que se vislumbra nos grandes centros urbanos, requer a previsão de instrumentos que incentivem as boas práticas ambientais, com o intuito de coibir o crescimento econômico desenfreado e desvinculado das questões ambientais.

⁹¹ PHILIPPI JR, Arlindo; MARCOVITCH, Jacques. **Mecanismos Institucionais para o Desenvolvimento Sustentável**. In: PHILIPPI JR, Arlindo. (et al.) *Municípios e meio ambiente: perspectivas para a Municipalização da Gestão Ambiental no Brasil*. São Paulo: Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente, 1999. pp. 66-67.

Por exemplo, são previstos ao Capítulo II do Estatuto da Cidade, cujo título é “dos instrumentos da política urbana”⁹², o IPTU e as contribuições de melhoria são, entre outros, instrumentos de caráter essencialmente tributário. Conforme o Código Tributário Nacional, os tributos são caracterizados como prestações pecuniárias compulsórias, que não constituam ato ilícito e que sejam instituídos em lei e cobrados por atividade administrativa vinculada.

Consoante enuncia o art. 145 da Constituição Federal, os tributos são classificados em impostos, taxas e contribuição de melhoria. O imposto possui como fato gerador situação independente de qualquer atividade estatal específica relativa ao contribuinte, desvinculado à contraprestação de serviços, ou seja, não necessita de qualquer contrapartida de caráter obrigatório diretamente relacionada à sua arrecadação.

O IPTU é um imposto direto dos mais rentáveis administrado pelos Municípios, o qual incide sobre a propriedade imobiliária urbana, e que constitui em um dos principais elementos na formação do patrimônio das famílias, caracterizada por ser um bem de alto valor econômico.

Conforme lei municipal específica, os municípios poderão determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória para as áreas incluídas no plano diretor. Destarte, o proprietário será notificado para o cumprimento da obrigação e a lei municipal deverá determinar condições e prazos para o seu cumprimento. Ainda assim, o Estatuto da Cidade estabeleceu que os prazos definidos por lei municipal devem respeitar alguns limites.

⁹² Cf. “Toda estratégia ambiental deve contemplar a utilização de instrumentos de intervenção de curto e longo prazo que podem ser utilizados para a consecução dos objetivos propostos.

Os instrumentos de curto prazo visam a atacar imediatamente os efeitos mais críticos do problema a ser enfrentado, buscando solucioná-lo dentro de um período de tempo compatível com a criticidade destes problemas. Visam, ainda estes instrumentos, suprir eventuais falhas do sistema de preços para alocação de recursos, principalmente em se tratando de bens públicos, como em geral são os recursos ambientais. Podem ser enquadrados como instrumentos de curto prazo, a legislação de obrigações ambientais, as restrições legais de uso do solo, a fiscalização ambiental.

Os instrumentos de longo prazo são aqueles que visam a modificação de comportamento, passando-se da atitude de destrutivo do meio, para sua adequada utilização. Para atingir tal meta é necessário buscar mudanças de hábitos, atitudes, valores culturais e éticos, enfim, mudar a mentalidade.

Podem ser classificados como instrumentos de intervenção de longo prazo, os mecanismos e incentivos econômicos, que visam mostrar que o meio ambiente tem um valor econômico, a educação ambiental contribuindo para mudança de mentalidades, e a melhoria do processo decisório”

PHILIPPI JR, Arlindo; MARCOVITCH, Jacques. **Mecanismos Institucionais para o Desenvolvimento Sustentável**. In: PHILIPPI JR, Arlindo. (et al.) Municípios e meio ambiente: perspectivas para a Municipalização da Gestão Ambiental no Brasil. São Paulo: Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente, 1999. p. 65.

Em verdade, o sucesso na aplicação deste instrumento apenas será observado pela ausência de aumentos de arrecadação. Isto é, pela falta de oportunidade de aplicação da progressividade, sabendo-se que ações concretas para o uso e ocupação das áreas foram realizadas.

Neste sentido, o IPTU⁹³ é um instrumento que estimula o uso racional da terra, otimiza a infra-estrutura urbana disponível aos cidadãos, facilitando o acesso à terra e reduzindo a especulação imobiliária. De outro lado, cumpre lembrar que, se o IPTU é precariamente administrado, empregá-lo como penalidade para incentivar o cumprimento da função social da propriedade fatalmente restará como medida ineficaz.

Deste mesmo modo, incentivos fiscais, na forma de isenções ou outras concessões, direcionados a estimular o desenvolvimento urbano das cidades, aplicados por meio do IPTU, somente serão eficazes caso o imposto seja representativo. Caso inexistam iniquidades na sua cobrança, tanto a aplicação do IPTU progressivo no tempo, quanto a concessão de quaisquer incentivos fiscais tendem a agravar a situação de injustiça fiscal.

Em outro passo, a contribuição de melhoria vem sendo pouco explorada no Brasil, apesar de ser observada como uma tendência positiva de arrecadação. É tributo embasado no princípio da tributação pelo benefício, de tal modo que a valorização do imóvel gerada pela realização de obra pública é o fato gerador para a sua incidência.

Também, como instrumento considera-se que com o direito de superfície pode o proprietário urbano conceder a outrem o direito de superfície do seu terreno, mediante escritura pública registrada no cartório de registro de imóveis. Tal concessão abrange o direito de utilizar o solo, subsolo ou espaço aéreo relativo ao terreno, na forma estabelecida no contrato respectivo, atendida obviamente a legislação urbanística.

⁹³ Acerca do IPTU, importante observar-se que o Município de Curitiba é pioneiro nas ações que envolvem o meio ambiente urbano e a proteção ambiental, conforme se observa: "Curitiba tem 8.650 imóveis com algum percentual de redução de IPTU por manutenção de área verde. O levantamento feito pela Prefeitura de Curitiba revela que 12% destes têm direito a 100% de redução e indica que o Campo Comprido é o bairro com maior número de casos, 733. Os imóveis identificados preservam, em seus terrenos, bosques de mata nativa, pinheiros isolados ou árvores de grande porte e ajudam na manutenção da biodiversidade urbana. A redução do IPTU é prevista no Código Florestal do município e oferece concessão de descontos diferenciados para terrenos com área verde." Retirado do site <http://curitiba.pr.gov.br/NoticialImprimir.aspx?n=4883> Acessado em 14 de outubro de 2007.

Além disso, há o direito de preempção que significa a conferência ao Poder Público Municipal da preferência para aquisição de imóvel urbano, objeto de alienação onerosa entre particulares. A lei municipal deverá prever, baseada no Plano Diretor, quais as áreas passíveis de incidência do direito de preempção, bem como o prazo de vigência do direito, o qual não pode ultrapassar o prazo de cinco anos.

Em que pese a alternativa ser interessante para possibilitar uma gestão urbana mais efetiva do Poder Público Municipal sobre as cidades, a atual situação de empobrecimento dos municípios pode resultar em que o processo de oferta destas áreas seja mera formalidade, uma vez que a escassez de recursos impede a aquisição dos imóveis para as devidas finalidades.

Cabe ressaltar ainda que a alta dependência⁹⁴ dos recursos advindos das transferências de outros níveis governamentais fragiliza a autonomia dos municípios e incentiva os administradores a desempenhar papel passivo frente às dificuldades financeiras, à espera de uma política nacional que solucione os problemas enfrentados em nível local.

Deste modo, uma parcela do fortalecimento dos municípios somente será resolvida por meio de reforma tributária ampla, na qual sejam pautados temas como a revisão dos critérios para a repartição das receitas; o aumento da participação dos municípios na administração da carga tributária; a redistribuição da carga tributária, entre outros.

Mesmo porque, a discussão da sustentabilidade envolve inclusive a possibilidade de o Poder Público possuir estrutura e recursos suficientes ao planejamento urbano adequado e exeqüível.

⁹⁴ Neste sentido "Existe também um conjunto de fatores, não estritamente ecológicos, que podem ter um papel coadjuvante importante numa mudança de valores socioculturais que permita a adoção de padrões de consumo mais equilibrados ecologicamente. Esses fatores têm contribuído para abalar a firme convicção, prevalecente até os anos 60, de que o crescimento econômico era condição necessária e **suficiente** para o bem-estar. Dentre eles, vale ressaltar três em especial: os riscos ligados à qualidade de produtos essenciais (como os alimentos), a própria idéia de que o aumento da afluência material implica sempre o aumento do bem-estar, e a difusão do sentimento de que o sistema é eficiente mas não produz justiça."

ROMEIRO, Ademar Ribeiro. **Economia ou Economia Política da Sustentabilidade**. In: MAY, Peter H. (et al.) org. *Economia do Meio Ambiente: teoria e prática*. 4ª reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003. p. 17. Grifos do autor.

4.5 O desenvolvimento sustentável e a Corte Interamericana de Direitos Humanos

As cortes de direitos humanos têm hoje assumido cada vez mais um papel fundamental no que diz respeito a questões de conflitos de direitos fundamentais ao desenvolvimento humano, assim como de seu futuro.

Em ação proposta pela "*Red de Acceso a la Información Pública*", motivada principalmente pelo sigilo que se observa da administração pública chilena, obteve-se recentemente a primeira decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos relacionada com a temática do desenvolvimento sustentável.

O caso "*Marcelo Claude Reyes y otros Vs. Chile*"⁹⁵, condenou o Chile por infração ao direito do acesso à informação pública, constante do artigo 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, e fundamental à concretização dos demais direitos fundamentais.

A sentença também é emblemática, uma vez que se trata da primeira vez que uma corte internacional decide em relação ao direito à informação ambiental, determinando precedente inigualável para a consolidação de seu reconhecimento e respeito nos demais países americanos.

Deste modo, a Corte verificou efetivamente as práticas estatais de sigilo no caso em tela, e portanto, não somente determinou que o Chile entregasse a informação requisitada pelos autores, assim como ordenou a realização de mudanças normativas no país para que as práticas dos órgãos do Estado que infrinjam esta garantia sejam punidas, dizendo que "*El Estado debe adoptar, en un plazo razonable, las medidas necesarias para garantizar el derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, de acuerdo al deber general de adoptar disposiciones de derecho interno establecido en el artículo 2 de la Convención*

⁹⁵ ANEXO

Cf. "*Los hechos expuestos por la Comisión en la demanda habrían ocurrido entre mayo y agosto de 1998 y se refieren a la supuesta negativa del Estado de brindar a los señores Marcel Claude Reyes, Sebastián Cox Urrejola y Arturo Longton Guerrero toda la información que requerían del Comité de Inversiones Extranjeras, en relación con la empresa forestal Trillium y el Proyecto Río Condor, el cual era un proyecto de deforestación que se llevaría a cabo en la décimo segunda región de Chile y "[podía] ser perjudicial para el medio ambiente e impedir el desarrollo sostenible de Chile". La Comisión indicó que tal negativa se dio sin que el Estado "argumentar[a] una justificación válida de acuerdo con la legislación chilena", así como a que supuestamente "no [les] otorgó un recurso judicial efectivo para impugnar una violación del derecho al acceso a la información" y "no [les] aseguró los derechos al acceso a la información y a la protección judicial, ni contó con mecanismos establecidos para garantizar el derecho al acceso a la información pública".*

Sentença de 19 de setembro de 2006, acessada em 11 de novembro de 2007 em <http://www.corteidh.or.cr/>

Americana sobre Derechos Humanos...”, obrigando-o a capacitar os órgãos, as autoridades e os funcionários públicos encarregados de atender os pedidos de acesso à informação.

É importante também ressaltar que os Estados signatários da Convenção Interamericana de Direitos Humanos recebem dela forte impulso para o aprofundamento do respeito e a proteção do direito ao acesso à informação ambiental.

Sobretudo, demonstra o esforço de muitas pessoas e organizações que manifestaram interesse internacional pela sentença, sabendo-se que ela seria o primeiro precedente judicial que reconhece o direito à informação pública como indispensável à proteção do meio ambiente e à concretização do desenvolvimento sustentável.

É notável como a intervenção das cortes tem papel fundamental, criando novos paradigmas de sustentabilidade, e auxiliando a concretizar os postulados da preservação e consumo sustentáveis dando subsídios para que o Poder Judiciário de cada país tenha cada dia mais atuações em relação à temática.

Como bem ilustra o professor Vladimir Passos de FREITAS⁹⁶:

Pois bem: dez anos depois, de 18 a 20 de agosto de 2002, em Johannesburgo, África do Sul, a Organização das Nações Unidas (ONU), através do seu Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), convencida da necessidade de integrar o Poder Judiciário nos seus planos de proteção do meio ambiente, realizou o ‘Simposium Global de Juízes sobre o Desenvolvimento Sustentável e o Papel do Direito’. O encontro de magistrado antecedeu em uma semana o grande congresso mundial denominado ‘Cúpula Mundial do Desenvolvimento Sustentável’, realizado dez anos depois da Cúpula do Rio.

A discussão da sustentabilidade e a efetividade das normas que tutelam o meio ambiente, e aqui vale ressaltar tanto natural quanto artificial, dependem justamente de que cada vez mais a sociedade civil organize-se para requerer o cumprimento das disposições já existentes nos ordenamentos jurídicos nacionais, assim como nos tratados e convenções internacionais de que são partes.

⁹⁶ FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais**. 3^a.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2005. p. 235.

É também importante observar que a cada ano percebem-se mais os efeitos da desatenção em relação à temática ambiental; todos já sentem seus efeitos, e é primoroso que iniciativas como a ocorrida no Chile tornem-se mais comuns, até que os Estados cumpram efetivamente o que se comprometeram a realizar nacional e internacionalmente.

5. CONCLUSÃO

Conforme a elucidação de Lefebvre⁹⁷ “A cidade escrita e prescrita, isto quer dizer que ela significa: ela ordena, ela estipula. O quê? Cabe à reflexão descobrir. Esse texto passou pelas ideologias; ele as reflete ‘também’.” Assim, tanto quanto os textos legais decorrentes da gestão das cidades, o presente texto percorreu caminhos decorrentes de idéias e ideais de cidades, as cidades sustentáveis.

Perante a realidade da sociedade e do Estado brasileiro, que vêm negando a amplas parcelas da população o acesso a serviços públicos básicos e a efetivação de direitos humanos de forma reiterada, faz-se necessário o apontamento de novos rumos de ação que indiquem a superação da realidade em que se encontra hoje.

Para que isso ocorra, é imperioso que haja a realização do direito à cidade, por meio da gestão sustentável, à moradia digna, além dos demais direitos dela decorrentes. Levando-se em consideração que a cidade é hoje parte do convívio de da vivência de quase todo ser humano, e necessita de uma organização ambientalmente referida para que se atinja aos objetivos que se propõe.

Haja vista as inúmeras dificuldades que o Município ainda enfrenta como ente político, com autonomia relativamente recente, este é o caminho que necessita ser trilhado para a promoção do direito à cidade com a devida qualidade de vida e manutenção para as futuras gerações.

Ainda, como bem demonstra Henry LEFEBVRE⁹⁸:

A realização da sociedade urbana exige uma planificação orientada para as necessidades sociais, as necessidades da sociedade urbana. Ela necessita de uma ciência da cidade (das relações e co-relações na vida urbana). Necessárias, estas condições não bastam. Uma força social e política capaz de operar esses meios (que não são mais do que meios) é igualmente indispensável.

Destarte, e como abordado na presente dissertação, existem instrumentos jurídicos e políticos suficientes à promoção de avanços na questão urbano-

⁹⁷ LEFEBVRE, Henry. **O Direito à Cidade**. Trad. Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001. p. 48.

⁹⁸ LEFEBVRE, Henry. **O Direito à Cidade**. Trad. Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001. p. 142.

ambiental, sabendo-se do compromisso do Estado brasileiro com diversos Tratados Internacionais de direitos humanos.

A necessidade de aceitar-se a autonomia já concedida ao ente político Município pela Constituição Federal de 1988, além de aliarem-se cada vez mais as disposições urbanísticas às proposições ambientais deverá implementar tanto as políticas necessárias à realização do direito à moradia quanto para a efetivação do direito humano à cidade, que deverá ser promovido e respeitado, em que pesem os interesses políticos ou econômicos envolvidos com estas questões.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

ARAÚJO, Tânia Maria. **O planejamento urbano segundo as concepções filosóficas**. Caderno de Arquitetura e Urbanismo. Belo Horizonte: PUC, 2001, v 8, nº 9.

AZEVEDO, Manoel Teixeira. **A cidade contemporânea e seus desafios**. Caderno de Arquitetura e Urbanismo. Belo Horizonte: PUC, 1997, v. 5, nº 5.

BLANC, Priscila Ferreira. **Plano Diretor Urbano & Função Social da Propriedade**. Curitiba: Juruá, 2007.

CASTELLS, Manuel. **A Questão Urbana**. 3ª ed. rev. trad. Arlene Caetano. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

COULANGES, Fustel de. **A Cidade Antiga**: estudos sobre o culto, o direito e as instituições da Grécia e de Roma. Trad. Edson Bini. 3ª ed. São Paulo: Edipro, 2001.

CUSTÓDIO, Helita Barreira. **Responsabilidade civil por danos ao meio ambiente**. Campinas: Millennium, 2006.

DALLARI, Adilson Abreu; FIGUEIREDO, Lúcia Valle (coord.). **Temas de Direito Urbanístico –2**. São Paulo: RT, 1991.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 2ª ed. São Paulo: Max Limonad, 2001.

FALCÃO, Joaquim de Arruda (org.). **Conflito de Direito de Propriedade: Invasões Urbanas**. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. (coord.) **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FERNANDES, Edésio. (org.) **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Elementos de direito municipal**. São Paulo: RT, 1993.

FERREIRA, Leila da Costa. **Cidades, sustentabilidade e risco**. In: Desenvolvimento e meio ambiente. Curitiba: Ed. UFPR. n° 9, jan/jun. 2004.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 5ª ed. ampl. São Paulo: Saraiva, 2004.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Estatuto da Cidade comentado: Lei 10.257/2001 – lei do meio ambiente artificial**. 2ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: RT, 2005.

FRANCISCO, Caramuru Afonso. **Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

FREITAS, José Carlos de. (coord.) **Temas de direito urbanístico 3**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2001.

FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais**. 3ª ed. ver., atual., e ampl. São Paulo: RT, 2005.

GARCIA, Maria. (coord.) **A Cidade e seu Estatuto**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2005.

GASPARINI, Diógenes. **O Estatuto da Cidade**. São Paulo: Editora NDJ, 2002.

GUERRA, Antonio José Teixeira (et al.) org. **Impactos Ambientais Urbanos no Brasil**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

GUIMARÃES, Juliana Pita. **Competência constitucional dos Municípios em Matéria Ambiental**. COUTINHO, Ronaldo. ROCCO, Rogério. (orgs.) In: O Direito Ambiental das Cidades. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

GUIMARÃES, Nathália Arruda. **Os Municípios e o Estatuto da Cidade: de acordo com o novo Código Civil**. Rio de Janeiro: Editora Temas & Idéias, 2004.

LASSALLE, Ferdinand. **Que é uma Constituição?** Trad. de Manoel Soares. São Paulo: Global Editores, 1986.

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

LEFF, Enrique. **Saber Ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder**. 3ª ed. trad. Petrópolis: Vozes, 2001.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Meio Ambiente e a Repartição de Competências**. In: Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico, v. 9. Porto Alegre: Editora Magister, 2007.

MARQUES, José Roberto. **Meio ambiente urbano**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

MARTINS JÚNIOR, Osmar Pires. **A natureza na cidade**. Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente.
Site: <http://www.anamma.com.br/contVisualizar.asp?id=583> Acessado em 10 de novembro de 2007.

MAY, Peter H. (et al.) org. **Economia do Meio Ambiente: teoria e prática**. 4ª reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 3ª ed. rev., atual., e ampl. São Paulo: RT, 2004.

MUKAI, Toshio. **Direito Urbano e Ambiental**. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

MUKAI, Toshio. **O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10.07.2001)**. Rio de Janeiro; RDA 255, jul/set. 2001,

MUKAI, Toshio. **O Estatuto da Cidade, o Plano Diretor e a Proteção Ambiental no Âmbito Municipal**. In: Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico, vol. 8. Porto Alegre: Editora Magister, 2006.

OSÓRIO, Leticia Marques (org.). **Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2002.

PHILIPPI JR, Arlindo. (et al.) **Municípios e meio ambiente: perspectivas para a Municipalização da Gestão Ambiental no Brasil**. São Paulo: Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente, 1999.

SAULE JUNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro**. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do Plano Diretor. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito internacional do meio ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

STROBEL, Orlando Maciel. **Agenda 21 Local: um modelo para capacitação de facilitadores, apoiado em ambiente colaborativo virtual**. Tese UFSC, 2004.

TORRES, Marcos Abreu. **Estatuto da Cidade: Sua interface no Meio Ambiente**. In: Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico, vol. 8. Porto Alegre: Editora Magister, 2006.

Sites acessados:

<http://www.anamma.com.br>

http://www.constitution.org/cons/costa_rica/costa_rica.htm

<http://www.corteidh.or.cr/>

<http://curitiba.pr.gov.br/>

<http://www.ecuanex.net.ec/constitucion/titulo03c.html#52>

<http://www.eft.com.ar/legislac/argentina/salta/salta-constitucion.htm>

<http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm#art273>

<http://www.planalto.gov.br>

<http://www.pnud.org.br/odm/reportagens/index.php?id01=2091&lay=odm>

<http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/gobiernos.php>

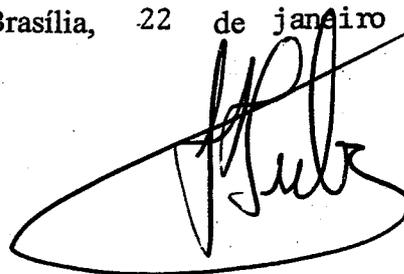
7. ANEXOS

Mensagem nº 37

Senhores Membros do Congresso Nacional,

Nos termos do art. 61 da Constituição, submeto à elevada deliberação de Vossas Excelências o texto do projeto de lei complementar que “Fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora, previstas no art. 23, incisos III, VI e VII, da Constituição”.

Brasília, 22 de janeiro de 2007.



PLP 388/07

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR

Fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora, previstas no art. 23, incisos III, VI e VII, da Constituição.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I
DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei Complementar fixa, nos termos do parágrafo único do art. 23 da Constituição, normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativa à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora, previstas no art. 23, incisos III, VI e VII, da Constituição Federal.

Art. 2º Constituem objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no exercício da competência comum a que se refere esta Lei Complementar:

- I - proteger, defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado;
- II - garantir o desenvolvimento ecologicamente sustentável;
- III - harmonizar as ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação dos entes federativos;
- IV - garantir a unicidade da política ambiental para todo o país, respeitadas as peculiaridades regionais e locais; e
- V - promover a gestão compartilhada, democrática e eficiente.

Art. 3º As ações administrativas decorrentes da competência comum de que trata esta Lei Complementar deverão observar o critério da predominância do interesse nacional, regional e local na proteção ambiental.

Parágrafo único. O disposto no **caput** não afasta a atuação subsidiária dos demais entes federativos, de acordo com o disposto nesta Lei Complementar.

CAPÍTULO II

CÂMARA DOS DEPUTADOS
45322E1B

DOS INSTRUMENTOS DE COOPERAÇÃO

Art. 4º Os entes federativos poderão valer-se dos seguintes instrumentos com vistas ao compartilhamento das atividades pr nesta Lei Complementar:

- I - Conselhos de Meio Ambiente;
- II - consórcios públicos ou convênios de cooperação, nos termos da legislação em vigor, para o exercício das competências fixadas nesta Lei Complementar;
- III - convênios, acordos de cooperação técnica e outros instrumentos similares com órgãos e entidades do Poder Público, para auxiliar no desempenho de suas atribuições; e
- IV - Fundos de Meio Ambiente.

Parágrafo único. Os instrumentos mencionados no inciso III poderão ser firmados com prazo indeterminado.

CAPÍTULO III DAS AÇÕES DE COOPERAÇÃO

Art. 5º As ações de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios serão desenvolvidas de modo a harmonizar as políticas governamentais setoriais com a política nacional do meio ambiente.

Art. 6º Para os fins do art. 5º, são ações administrativas da União, dentre outras:

- I - formular, executar e fazer cumprir, no nível nacional, a Política Nacional do Meio Ambiente;
- II - exercer a gestão dos recursos ambientais, no âmbito de sua competência;
- III - promover ações relacionadas à Política Nacional do Meio Ambiente, nos âmbitos nacional e internacional;
- IV - promover a integração de programas e ações de órgãos e entidades da Administração Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, relacionados à proteção e à gestão do meio ambiente;
- V - articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio à Política Nacional do Meio Ambiente;
- VI - promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas direcionados à proteção e à gestão ambiental, divulgando os resultados obtidos;
- VII - promover a articulação da Política Nacional do Meio Ambiente com a de Recursos Hídricos;
- VIII - organizar e manter, com a colaboração dos órgãos e entidades da Administração Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente - SINIMA;
- IX - elaborar o zoneamento ambiental de âmbito nacional e regional;
- X - definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos;
- XI - promover e orientar a educação ambiental;
- XII - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;
- XIII - exercer o controle e a fiscalização das atividades e empreendimentos cuja competência para licenciar, ambientalmente, for cometida à União;

XIV - exercer o controle e a fiscalização das atividades e empreendimentos cuja competência para autorizar, ambientalmente, for cometida à União;

XV - promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos, a saber:

a) que causem ou possam causar impacto ambiental direto de âmbito nacional ou regional;

b) localizados ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe;

c) localizados na plataforma continental, na zona econômica exclusiva, em terras indígenas ou em unidades de conservação da União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental - APAs, onde deverá ser observado o critério do impacto ambiental direto das atividades ou empreendimentos; d) destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEN; e

e) empreendimentos e atividades militares que servem a defesa nacional, na forma da Lei;

XVI - elaborar a relação de espécies raras ou ameaçadas de extinção, da fauna e da flora, no território nacional;

XVII - autorizar a introdução no País de espécies exóticas da fauna e da flora;

XVIII - autorizar a liberação de exemplares de espécie exótica da fauna e da flora em ecossistemas naturais;

XIX - autorizar a exportação de espécimes da flora e fauna brasileiras, partes ou produtos deles derivados; e

XX - autorizar a supressão de vegetação e o manejo de florestas e de formações sucessoras em florestas públicas e unidades de conservação da União, bem como em empreendimentos potencialmente causadores de impacto ambiental nacional ou regional, observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar.

Art. 7º Para os fins do art. 5º, são ações administrativas dos Estados e do Distrito Federal, dentre outras:

I - executar e fazer cumprir, no nível estadual, a Política Nacional de Meio Ambiente;

II - exercer a gestão dos recursos ambientais do âmbito de sua competência estadual;

III - formular, executar e fazer cumprir, no nível estadual, a Política Estadual de Meio Ambiente;

IV - promover, no âmbito estadual e distrital, a integração de programas e ações dos órgãos e entidades da Administração Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, relacionados à proteção e à gestão ambiental;

V - articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio às Políticas Nacional e Estadual de Meio Ambiente;

VI - promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas direcionados à proteção e à gestão ambiental, divulgando os resultados obtidos;

VII - organizar e manter, com a colaboração dos órgãos municipais competentes, o Sistema Estadual de Informações sobre Meio Ambiente;

VIII - prestar informações à União para a formação e atualização do Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente;

IX - elaborar o zoneamento ambiental de âmbito estadual ou distrital, em conformidade com o zoneamento nacional;

X - definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos;

XI - promover e orientar a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a proteção do meio ambiente;

XII - exercer o controle e a fiscalização das atividades e empreendimentos cuja competência para licenciar, ambientalmente, for cometida aos Estados ou ao Distrito Federal;

XIII - exercer o controle e a fiscalização das atividades e empreendimentos cuja competência para autorizar, ambientalmente, for cometida aos Estados ou ao Distrito Federal;

XIV - promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos, a saber:

a) que causem ou possam causar impacto ambiental direto de âmbito estadual; e

b) localizados em unidades de conservação do Estado ou do Distrito Federal, exceto em Áreas de Proteção Ambiental - APAs, onde deverá ser observado o critério do impacto ambiental direto das atividades ou empreendimentos;;

XV - autorizar a supressão de vegetação e o manejo de florestas e de formações sucessoras incidentes em florestas públicas e unidades de conservação de do Estado e do Distrito Federal, bem como em propriedades rurais, observadas as atribuições dos demais entes federativos prevista nesta Lei Complementar;

XVI - elaborar relação de espécies da fauna e da flora ameaçadas de extinção no respectivo território;

XVII - autorizar a apanha de espécimes da fauna silvestre, ovos e larvas destinadas à implantação de criadouros e a pesquisa científica;

XVIII - autorizar o funcionamento de criadouros da fauna silvestre; e

XIX - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente.

Art. 8º Para os fins do art. 5º, são ações administrativas dos Municípios, dentre outras:

I - executar e fazer cumprir, no nível municipal, as Políticas Nacional e Estadual de Meio Ambiente;

II - exercer a gestão dos recursos ambientais do âmbito de sua jurisdição;

III - formular, executar e fazer cumprir a Política Municipal de Meio Ambiente;

IV - promover, no município, a integração de programas e ações de órgãos e entidades da Administração Pública Federal, Estadual e Municipal, relacionados à proteção e à gestão ambiental;

V - articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio às Políticas Nacional, Estadual e Municipal de Meio Ambiente;

VI - promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas direcionados à proteção e à gestão ambiental, divulgando os resultados obtidos;

VII - organizar e manter o Sistema Municipal de Informações sobre Meio Ambiente;

VIII - prestar informações aos Estados e à União para a formação e atualização dos Sistemas Estadual e Nacional de Informações sobre Meio Ambiente;

IX - elaborar o zoneamento ambiental de âmbito municipal, em conformidade com o zoneamento nacional e estadual;

X - definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos;

XI - promover e orientar a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a proteção do meio ambiente;

XII - exercer o controle e a fiscalização das atividades e empreendimentos cuja competência para licenciar, ambientalmente, for cometida ao Município;

XIII - exercer o controle e a fiscalização ambiental das atividades e empreendimentos cuja competência para autorizar, ambientalmente, for cometida ao Município;

XIV - promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos, a saber:

a) que causem ou possam causar impacto ambiental direto de âmbito local; e

b) localizados em unidades de conservação do Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental - APAs, onde deverá ser observado o critério do impacto ambiental direto das atividades ou empreendimentos;

XV - autorizar a supressão de vegetação em unidades de conservação do Município e em áreas efetivamente urbanizadas, observadas as atribuições dos demais entes federativos prevista nesta Lei Complementar;

XVI - autorizar o corte seletivo de árvores para utilização no próprio município, observadas as atribuições dos demais entes federativos prevista nesta Lei Complementar; e

XVII - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente.

Art. 9º A construção, instalação, operação e ampliação de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévias licenças do ente federativo responsável por promover o licenciamento ambiental, nos termos desta Lei Complementar.

§ 1º Os demais entes federativos interessados poderão se manifestar, de maneira não vinculante, no procedimento de licenciamento ambiental.

§ 2º A supressão de vegetação decorrente de licenciamentos ambientais será autorizada pelo ente federativo licenciador.

Art. 10. Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - impacto ambiental direto de âmbito nacional ou regional: aquele que afete diretamente, no todo ou em parte, o território de dois ou mais Estados Federados ou cujos impactos ambientais significativos diretos ultrapassem os limites territoriais do País;

II - impacto ambiental direto de âmbito estadual: aquele que afete diretamente, no todo ou em parte, o território de dois ou mais Municípios; e

III - impacto ambiental direto de âmbito local: aquele que afete direta, no todo ou em parte, o território de um município sem ultrapassar o seu limite territorial.

Art. 11. A ação administrativa subsidiária dos entes federativos dar-se-á, em caráter geral, por meio de apoio técnico, científico, administrativo ou financeiro, sem prejuízo de outras formas de cooperação.

Art. 12. As ações administrativas subsidiárias, de que tratam o parágrafo único do art. 3º desta Lei, nas hipóteses do art. 7º, incisos XIV, XV, XVII e XVIII, e do art. 8º, incisos XIV, XV e XVI, dar-se-á da seguinte forma:

I - inexistindo órgão ambiental no Estado ou no Distrito Federal, a União desempenhará as ações administrativas estaduais ou distritais até a sua criação; e

II - inexistindo órgão ambiental no Município, o Estado desempenhará as ações administrativas municipais até a sua criação.

Art. 13. Nos casos de iminência ou ocorrência de dano ambiental o ente federativo que tiver conhecimento do fato deverá agir para evitar ou cessá-lo.

Parágrafo único. O ente que atuou para evitar ou cessar o dano ambiental comunicará imediatamente o ente federativo responsável, para as providências devidas.

Art. 14. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília,

EM Nº 62/MMA/2006

Brasília, 22 de agosto de 2006.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

1. Submeto a Vossa Excelência o anexo projeto de lei complementar que fixa normas para a cooperação entre a União, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no que se refere às competências comuns previstas nos termos do art. 23, incisos III, VI e VII e parágrafo único, da Constituição Federal.
2. A Constituição, ao criar a Federação, fez com que o poder não fique concentrado nas mãos de uma única pessoa jurídica de direito público, mas que se reparta entre os entes coletivos que a compõem. Ao adotar do federalismo a Constituição brasileira, determina a existência de várias ordens, com autonomia político-administrativa: a União como a ordem nacional, os Estados como ordens regionais e os Municípios como ordens locais.
3. A autonomia federativa caracteriza-se pela existência, em cada ente federado, de órgãos governamentais próprios e posse de competências exclusivas.
4. Essa múltipla composição, conseqüentemente, permite que sobre o mesmo povo e sobre o mesmo território, seja sentida a incidência de diversas ordens estatais, o que só se torna possível em razão da repartição de competências dentre os entes federativos.
5. Assim, dentro de um estado federado, o sistema de repartição de competências é um aspecto fundamental, sendo apontado como um dos principais responsáveis por viabilizar uma atuação pública eficiente.
6. De maneira sintética, é possível dizer que a Constituição Federal separa a competência legislativa (formal) da competência material (administrativa ou de execução).
7. A competência administrativa é aquela relacionada ao desempenho de tarefas, à tomada de providências, à prestação de serviços, enfim, à execução de toda e qualquer atividade, com exceção das legislativas.
8. No que se refere ao tema meio ambiente, a Constituição Federal estabelece uma competência comum à União, aos Estados e aos Municípios para articularem políticas públicas ambientais, ou seja, para exercerem suas competências administrativas e para protegerem o meio ambiente.
9. Manifesta o art. 23 da Constituição Federal:

CÂMARA DOS DEPUTADOS
45322E1B

"Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional." (grifamos)

10. Entende-se que a competência comum é prevista para aquelas matérias em que há a coincidência entre os interesses geral, regional e local, revelando, por isso mesmo, temas de grande relevância social que devem ser amplamente tutelados por todos os entes federativos.

11. A definição do papel da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios é tema de fundamental importância para eficácia das normas de proteção ambiental.

12. Na temática ambiental a ausência de critérios claros na definição das atribuições entre os diversos entes federados vem trazendo uma série conflitos na aplicação de instrumentos da gestão ambiental como a sobreposição ações de entes federados ou mesmo a inexistência destas, causando sérios prejuízos ao meio ambiente.

13. A tradicional centralização das ações administrativas de cunho ambiental na União e nos Estados vem impedindo que os Municípios assumam suas responsabilidades constitucionais na matéria ambiental. Neste sentido, a excessiva carga de atribuições à União e aos Estados impede uma melhor cooperação entre todos os entes federados.

14. A regulamentação do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal é de fundamental importância para a melhor cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na defesa do meio ambiente. Ademais, trata-se de elemento fundamental para o fortalecimento do Sistema Nacional do Meio Ambiente-SISNAMA, criado pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, bem como para proporcionar maior controle e melhor qualidade na prestação de serviços à coletividade.

15. A presente minuta de Projeto de Lei Complementar é resultado dos esforços de Grupo de Trabalho formado por representantes do Ministério do Meio Ambiente, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis-IBAMA, Agência Nacional de Águas-ANA, da Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente-ABEMA e da Associação Nacional dos Municípios e Meio Ambiente-ANAMMA.

16. Considerando que incumbe ao Poder Público assegurar e dar efetividade do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, e, tendo em vista que o legislador constituinte delimitou uma área de competência comum, relacionadas ao meio ambiente, que deve ser exercida de maneira cooperada entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

17. O texto do Projeto de Lei Complementar busca definir de forma cooperada e racional as atribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para o exercício da gestão ambiental. Tal regulamentação trará inúmeros benefícios à nação tendo em vista harmonizar as relações entre os órgãos integrantes do SISNAMA.

18. Estas, Senhor Presidente, as razões que justificam o encaminhamento do anexo projeto de lei complementar que ora submeto à elevada consideração de Vossa Excelência.

Respeitosamente,

Assinado eletronicamente por: Marina Silva

**CÂMARA DOS DEPUTADOS
45322E1B**