

Universidade de São Paulo
Faculdade de Saúde Pública

**Estatuto da Cidade: Instrumento de
Planejamento e Gestão Ambiental Urbanos**

M^a Sulema Mendes De Budin Pioli

Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Saúde Ambiental da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, para obtenção do Grau de Mestre em Saúde Pública.

Área de concentração: Saúde Ambiental

Orientador: Prof. Dr. Antonio Carlos Rossin

São Paulo
2005



Autorizo, exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, por processos fotocopiadores.

Assinatura:

Data:

DOS MUNDOS

Deus criou este mundo. O homem, todavia,
Entrou a desconfiar, cogitabundo...
Decerto não gostou lá muito do que via...
E foi logo inventando o outro mundo.

Mario Quintana - Espelho Mágico

ELEGIA EM CINZA

Nas cidades de puro cimento, onde a palavra "folha"
é menos que um fantasma, só o vento nos resta...

Mario Quintana

À minha família, Luiz, Carolina e Daniel, cujo amor se manifesta em dedicação infinita. Plagiando um querido filósofo, sem vocês, nada feito....

AGRADECIMENTOS

O mais profundo agradecimento ao Professor Antonio Carlos Rossin, pela confiança depositada na pesquisa, por ser um orientador cavalheiresco e, sobretudo, por suas preciosas indicações de rota e aprumo.

Ao querido professor Arlindo Philippi Jr, cujo desempenho profissional e acadêmico influencia e inspira; e que proveu a minha inserção profissional e acadêmica na sociedade.

Ao professor Alaôr Caffé Alves, que exerceu uma densa e perene influência na minha formação intelectual e acadêmica e que teve paciência com a imaturidade intelectual característica do iniciante.

Ao professor Ricardo Toledo Silva, que inspira contínuo aperfeiçoamento, especialmente diante de sua competência em personificar conhecimento multidisciplinar e com ele concretizar articulação entre saberes e ações.

Aos professores que muito contribuíram para o desenvolvimento da pesquisa e para minha capacitação intelectual: Csaba Deák, Gilda Colet Bruna, Guido Fernando Silva Soares, Marcelo de Andrade Roméro, Philip Mary Oliver Gunn.

RESUMO

Pioli MSMB. Estatuto da cidade: instrumento de planejamento e gestão ambiental urbanos. São Paulo: 2005. [Dissertação de Mestrado – Faculdade de saúde Pública da USP].

Execução da análise relativa à efetividade da promoção de políticas públicas por meio dos instrumentos dispostos no Estatuto da Cidade, e sua aplicabilidade no planejamento ambiental urbano. Visa estabelecer um quadro propositivo de integração do planejamento, esquadrihando a sistemática constitucional de distribuição de competência entre os entes federados, para determinar os vetores legais que viabilizem a integração das políticas setoriais, urbanas e de meio ambiente. No exame da viabilidade da Política Urbana ser instrumento de planejamento e gestão ambiental urbanos, fez-se a evolução histórica e modo de produção do espaço urbano no país, via ocupação territorial, ciclos econômicos e políticos, que geraram o quadro atual de ocupação demográfica e fenômeno urbano. Para contemplar a sustentabilidade do planejamento urbano, pela via da integração da política urbana com a política ambiental, foi oferecida uma visão da evolução da tutela jurídica do meio ambiente, ressaltando a interferência do Direito Internacional no Direito Ambiental pátrio, expô-se a distribuição de competência dos entes federados, como assumida pela Magna Carta vigente, apresentou-se a Política Urbana, traduzida pelo Estatuto da Cidade, bem como se delineou a função socioambiental da propriedade. Foram expostos instrumentos de gestão ambiental urbana e os instrumentos de planejamento urbano. No que concerne à ocupação do espaço urbano periférico, expansão urbana e proteção ambiental, destacou-se a diretriz de regularização fundiária de áreas urbanas irregularmente ocupadas, bem como o planejamento e a oferta de infra-estrutura para as mesmas, com o intuito de demonstrar a factibilidade da integração das políticas, assumido o viés ambiental e a mobilização social. Considerando a premissa segundo a qual a degradação ambiental e a exclusão social são aliadas na expansão dos aglomerados urbanos, e que a Justiça Social é o

tema central da sustentabilidade, parte-se da implementação de políticas públicas tais como a que norteia o planejamento urbano para propor uma face sistêmica ao equacionamento dos graves problemas sociais e ambientais das cidades brasileiras. Planejamento setorial estanque e dissociado do todo tem menor potência de aferição de resultados.

Descritores: Estatuto da Cidade, Política Pública, Planejamento Urbano, Gestão Urbana, Gestão Ambiental Urbana

SUMMARY

Pioli MSMB. Estatuto da cidade: instrumento de planejamento e gestão ambiental urbanos [Urban Policy Law as instrument of urban planning and environmental management]. São Paulo (BR): 2005. [Dissertação de Mestrado – Faculdade de saúde Pública da Universidade de São Paulo].

The objective of the present work is to promote a relative analysis of the effectiveness of the promotion of public policies by the instruments related in the City's Statute, and its applicability in the urban environment planning. It also aims to establish a proposal for integration of the planning, with a systematic investigation of the constitutional distribution competence between the federated beings, to determine the legal directions that make possible the integration of the sector, urban and environment policies. Environment degradation and social exclusion work together to expand the urban agglomeration and the Social Justice is the central subject of the sustainability. Considering this premise, public policies are created, as the one that guides the urban planning, to propose a systemic solution to the serious social and environmental problems of the Brazilian cities. The sectors planning are treated as it selves and not as a whole so, it has minor results. Once the Urban Policies viability was used as an instrument of urban planning and environmental management, the historical evolution and the way the urban space was produced in the country lead us, by territorial occupation and economic and political cycles, to the current map of demographic occupation and urban situation. To contemplate the sustainability of the urban planning, by the urban and environmental policies integration, we show the evolution of the legal protection to the environment, standing out the interference of the International law in native environmental law. We expose the competence distribution of the federated beings, as assumed in the actual constitution, the Urban Policies, translated from the City's Statute, as well the social and environmental function of the property, the instruments of urban environment management and urban planning. In the matter of the peripheral urban area occupation, urban expansion and

environment protection, the agrarian regularization of irregularly occupied urban areas in an important step, as well the planning and the infrastructure offers for it, with intention to demonstrate the real possibility of the policies integration, assumed the environment and social aspects.

Descriptors: Brazilian Urban Law, Public Politics, Urban Planning, Urban Management

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	4
2. OBJETIVO	9
3. MÉTODO	9
3.1 Levantamento bibliográfico	11
3.2 Revisão das informações coletadas	11
3.3 Análise dos resultados	12
4. EVOLUÇÃO HISTÓRICA E MODO DE PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO NO BRASIL	12
4.1 Ocupação territorial: ciclos econômicos e políticos, ocupação demográfica e o fenômeno urbano	14
4.2 Conceito de urbanização, cidade e megalópole	26
5. COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DOS ENTES FEDERADOS EM DIREITO URBANÍSTICO E AMBIENTAL	30
5.1 Competência constitucional em matéria ambiental	32
5.2 Competência constitucional em matéria urbanística	33
5.3 Autonomia Municipal – Origem	37
6. EVOLUÇÃO DA TUTELA JURÍDICA DO MEIO AMBIENTE	42
7. FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE	54
8. ESTATUTO DA CIDADE	63
8.1 Origem constitucional e evolução legislativa	65
8.2 Diretrizes	72
8.2.1 Alicerce da sustentabilidade urbana: garantia a cidades sustentáveis, gestão democrática e cooperação	75
8.2.2 Planejamento do desenvolvimento: ordenação e controle do uso do solo urbano e complementaridade com atividade rural	85

8.3 Instrumentos tributários e financeiros	88
8.3.1 Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU	89
8.3.2 Sanções impostas aos proprietários de propriedades que descumprem com a função social	90
8.3.3. Contribuição de Melhoria	94
8.4 Instrumentos jurídicos	95
8.5 Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)	99
8.6 Usucapião especial urbana e concessão de uso especial para fins de moradia	107
9. ESPAÇO URBANO PERIFÉRICO E MEIO AMBIENTE	114
9.1. Desenvolvimento urbano e o direito à habitação	116
9.2 Regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda	124
9.2.1 Instrumentos urbanísticos de regularização fundiária e habitação de interesse social	132
9.3 Planejamento e oferta de infra-estrutura urbana em áreas de ocupação irregular	137
9.4. Responsabilidade dos agentes públicos	141
9.5 Instrumento de composição de conflitos	145
10. PLANEJAMENTO URBANO E GESTÃO URBANA	148
10.1 Planejamento	148
10.1.1 Planejamento urbano	152
10.1.2 Plano Diretor	157
10.1.3 Planejamento da expansão urbana	167
10.2 Gestão	170
10.2.1 Gestão Urbana Democrática e Orçamento Participativo	170
10.2.2 Gestão ambiental urbana	177
10.3 Gestão metropolitana	184

11. CONCLUSÃO	189
12. RECOMENDAÇÕES	192
13. BIBLIOGRAFIA	195
13.1 Referenciada	195
13.2 Consultada	200

ANEXOS

Anexo 1 – Mapas de distribuição populacional no país e densidade demográfica, por estado

Anexo 2 – Mapa da taxa média de crescimento anual da população, no Brasil

Anexo 3 – Mapas com Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de renda, densidade inadequada por dormitório e taxa bruta de freqüência à escola, no país

Anexo 4 – Mapas destinação final do lixo, destino final do lixo na zona urbana, serviço de coleta seletiva, abastecimento de água na zona urbana, esgotamento sanitário na zona urbana e tratamento do esgoto coletado, na distribuição espacial do país

1. INTRODUÇÃO

O Homem é ser social que passa a conviver em sociedade, mesmo que nos primórdios fosse em incipientes agrupamentos, desordenados, cujo objetivo era agregar segurança e abrigo. Numa perspectiva histórica, esses agrupamentos foram se desenvolvendo de tal modo congregando a vida urbana, gerando uma aceleração do desenvolvimento urbano, até que a chegada do século XXI encontra a maioria da população mundial empilhada em cidades.

Com o desenvolvimento tecnológico há provisão de necessidades que antes nem existiam; o aumento da expectativa de vida, mesmo em países em desenvolvimento e a mecanização da agricultura, geraram uma população urbana que reflete o aumento da demanda por habitação e infraestrutura numa proporção nunca antes experimentada. Em consequência, há uma pressão exponencial sobre os sistemas naturais de que dependem as sociedades urbanas.

O ser humano, como organizador de espaços, acaba tendo refletido seu grau de desenvolvimento segundo o tipo de urbanização das cidades que habita. E também pelo modo com que se apropria e modifica os recursos naturais. Mas as cidades não são ameaças aos ecossistemas naturais, per si, perfazem elas mesmas novos sistemas ambientais.

Hoje, nas cidades, o homem busca a satisfação de suas necessidades básicas e pretende atingir pleno desenvolvimento. Mas a expansão urbana como se apresenta, especialmente nas grandes metrópoles brasileiras, absolutamente não condiz com o atendimento daquelas necessidades, muito menos perpassa a sustentabilidade.

Em termos ambientais, os espaços urbanos dependem também de recursos naturais de sistemas externos, como água, por exemplo, e obtenção de energia. E a gestão tanto dos espaços urbanos quanto daqueles sistemas naturais reflete uma tensão extrema, visto que os administradores são pressionados para adotar modelos de auto sustentabilidade que, na prática, têm difícil execução.

As cidades são sistemas abertos, com dependência profunda e complexa de fatores externos (SÉGUIN 2002), repletos de imprevistos e instabilidades; ademais, a compreensão e a própria extensão dos impactos urbanos e ambientais dependem exatamente do modelo de desenvolvimento urbano assumido, bem como da forma como nele se inserem as questões sociais.

As cidades brasileiras não traduzem um estado de equilíbrio social a seus habitantes: ao contrário, refletem um modelo esgotado de ajuntamento humano sem qualidade de vida. Reflete o modo pelo qual a sociedade está organizada, os conflitos entre as classes sociais, o modelo econômico assumido como vetor de desenvolvimento, e também todas as ações, equívocos e inações do planejamento, da administração de conflitos, tanto quanto do não exercício da solidariedade e da cidadania.

Em que pese o arcabouço legal relativo ao meio ambiente, no Brasil, ser de extrema sofisticação e complexidade, ainda não se traduziu em efetiva proteção e controle ambiental. Da mesma forma, em que pese todo o arcabouço normativo urbanístico, ainda não se tangenciou a sustentabilidade nos sistemas urbanos.

Conglomerados urbanos em expansão desmedida fundem-se em problemas de escassez de recursos, comprometimento de mananciais de que dependem, desorganização da ocupação territorial, disposição inadequada dos resíduos urbanos gerados que levam ao comprometimento da qualidade ambiental e à desagregação social. Surgem sistemas urbanos repletos de imprevistos e instabilidades. Diante deste quadro, a equação dos impactos urbanos e ambientais depende exatamente do modelo de desenvolvimento urbano assumido, bem como da forma como nele se inserem as questões sociais.

Todo o panorama atual aponta para a estrita e necessária integração da gestão urbana com os sistemas de gestão ambiental, reforma urbana via planejamento territorial dos grandes centros urbanos brasileiros, a formulação de políticas públicas e de gestão urbanas que contemplem a gestão ambiental e a inequação social.

É nesse contexto que o presente estudo visa avaliar a política urbana como instrumento de planejamento e gestão ambiental urbanos, sendo vetor de integração entre aquela política e a de meio ambiente, diante da situação fática.

Nesse sentido, visa interpenetrar o equacionamento da gestão dos aglomerados urbanos, com a questão ambiental, a garantia dos direitos individuais e coletivos, o direito à habitação, na garantia de cidades sustentáveis.

Para embasar o planejamento e a reforma urbana que sigam premissas diversas das que fundamentaram a formação das cidades, parte-se do fundamento de que a sociedade brasileira é fruto de um sistema social desenvolvido segundo a evolução do capitalismo.

E o propósito da análise da sociedade que gera ocupação dos espaços urbanos não como um organismo distinto, mas como composição e fruto de um processo histórico, social e econômico, na verdade, não é propriamente um capítulo crítico relacionando o modo de produção, a evolução histórica e o âmbito social, delineados simetricamente com a evolução do capitalismo, mas tão somente a visão do contexto histórico e do modo de produção do espaço urbano brasileiro, no contexto dos ciclos econômicos e políticos que desenharam a ocupação demográfica e territorial do país.

Foi exposto o sistema de distribuição de competências dos entes federados, na formulação de políticas de meio ambiente e urbana, para levantar possíveis conflitos que obstaculizem a integração do planejamento e da gestão urbana, com as ações dos setores governamentais, de meio ambiente e mesmo com a iniciativa privada. Destacou-se a autonomia municipal no sistema federativo brasileiro. Definiu-se a função social da propriedade, propugnando pela função socioambiental da propriedade, uma vez que o objetivo constitucional da política urbana é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

Para analisar o Estatuto da Cidade como instrumento integral de planejamento e gestão, e como vetor de integração de políticas, foi

estabelecida sua origem constitucional e a análise de suas diretrizes foi feita em dois blocos: num foi reunido o alicerce da sustentabilidade urbana à gestão democrática e cooperação; noutro, o planejamento do desenvolvimento pela ordenação e controle do uso do solo urbano.

Os instrumentos tributários e financeiros, bem como as sanções impostas aos proprietários de propriedades que descumpram sua função social foram seguidas da apresentação normativa dos instrumentos jurídicos delineados no Estatuto da Cidade hábeis à implementação de política urbana sustentável.

O Estudo de Impacto de Vizinhança e os instrumentos jurídicos de aquisição e regularização fundiária, foram destacados, porque instruem a gestão ambiental urbana e a regularização de áreas ocupadas por populações de baixa renda, interferindo no planejamento da expansão urbana e na gestão ambiental urbana.

Para amearhar as possibilidades de integração da política urbana e de meio ambiente, destacou-se um capítulo relativo ao espaço urbano periférico e sua interface com a questão ambiental. É de extrema valia àquele objetivo, a análise do desenvolvimento tangente ao direito à habitação, da urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e a oferta de infra-estrutura urbana em áreas de ocupação irregular como vetor de atração populacional, interferindo na gestão ambiental urbana.

O planejamento e a gestão ambiental urbana foram analisados segundo o que dispõe o Estatuto da Cidade, que prevê como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana o plano diretor, além de determinar a gestão urbana democrática.

Evidentemente que a inclusão da gestão metropolitana foi essencial para completar a análise da lei de política urbana: crescimento de municípios que transbordam do seu território ocupando o território dos vizinhos, a integração de municípios limítrofes numa gestão regional, em regiões metropolitanas, revela que os municípios têm problemas comuns de difícil equacionamento individual, além de terem atribuição de provisão de serviços

comuns. Entretanto, há um impasse suscitado entre a autonomia municipal e a realidade urbano-regional.

O atual modo de gestão urbana absolutamente não atende à garantia do direito às cidades sustentáveis. A via pela qual se dá a expansão urbana acaba por colocar em risco não só a dependência que a cidade tem em relação a recursos externos, como inviabiliza o planejamento e o reordenamento, por conta do caos que se instala.

Estrategicamente, executar planos de instalação de equipamentos urbanos e infra-estrutura, torna-se parte do conflito: como equipar as áreas carentes, se elas não estão contempladas pela gestão e planejamento? Como equacionar os quesitos proteção ambiental, direito à habitação e ordenação urbana previamente planejada e integrada às ações setoriais?

Todo o panorama atual aponta para a estrita e necessária re-divisão territorial dos grandes municípios brasileiros, e a formulação de políticas públicas e de gestão urbanas que contemplem não só a participação popular e para o efetivo exercício da democracia, mas primordialmente contemple a variável ambiental como estratégica à reforma urbana.

A Constituição Federal de 1988 prevê a implantação de política de desenvolvimento urbano a cargo do poder público municipal (artigos 182 e 183), mas a sua execução dependia de regulamentação por meio de lei mais específica, que contivesse diretrizes abrangentes mais pertinentes à questão.

O Estatuto da Cidade estabelece instrumentos para reordenação das cidades e é norma de profunda intervenção num momento em que há caos urbano. A lei estabelece normas relativas às ações do poder público e instrumentaliza os administradores municipais na consecução daqueles objetivos de sustentabilidade. Entretanto, existe um natural distanciamento entre o que a norma legal preconiza, e oferece, e a efetiva implementação das ações planejadas. Aí está o nó córdio a ser desenleado pelos promotores e pelos executores de políticas públicas urbanas e pela sociedade.

2. OBJETIVO

Avaliar o Estatuto da Cidade como instrumento de planejamento e gestão ambiental urbanos, por meio dos instrumentos ali dispostos para elaboração de Planos Diretores.

As etapas para atingir o objetivo do estudo foram compostas de modo a destacar a sistemática de planejamento urbano antes do Estatuto da Cidade para verificar o avanço ocorrido, identificar as modificações introduzidas pelo Estatuto da Cidade no planejamento e gestão ambiental urbanos, destacar e descrever os pontos críticos porventura apurados das diretrizes do Estatuto da Cidade, que possam inviabilizar a efetividade dos instrumentos de política de desenvolvimento e expansão urbanos, com vistas a assegurar ordenamento urbano sustentável.

3. MÉTODO

O tipo de pesquisa é a pesquisa exploratória, uma vez que a mesma pretendia tornar o problema mais explícito, com objetivo de aprimoramento (GIL 2002).

A pesquisa exploratória, na maioria dos casos, envolve levantamento bibliográfico, entrevistas com pessoas com experiência prática a respeito do problema objeto da pesquisa e análise de exemplos que possam estimular a compreensão (Selltiz *et al.*, 1967, p.63 *apud* GIL 2002).

Como descreve GIL (2002), o planejamento da pesquisa exploratória pode ser bastante flexível, entretanto, na imensa maioria dos casos, assume a forma de pesquisa bibliográfica ou estudo de caso. O presente estudo enquadra-se na pesquisa bibliográfica, uma vez que foi desenvolvido para identificação do conhecimento acerca do objeto proposto, bem como levantamento de seus pontos críticos (advindos daquela identificação).

Em face ao enquadramento da pesquisa, foi realizado um levantamento bibliográfico preliminar para tornar familiar a área de estudo e

à delimitação do tema e do objeto da pesquisa. Desse modo, pela via da pesquisa exploratória preliminar, pôde ser definido o problema da pesquisa.

Deve ser ressaltado que a revisão bibliográfica preliminar, em que pese a lei ser recente, e ainda não haver expressivo número de publicações de juristas renomados e especialistas no assunto, foi fundamental para a delimitação do objeto da pesquisa. Também foi feita a revisão bibliográfica na área de planejamento urbano, gestão urbana e urbanismo, com interface na variável ambiental, exatamente no que concerne e tange ao Estatuto da Cidade.

A pesquisa delineou-se a partir de um "Plano Provisório de Assunto" (GIL 2002), que sistematicamente organiza as diversas faces que compõem o objeto da mesma, com a definição lógica do trabalho.

Em prosseguimento, buscou-se a identificação das fontes capazes de fornecer respostas satisfatórias e adequadas à solução do problema proposto - com a finalidade de indicar de que forma o objeto do presente estudo tem sido investigado, bem como a sua contextualização teórica, isto é, para estabelecer o "estado da arte" em relação ao tema da pesquisa. Para tanto, foram inestimáveis a perspectiva do professor orientador e o valioso auxílio dos professores das disciplinas cursadas, bem como as consultas a especialistas em planejamento e gestão ambiental urbana.

Como definido pelas fases da pesquisa bibliográfica, a seguinte seria o tratamento dos dados com vistas à redação do trabalho (GIL 2002). Para melhor aproveitamento das informações foram levantados dados estatísticos que demonstrassem a evolução da população urbana no Brasil, o crescimento dos municípios, o crescimento do número dos municípios após a Constituição de 1988 e dados demográficos, sociais e econômicos da população que habita e ocupa áreas irregulares.

Por conta da interdisciplinaridade do tema proposto, a revisão bibliográfica teve que, necessariamente, contemplar as áreas de planejamento urbano, gestão ambiental urbana e Direito Urbanístico, com apontamentos sobre autonomia municipal e competências dos entes federados em matéria urbanística e em matéria ambiental.

3.1 Levantamento bibliográfico

- (i) Fontes primárias
- (ii) Fontes secundárias

3.2 Revisão das informações coletadas

Para revisão das informações coletadas, procedeu-se à “*tomada de notas*” (GIL 2002), com a finalidade não só de destacar as fontes os dados potencialmente estruturadores da pesquisa, mas também para registro de idéias, hipóteses etc.

Como forma de análise dos resultados, identificou-se, nas fontes pesquisadas, referentes à área do objeto do presente estudo, a aplicabilidade do Estatuto da Cidade como instrumento eficaz e efetivo de gestão e planejamento ambiental urbano, com o devido equacionamento dos pontos críticos levantados. Para tanto, necessário foi o levantamento conceitual acerca dos instrumentos jurídicos ali introduzidos, de planejamento urbano, gestão ambiental urbana, dentre outros que se fizeram necessários, alocados de modo a perfazerem um quadro lógico que conecta a lei, objeto do estudo, não como uma norma estanque e dissociada, mas como ferramenta de conexão entre as diversas normas que servem para equacionar o planejamento ambiental urbano, mormente no que toca à expansão urbana.

Por fim, ao invés da pesquisa também se basear na realização de entrevistas dirigidas para levantar, na prática, os pontos críticos da aplicabilidade do Estatuto da Cidade, como instrumento de planejamento ambiental urbano, foram levantadas informações em instrumentos de composição de conflitos, como Termo de Ajustamento de Conduta, para estabelecer de que maneira tais instrumentos podem gerar gestão ambiental em áreas irregularmente ocupadas, especialmente nas que são de proteção ambiental.

3.3 Análise dos resultados

O estudo identificou os instrumentos de planejamento urbano introduzidos pelo Estatuto da Cidade, e os apresentou, sob o ponto de vista jurídico, sob a ótica do planejamento e da gestão, na interface com a gestão ambiental.

As informações obtidas foram interpretadas e analisadas, depois sumarizadas. Com a análise do material levantado, estabeleceu-se uma conexão com os conceitos explicitados e o material estritamente teórico, com vistas à verificação da hipótese proposta. Quando compatível, foram elencadas proposições para equacionamento dos pontos críticos porventura levantados. Para organização do texto final, foi ordenado um planejamento prévio da seqüência de tópicos a serem desenvolvidos no texto per si, e das informações pertinentes a cada tópico (LUNA 2002).

Por fim, diante do quadro devidamente alinhavado, sustentam-se as recomendações que estão expostas após a conclusão da pesquisa.

4. EVOLUÇÃO HISTÓRICA E MODO DE PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO NO BRASIL

Para convalidar o objetivo da pesquisa houve necessidade de contextualização histórica do modo de produção das cidades brasileiras, bem como a análise da ocupação territorial do país, sob o prisma da urbanização, para amearhar os resultados das políticas urbanas.

Consoante José Afonso da SILVA (1997), "As primeiras cidades formaram-se por volta do ano 3500 a.C. no vale compreendido pelo Tigre e Eufrates. Mas o fenômeno urbano só se manifesta significativamente a partir da primeira metade do século XIX. Assim, podemos dizer que, embora as cidades existam há cerca de 5.500 anos, a urbanização constituiu fenômeno tipicamente moderno" (p.20)¹.

¹ Definição do fenômeno de urbanização está no item posterior a este

O eminente estudioso Gideon Sjoberg (*apud* SILVA 1997) afirma que há três estágios intermediários da cidade, relacionados com os níveis de organização humana, “ (...) cada qual caracterizado por seus padrões tecnológicos, econômicos, sociais e políticos. Pequenos grupos auto-suficientes formariam o estágio pré-urbano; grupos que detinham elementos capazes de multiplicar a produção (metalurgia, arado, roda) e facilitar a distribuição da produção formavam o estágio de sociedade pré-industrial e o terceiro estágio seria da cidade industrial, com fluxo financeiro e de mercadorias, fundado numa organização humana complexa, com divisão de classes sociais, diferentes posições econômicas, especialização de trabalho não-agrícola, sustentado por avanços tecnológicos e novas fontes de energia” (p.20).

A respeito da ocupação de determinado espaço geográfico, segundo o pensamento do mestre Milton SANTOS (2003), “Existe, indubitavelmente, consenso acerca da afirmativa de que os homens e suas atividades não se acham em sua presente localização exclusivamente por causa da interação de fatores atuais. Uma localização presente muitas vezes resulta, direta ou indiretamente, de fenômenos que deitaram raízes previamente. É por isto que o estudo de localizações individuais, assim como o estudo da organização do espaço, não pode passar por cima da dimensão temporal” (p.56).

Note-se que os debates acerca da economia global aderem-se à organização espacial da produção, no momento histórico em que a população mundial converge para a urbanidade.

A respeito do tema sob estudo, que se refere ao planejamento ambiental urbano, tendo como foco a visão vertical do modo de produção dos espaços urbanos, aventa-se que “O preço do solo é o instrumento de mercado fundamental na organização espacial da produção capitalista em geral e na grande aglomeração urbana em particular. No entanto, sua análise ficou obstruída pela teoria de renda da Economia Política, segundo a qual o preço do solo é uma categoria derivada, sendo apenas a forma 'capitalizada' de sua renda. Uma análise crítica da teoria de renda mostra

que a própria renda não passa de uma categoria relativa ao modo de produção feudal e impropriamente aplicada à análise do capitalismo” (DEÁK 1992,s/p).

Então, sob o foco da relação entre ocupação territorial, distribuição espacial da atividade humana e fundamentação econômica da ocupação territorial, como condição de produção, “É uma noção das mais intuitivas que resulta da experiência de cada dia, que o preço do solo urbano está de alguma maneira ligado à 'distribuição espacial' da atividade humana. Mas, para a Economia Política e também para Marx, o preço do solo é a forma 'capitalizada' de sua renda e assim, a análise do processo urbano continua sendo dominada, para não dizer obstruída, até hoje pela aderência à teoria de renda. Durante os anos 70 o interesse nessa última estava no auge. No entanto, as numerosas tentativas de aplicação da teoria de renda ao processo urbano fracassaram, enquanto que uma linha crítica, potencialmente mais promissora, e o respectivo debate extinguiram-se sem que tivessem chegado a uma conclusão” (DEÁK 1989, s/p.).

O presente estudo investiga e aponta o modo pelo qual se deu a organização espacial em estágios específicos do desenvolvimento (DEÁK 1989), revelando como evoluíram os espaços urbanos brasileiros, para analisar uma norma jurídica que regulamenta postulado constitucional e tem como objetivo a ordenação do desenvolvimento espacial urbano.

4.1 Ocupação territorial: ciclos econômicos e políticos, ocupação demográfica e o fenômeno urbano

No continente americano a instalação no território se deu conforme os ciclos políticos e econômicos europeus. O absolutismo inglês proveu uma forma de ocupação diversa do colonialismo ibérico: nas colônias americanas do norte, nas quais o apossamento privilegiava as pequenas propriedades, as cidades se desenvolveram a partir de 1607, com a fundação de Jamestown, capital da Virgínia, sob o reinado inglês de Jaime I.

A ocupação territorial foi muito facilitada pelo processo de *enclosure* – surgido na Inglaterra no século XVI, estendido até o século XIX, consistiu

no cercamento dos campos abertos, pelos proprietários de terras, com a expulsão dos camponeses dos lotes por eles ocupados. Este processo, que tinha como objetivo a criação intensiva de carneiros para incrementar o fornecimento de lã, provoca o fim dos direitos tradicionais de utilização das terras comuns e gera um expressivo contingente de pessoas dispostas a ocupar o território da colônia americana, onde havia facilidade de empossamento e abundância de terras. Ademais, o fluxo migratório também foi incrementado por famílias burguesas e nobres vítimas de perseguições religiosas, no século XVII. Esses fatores contribuíram para uma ocupação menos fragmentada dos territórios da América do Norte.

Os espanhóis avançaram por territórios na América do Sul ocupados por civilizações que já detinham uma base urbana. Os portugueses, por séculos, assentaram-se ao longo da extensiva costa brasileira e marcharam para oeste, para estabelecer direitos territoriais e exploratórios de recursos naturais. Deste modo, agiram na organização territorial, e por via de consequência, urbana, da colônia, segundo seus interesses econômicos relativos à provisão de matéria-prima. Na colônia americana portuguesa os núcleos urbanos resultaram de ação das autoridades coloniais, em face da necessidade de ocupação, especialmente do interior; entretanto, também houve desenvolvimento espontâneo de aglomerados urbanos no litoral, por conta da economia voltada ao comércio exterior.

A primeira vila portuguesa da América foi fundada em 1532, por Martim Afonso de Souza, denominada São Vicente. Apesar disso, o desenvolvimento econômico do sudeste-sul esteve em desvantagem, relativamente ao do nordeste, geograficamente mais próximo da Europa. Desta forma, os vicentinos acabaram por despender mais esforços em atividades tais como a captura de mão-de-obra escrava indígena e a busca por metais preciosos, consolidando as bandeiras (ou entradas, quando financiadas pela Coroa portuguesa), que promoveram a interiorização da colonização brasileira. No próximo ciclo econômico, originam-se as diversas cidades coloniais de Minas Gerais e Goiás.

O modo como se deu o desenvolvimento dos pólos regionais no Brasil colônia, em face dos ciclos econômicos históricos, configurou a ocupação demográfica do país: as regiões que não eram foco direto das atividades econômicas predominantes, com instalação de pessoas por conta dos aspectos geográficos, tiveram atribuição demográfica por mera ocupação do território, ou mesmo defesa contra ameaças externas de invasão.

O professor José Afonso da SILVA assevera que “A política da Metrópole era contraditória. Pretendia realizar e instaurar na Colônia o regime municipalista pela política da fundação de povoações e vilas, mas realizava uma política econômica e povoadora de distribuição de terra em sesmarias, que isolava o homem” (1997, p.22).

Segundo a professora Sueli Ramos Schiffer (DEÁK e SCHIFFER 1999), com o advento da independência não houve modificação do modelo de exploração colonial na condução da economia interna. Em que pese ter-se dissociado politicamente do jugo português, o Brasil manteve as bases econômicas e sociais do período colonial. “Mantinha-se a primazia da produção monocultural de exportação de produtos primários baseada em latifúndios e trabalho escravo e totalmente voltada para os mercados externos, sem orientar-se para a formação e o fortalecimento de um mercado nacional, o que se refletiu na manutenção de regiões isoladas no território” (DEÁK e SCHIFFER 1999, p.80).

Na segunda metade do século XIX, no país há “(...) continuidade da formação social de origem colonial, elitista e patrimonialista, essa sociedade consolidada procedeu ao preparo da inevitável passagem do trabalho escravo ao trabalho assalariado. Logo em 1850, duas medidas fundamentais foram tomadas: a promulgação da Lei das Terras e a supressão *de fato* da importação de escravos. A primeira preparava a condição institucional da existência do trabalho ‘livre’, isto é, do trabalho assalariado: transformando a terra em *propriedade privada*, priva de seu meio de sobrevivência o trabalhador, que, assim, para viver, é obrigado a vender sua força de trabalho e, com o salário recebido, comprar seus próprios meios de sustento no mercado” (DEÁK e SCHIFFER 1999, p.15).

As medidas citadas se revelam como a base do estabelecimento do trabalho assalariado como relação de produção predominante.

Embora a urbanização hoje seja o mote da transformação da sociedade, antes rural, agora urbana, não era característica especial da jovem nação, uma vez que a instalação no território se dava pela ocupação rural extensiva, com algumas cidades na costa ou isoladas, sem definição de rede urbana, com espaços territoriais incólumes entre elas.

No que toca à produção econômica e social, “Os trabalhadores desprovidos de seus meios de subsistência afluíam às cidades, onde se tornariam assalariados na produção e circulação de mercadorias. No processo, as cidades, além de começarem a crescer, iam perdendo suas características em contraponto ao campo, uma vez que incorporavam agora a produção de mercadorias para se transformarem em aglomerações urbanas. A dicotomia campo-cidade ia desaparecendo. O *trabalho assalariado* – vale dizer, o desenvolvimento do capitalismo - , a *industrialização* e a *urbanização* não são apenas inseparáveis ou inter-relacionados: são um só processo. Parafraseando Marx, pode-se dizer que urbanização é o crescimento do proletariado...” (DEÁK e SCHIFFER 1999, p.16).

No final do século XIX, com a demanda política dos republicanos pela federação (defendiam um regime presidencialista, representativo e descentralizado), demanda oriunda das eminentes transformações econômicas, com reivindicação dos setores emergentes por reformas sociais e políticas, suportada pelas alas abolicionistas e militares (cujo fortalecimento se deu por conta da Guerra do Paraguai), pelo setor cafeicultor e pela classe média urbana, supera-se o governo imperial e instala-se a República Federativa, com autonomia dos Estados e com divisão de poderes (executivo, legislativo e judiciário).

Mas, deve ser ressaltado que “A proclamação da República em 1889 refletiu as transformações inerentes à nova produção primaz do país, sem contudo alterar estruturalmente a condução da economia interna. À semelhança da Independência, quando a classe dominante rompia apenas o

vínculo econômico com a metrópole, mantendo internamente as mesmas relações sociais e de produção anterior, a proclamação da República preservou o poder nas mãos da elite nacional (...)"(DEÁK e SCHIFFER 1999, p.81).

O eixo de concentração econômica, deslocado para o sudeste-sul do país, que teve como sustentáculo a cultura cafeeira, provoca reconfiguração espacial. Como bem discorre Ermínia Maricato (VIANA, SILVA e DINIZ 2001), "A emergência da mão-de-obra livre, em 1888, define o início de um processo no qual urbanização e industrialização caminhariam juntas, sob o lema positivista da ordem e do progresso. O rumo tomado parecia representar um caminho certo para a independência de séculos de dominação das elites oligárquicas ligadas à exploração de produtos primários" (p.216).

Entretanto, com a debacle econômica do ciclo cafeeiro, culminando com as conseqüências geradas pela a crise da bolsa de valores de Nova Iorque, em 1929, a indústria aponta como "(...) alternativa de inversão de capital, imbricadamente vinculada à produção agrária, pois a maior parte do capital investido provinha dos latifundiários de comerciantes atacadistas de café. São Paulo apresentava-se como *lócus* natural da industrialização brasileira, já que registrava a existência de relações de produção com base no trabalho assalariado junto a uma ocupação territorial contínua do interior paulista, graças ao traçado e abrangência de sua rede ferroviária. Essa rede possibilitava um conjunto de cidades interligadas entre si e com a capital, propiciando o escoamento sem entraves da produção interiorana e favorecendo o alargamento do mercado regional. Fatores esses que seriam significativos no processo de industrialização que se aceleraria a partir dos anos de 1930" (DEÁK e SCHIFFER 1999, p.83).

Como destacado pela professora Ermínia Maricato, as transformações políticas profundas perpetradas na década de 1930, "(...) com a regulamentação do trabalho urbano (não extensiva ao campo), incentivo à industrialização, construção da infra-estrutura industrial, entre

outras medidas, reforçaram o movimento migratório campo-cidade” (VIANA, SILVA e DINIZ 2001, p.216).

O levante da década de 1930 tinha como objetivo promover transformações sociais, econômicas e políticas, apesar de vários estudiosos afirmarem o caráter continuista do movimento, no sentido de que não houve ruptura estrutural e as bases econômicas foram perpetuadas. Entretanto, houve reestruturação do Estado, e o movimento introduziu novidades não só na política social, mas também, na ordem econômica, com incremento à indústria de base.

No período do Estado Novo, há continuidade das ações de reestruturação do Estado e a orientação intervencionista exacerbou-se. Com a eclosão da 2ª Grande Guerra, politicamente o país assume uma posição de neutralidade, até 1941, quando se firma o acordo entre Brasil e Estados Unidos, para o financiamento da construção da primeira siderurgia brasileira, em troca da permissão para instalação de bases militares. Está delimitada a gênese para a rápida industrialização do período pós-guerra e a urbanização acelerada que se seguiu.

Com o fenômeno, reflexo das políticas desenvolvimentistas, a tutela do meio ambiente foi relegada à legislação esparsa, que tratava mais diretamente do uso de recursos naturais afeitos às atividades de infraestrutura. Cumpre ressaltar que data dessa fase as primeiras normas de regulamentação do uso e parcelamento do solo urbano.

Na seqüência, “A construção de estradas rodoviárias nas décadas de 1940 e 1950 visaram impulsionar a imprescindível incorporação ao mercado nacional das demais regiões brasileiras à região Sudeste desenvolvida. Regiões aquelas que teriam importante papel como fornecedoras de mão-de-obra e consumidoras de produtos manufaturados dos centros industrializados, particularmente no estágio da “industrialização pesada”, iniciado em meados da década de 1950 na metrópole paulista” (DEÁK e SCHIFFER 1999, p.87).

Desta forma, consolida-se o estágio de industrialização do país na região sudeste, com base na implementação da infra-estrutura necessária,

desde a produção de energia, até a construção e operatividade da indústria siderúrgica e no emergente mercado consumidor. O pólo industrial concentra-se em São Paulo, mas o pólo financeiro, político e de distribuição está fincado no Rio de Janeiro.

A unidade social, política e cultural do país sempre esteve perseguida, mas, somente depois da Revolução de 1930 a integração econômica e territorial foram objeto de políticas federais. A Constituição Federal de 1946 fortalece as políticas regionais, tanto quanto a construção da capital federal, no fim dos anos de 1950 é a expressão mais contundente do planejamento de integração nacional.

O processo tardio de industrialização e a urbanização acelerada geraram não somente modificações estruturais na geografia social das cidades, mas, sobretudo, espelhavam o modelo econômico na organização social. Houve desequilíbrio entre meio rural e meio urbano, com conseqüências perenes no meio ambiente.

Ademais, este processo gera multiplicação da força de trabalho e tem conseqüente alteração estrutural do modelo de distribuição territorial de moradias, com segregação de áreas residenciais de baixa renda nas periferias. Entretanto, o planejamento refletindo políticas públicas e legislação específica, em que pese a política urbana constar das constituições pátrias de 1934 e de 1946, foi desenvolvido precariamente.

Na origem da contundente urbanização no território do Estado de São Paulo, ressalta a professora Sueli Schiffer que "Quando do início do governo Kubitschek, em 1955, São Paulo, centro da iniciante unificação do mercado nacional, detinha a hegemonia econômica, contando com o maior e mais aparelhado parque industrial do país, além de uma agricultura muito avançada e já significativos contingentes urbanos. Razões pelas quais ditou as diretrizes e sediou a implantação da industrialização pesada que se seguiu" (DEÁK e SCHIFFER 1999, p.88). E a autora destaca a consolidação da posição de liderança do Estado na economia do país, com aumento das diferenças sociais e econômicas em relação às demais regiões e conseqüente concentração de capital.

Nesse íterim, o território nacional ainda está desintegrado, uma vez que o país constitui territórios ocupados sem integração. A homogeneização espacial se daria por conta da expansão do mercado, além da promoção de uma organização jurídico-administrativa que possibilitasse nova estrutura de integração com vistas à homogeneização do mercado nacional.

Além dos processos de urbanização e industrialização avançarem aceleradamente, em São Paulo, a sua rede viária e ferroviária abrangia quase todo o território do Estado, ao contrário de outras unidades da federação, estimulando a ocupação territorial e conectando as áreas urbanas.

Segundo NOVY (2002), a posição de dominação regional tem origem no fato de que a primeira fase da industrialização provocou concentração econômica e urbana, além da posição nacional e internacional da capital ter sido determinada naquele contexto.

O autor chama a atenção para o fato de São Paulo ser a capital econômica do Brasil entre 1914 e 1974 é tangente à dissociação do poder político e do poder econômico na evolução política do país, em que pese o capital industrial ser superior ao das oligarquias cafeeiras. Assim, "Depois, de 1930, esse acesso direto de São Paulo ao espaço de poder nacional desapareceu. Mas a aparente derrota de São Paulo inverteu-se logo mais em uma supremacia política indireta do capital industrial paulistano (...). Foi por meio do poder econômico atribuído ao espaço propulsor do processo de industrialização que São Paulo começou a influir na política nacional no seu sentido e destruir a diversidade de outros modos de produção" (NOVY 2002, p.213-4).

Dessa forma, mesmo na produção acadêmica, o pólo de desenvolvimento é a região centro-sul, concretizando-se com a criação da Universidade de São Paulo (1934), principal centro de pesquisa do país, celeiro de mentes e estudos que engendram políticas públicas e as implementam, mormente nas áreas do direito, urbana, ambiental, política e econômica.

Outro vetor de indução à urbanização pode ser verificado com a fundação de cidades planejadas, a partir do final do século XIX, numa ação tímida de planejamento da ocupação territorial, na tentativa de alavancar o desenvolvimento regional. Aí se inserem a fundação de Aracajú (1855), Teresina (1852), Belo Horizonte (1897) e Goiânia (1933).

Não se pode deixar de explicitar a iniciativa da Companhia de Terras Melhoramentos Norte do Paraná, fundada por ingleses interessados na aquisição de mais de 500.000 alqueires na região norte do Paraná, a partir da década de 1920, onde hoje estão concentradas as maiores cidades do estado.

A Companhia colocava à venda pequenos lotes no entorno das cidades recém fundadas, para exploração agrícola, promovendo uma verdadeira revolução na ocupação territorial do Paraná. Houve expressiva migração dos estados de São Paulo, Espírito Santo e Minas Gerais, nas décadas de 1940 e 1950. A expansão da cafeicultura na região impulsionou a imigração européia (italianos, alemães, portugueses e árabes) e, mais fortemente, a japonesa.

A iniciativa materializou a segunda fase de colonização do norte do Paraná e visava à expansão da cultura cafeeira. Deu-se através da atuação de empresas colonizadoras de capital privado no assentamento de produtores rurais e na formação das cidades provedoras de serviços urbanos, configurando pólos regionais. Na década de 1940, também por iniciativa estatal foram fundadas cidades. A somatória das iniciativas de ocupação territorial proveu a base para a constituição de rede de infraestrutura gerando um ciclo de desenvolvimento econômico diferente do resto do Estado, com características multiculturais específicas.

No sul do país, o desenvolvimento e crescimento urbano se deram por conta da produção voltada ao mercado interno do país, que estimula também a agricultura em lotes menores, e da incipiente indústria nacional, voltada principalmente à produção de produtos têxteis para o mercado interno.

Cumpra observar que o capitalismo gera a possibilidade de se analisar suas funções sob a ótica da produção, do consumo, da distribuição de riqueza na sociedade e sob a ótica da circulação de capital. Esta pressupõe os meios de circulação a serem criados - o denominador comum a todos os mercados é o valor equivalente que permite o funcionamento da circulação, a moeda.

Na década de 1960 houve estruturação e regulamentação do sistema financeiro nacional, com vistas ao controle da circulação de capital – ações atinentes ao desenvolvimento econômico do país. Nesse contexto é que se desenvolvem os instrumentos de financiamento, com rígido controle estatal, da indústria, para habitação, por meio do Banco Nacional da Habitação (BNH), intensificando o processo de urbanização a partir da década de 1970.

Como via de consequência, ocorreu acentuação da densidade demográfica em áreas de fronteira econômica, crescimento exponencial das cidades médias e expansão das periferias dos centros urbanos, gerando caos na ocupação das cidades que eram pólos de atração de oportunidades.

A respeito da dinamização da urbanização nos últimos trinta anos do século XX, “A imensa e rápida urbanização pela qual passou a sociedade brasileira foi certamente uma das principais questões sociais experimentadas no país no século XX. Enquanto em 1960, a população urbana representava 44,7% da população total – contra 55,3% de população rural – dez anos depois essa relação se invertera, com números quase idênticos: 55,9% de população urbana e 44,1% de população rural. No ano de 2000, 82,2% da população brasileira vivia em cidades. Essa transformação, já imensa em números relativos, torna-se ainda mais assombrosa se pensarmos nos números absolutos, que revelam também o crescimento populacional do país como um todo: nos 36 anos entre 1960 e 1996, a população urbana aumenta de 31 milhões para 137 milhões, ou seja, as cidades recebem 106 milhões de novos moradores no período” (ROLNIK 2001, p.27).

Essa urbanização acelerada, a partir da década de 1970, ocorreu por conta da expansão da economia, a bolha de crescimento conhecida como

“Milagre Econômico”: com a abundância de capital externo, fruto da crise do petróleo que inundou os países do Oriente Médio com dólares, mas que não tinham capacidade e território para investir em infra-estrutura, propicia acesso àquele capital, de modo que o país se endivida tomando empréstimos para obras de infra-estrutura.

Há expansão e diversificação na economia, com intensificação da migração interna no eixo norte-sul. O momento político é o do regime militar, que mantém rígido controle sobre as reformas.

A economia de planejamento promoveu uma divisão do país em unidades de planejamento, e o Estado impõe um programa de intervenção nos setores produtivos - é o palco para os planos nacionais de desenvolvimento (PND): I PND (1972/1974), II PND (1974/1979) e III PND (1980/1985). Há modificação da geografia infra-estrutural e, em consequência, da produção, com geração de mudanças na distribuição demográfica e na ocupação territorial do país.

Em 1974 acaba o “milagre”, com a onda impactante da segunda alta do petróleo, e alta internacional dos juros, desacelerando a industrialização. Em que pese ocorrer um salto na produtividade agrícola, fundeado na modernização da indústria agro-pastoril, o mesmo foi meio de pagamento dos empréstimos internacionais, não redundando em geração e distribuição de riqueza interna.

A economia desacelera, e inicia-se um longo período de recessão; o espaço urbano reflete a recessão e sua infra-estrutura padece de esgotamento de capacidade, com modificação do padrão de urbanização, “(...) a periferia ia preenchendo seus vazios e concentrando o grosso do crescimento, e iam se esgotando as áreas não-problemáticas de expansão urbana. De certa maneira, diminuiu a diferenciação da estrutura urbana, uniformizaram-se os níveis de escassez da infra-estrutura e ganharam proeminência problemas que dizem respeito à aglomeração urbana como um todo, tais como, acessibilidade, áreas de expansão, poluição e depredação dos recursos naturais, especialmente, hídricos” (DEÁK 1990, p.43).

Em relação ao desenvolvimento regional, destacam-se alterações estruturais nas duas últimas décadas do século XX: expansão agro-pastoril com mecanização da produção, diminuindo a necessidade de mão-de-obra e “desindustrialização” de áreas consolidadas, com encolhimento de alguns setores, produção de bens de consumo em nichos do interior de alguns estados, industrialização do interior de São Paulo, Minas Gerais, avanço das fronteiras agrícolas em direção a Rondônia, ocupação da Amazônia, desenvolvimento de pólos turísticos e industriais no Nordeste, acelerando a urbanização dessas regiões.

O processo de urbanização em ritmo exponencial, o crescimento das cidades médias e a expansão das periferias dos centros urbanos em praticamente todas as regiões do país, em que pese a diminuição do crescimento vegetativo da população, gerou um país com 81,2% da população habitando 5.550 municípios, dos quais pelo menos um quarto tem mais de vinte mil habitantes (IBGE 2000), com exercício de forte pressão sobre os sistemas urbanos, com reflexos em sua infra-estrutura, no meio ambiente, necessidade de provisão de habitação e trabalho a todo o contingente humano.

Como muito bem descrito por Klára Kaiser Mori, “Uma imagem paradisíaca do espaço brasileiro certamente já não corresponde ao ideário nacional prevalecente nos dias de hoje. O processo de urbanização, a conversão paulatina do espaço nacional ao espaço do mercado e a noção cada vez mais patente a todos, da escala e da profundidade da devastação que a economia de rapina tem perpetrado no país necessariamente varreram de cena aquelas visões idealizadas e atemporais forjadas e mantidas ao longo dos séculos da conquista e ocupação” (DEÁK e SCHIFFER 1999, p.54-5).

As cidades brasileiras, via de regra, modelaram-se segundo a ocupação centro-periferia, refletindo um modo próprio de apropriação social e econômico do espaço urbano. No centro ficavam a infra-estrutura e os equipamentos urbanos, as atividades públicas e privadas, e as habitações da população de maior renda. Já na periferia, sem equipamentos

urbanos e infra-estrutura, com precária provisão de serviços, a ocupação era de população de baixa renda. Tal modelo se repete até hoje, em que pese nas décadas de 1970 e 1980 ter havido gradativa substituição das áreas centrais por novas áreas, com a verticalização de zonas residenciais com qualidade ambiental, dotadas de infra-estrutura e equipamentos urbanos, e fácil acesso a serviços.

O movimento de mobilização populacional intra-urbano, estimulado também pela especulação imobiliária, originou bairros centrais com baixa densidade e infra-estrutura ociosa. O modelo de metropolização acaba por produzir degradação também no patrimônio histórico e cultural das cidades mais antigas, por conta do abandono, pela população de maior renda das áreas centrais, bem como das atividades públicas e privadas, gerando desvalorização dos equipamentos urbanos e edificações.

Para fechar as considerações expostas neste item, deve ser ressaltado que o processo de urbanização é moto contínuo, divide-se-o por etapas históricas e temporais somente para compreensão do todo. Avaliar se um instrumento legal serve como norte de planejamento com vistas a proporcionar qualidade de vida às pessoas que habitam as cidades depende das conexões com as origens sociais, econômicas e políticas que geraram a ocupação urbana como hoje se dá.

4.2 Conceito de urbanização, cidade e megalópole

Urbanização é fenômeno recente na história das sociedades humanas. É o processo pelo qual "(...) a população urbana cresce em proporção superior à população rural. Não se trata de mero crescimento das cidades, mas de um fenômeno de concentração urbana" (SILVA 2000b, p.26).

De modo convencional pode-se conceituar urbanização como a relação entre a proporção de pessoas que moram em sedes dos municípios e o total da população do mesmo. Se considerada somente a organização política-administrativa vigente no país, a sede de município configura uma cidade.

Tal definição encontra respaldo num decreto-lei de 1938, editado por Getúlio Vargas, durante o Estado Novo, e que não enfrenta atualização nas constituições federais posteriores. Segundo a norma retro citada, todas as sedes distritais e municipais do Brasil são centros urbanos, mesmo que a população se componha majoritariamente de pessoas que trabalham e vivem no campo, exercendo a atividade agro-pastoril.

Sem pretender acirrar a controvérsia, o fato é que a efetividade das políticas públicas setoriais depende fundamentalmente da acuidade das estatísticas e da clareza dos conceitos que as embasam.

Aquele conceito de urbanização, segundo alguns autores, pode gerar distorções acerca da efetiva urbanização no Brasil, bem como nos números populacionais que habitam as áreas urbanas, uma vez que o mesmo conecta urbanização à demografia, desconsiderando que o processo de urbanização é composto e consolidado pela conjunção da demografia, com o tempo e o espaço – o conceito de urbanização atualizado somaria o tamanho populacional à densidade demográfica e à localização.

Em que pese haver discordância a respeito do uso de critérios desatualizados, bem como de conceitos arraigados, que podem gerar estatísticas dissonantes da realidade fática e, portanto, ineficientes para quantificar e localizar a densidade populacional urbana, bem como distinguir propriamente os espaços urbano e rural, em face do escopo do presente estudo, que não permite aprofundamento desta questão específica, considera-se a urbanização como um processo multifatorial, que articula desde a interligação dos sistemas produtivos e de consumo, formando rede urbana, o crescimento das cidades, o espaço que a mesma ocupa, a dependência de fatores e recursos ambientais externos, até o cenário de modificação da estrutura social e econômica, decorrentes do desenvolvimento tecnológico e do incremento do setor produtivo e de serviços.

O processo de urbanização seguiu um modelo de crescimento intensivo, gerando megalópoles que detêm extensas áreas urbanas, formadas por cidades circunvizinhas que se desenvolveram umas ao lado

das outras, formando um conjunto, normalmente conceituado como conurbação.

A concepção da cidade pelo viés demográfico restringe-a a um aglomerado urbano com número determinado de habitantes; a concepção econômica, fundada na doutrina de Max Weber (*apud* SILVA 2000b), expõe que “quando a população *local* satisfaz a uma parte economicamente essencial de sua demanda diária no mercado local e, em parte essencial também, mediante produtos que os habitantes da *localidade* e a população dos arredores produzem ou adquirem *para colocá-los* no mercado” (p.24).

Entretanto, não se pode deixar de observar que para Karl Marx e Friedrich Engels a cidade ocidental moderna é o local da produção e reprodução do capital, fruto da economia capitalista, integrante de vastos processos sociais, e espelha a miséria e a degradação da classe operária. Reputa ser o lócus da luta de classes e é o espaço onde está evidenciada a exploração dos trabalhadores (dialeticamente tal exploração deverá ser suplantada pela revolução operária).

Para o emérito constitucionalista José Afonso da SILVA (1999), “Os conceitos demográfico e econômico não servem para definir as cidades brasileiras, que são conceitos jurídicos-políticos, que se aproximam da concepção das cidades como conjuntos de sistemas. O centro urbano no Brasil só adquire a categoria de cidade quando o seu território se transforma em Município. *Cidade*, no Brasil, é um núcleo urbano qualificado por um conjunto e sistemas político-administrativo, econômico não-agrícola, familiar e simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja a sua população. A característica marcante da cidade no Brasil consiste no fato de ser um *núcleo urbano, sede do governo municipal*” (p.25).

Para RODRIGUES (2002), “(...) a cidade é o centro urbano, devidamente constituído e dotado dos equipamentos urbanos e comunitários, situado dentro do perímetro urbano do município, conforme já se explanou, mas sem personalidade jurídica. O município, já foi dito supra, é constituído tanto pela zona urbana (cidade), quanto pela zona rural

(destituída dos equipamentos urbanos e comunitário, conforme art 4º, I, e § 2º da Lei n. 6.766/79)” (p.31).

A metrópole brasileira, organizada a partir de um núcleo que articula os sub-núcleos, nos aspectos econômico, social e cultural, numa relação de dependência, porém de modo não linear, uma vez que existem espaços vazios entre eles reflete a própria sociedade: “(...) descrever, entender ou interpretar o processo de urbanização do Brasil, implica, na verdade, descrever entender, interpretar a natureza de sua própria sociedade” (DEÁK e SCHIFFER 1999, p.16).

Finalmente, no quesito conceituação, megalópole é o espaço territorial densamente povoado, região constituída de uma grande metrópole ou de diversas cidades, sem zonas rurais a intermediá-las. Não reflete uma versão ampliada da cidade, mas é assentamento humano com alta densidade demográfica, expandida, no Brasil, por meio de ocupação irregular de modo caótico.

As cidades consubstanciam-se como ente federado no Município, formado tanto pela zona urbana, quanto pela zona rural, que detém autonomia financeira, política e administrativa, e é dotado de personalidade jurídica (RODRIGUES 2002).

Cumprir distinguir os conceitos de cidade e município, alertando para o foco constitucional das funções sociais das cidades: a lei que materializa a política urbana denomina-se Estatuto da Cidade, ampliando o espectro de sua aplicação – destaque-se que o ente federado município tem tratamento constitucional nos artigos 29, 29^a,30 e 31.

A Constituição Federal de 1988 rege a política urbana que deverá ser executada pelo Poder Público municipal consoante diretrizes fixadas em lei (artigo 182, CF/88), e tem como pilar à sua execução tanto a função social da propriedade quanto a função social da cidade: “A preocupação do nosso constituinte de 1988, ao tratar ‘Da Política Urbana’, é exatamente a função social da propriedade urbana, criando a ordem urbanística, que, no seu conjunto, fará com que as cidades, igualmente, tenham a sua função social, conforme *caput* do artigo 182” (RODRIGUES 2002,p.31).

A lei a que se refere o *caput* do artigo 182, é o Estatuto da Cidade, “ (...) destinado a ser o instrumento pelo qual a Administração Pública Municipal, atendendo aos anseios da coletividade, finalmente poderá determinar quando, como e onde edificar de maneira a melhor satisfazer o interesse público, por razões estéticas, econômicas, sociais, ambientais etc., em lugar do puro e simples apetite dos especuladores imobiliários” (DALLARI e FERRAZ 2003, p.20).

5. COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DOS ENTES FEDERADOS EM DIREITO URBANÍSTICO E AMBIENTAL

Para averiguar a possibilidade de efetivamente integrar-se políticas públicas de meio ambiente às políticas urbanas, percorre-se a definição de competências para a formulação dessas políticas públicas.

O Brasil é uma federação formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constituindo-se em Estado Democrático de Direito – artigo 1º, CF/88.

Como bem descrito por Édis MILARÉ (2004), “O moderno Estado democrático funda-se na idéia de divisão de poderes, proposta por Montesquieu, para quem a liberdade política só poderia existir se, por um sistema de freios e contrapesos, o poder limitasse a si próprio. Do mesmo Montesquieu é a clássica divisão dos poderes do Estado em Executivo, Legislativo e Judiciário, adotada pela totalidade das democracias ocidentais” (p.347).

A repartição de competências entre os entes federados segue o modelo de descentralização administrativa. Como observa Édis MILARÉ (2004), “O quadro de competências desenhado pela Constituição da República discrimina as atribuições conferidas a cada ente federado, com ênfase no que se convencionou chamar de *federalismo cooperativo*, já que boa parte da matéria relativa à proteção do meio ambiente pode ser

disciplinada a um só tempo pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios” (p.348).

Cumprе ressaltar a inclusão do Município, como ente federado autônomo, na Magna Carta vigente, gerando uma série de controvérsias (abordadas adiante) não somente no que diz respeito ao federalismo brasileiro, mas, também, no que toca à autonomia dos entes federados e à hierarquia das normas jurídicas emitidas por cada um deles (a autonomia dos entes federados está garantida pelo artigo 18, da CF/88).

Aos entes federados foram concedidas competências próprias: administrativa (atuação do poder público em atividades concretas, também por meio do exercício do poder de polícia) e legislativa (elaboração de leis e atos normativos).

A Constituição de 1988 (CF/88) define as competências para formulação das políticas públicas. Elas são : (i) competência privativa (delegável, ao contrário da competência exclusiva, que é indelegável); (ii) competência concorrente (legislativa; prevalência da União – normas gerais; se a União não edita as normas gerais, os Estados são competentes para fazê-lo, quando a matéria for de interesse regional, bem como os Municípios em matéria de interesse local) , e (iii) competência comum (administrativa; pode ser exercida por qualquer dos entes federados, indistintamente, em contraposição à competência privativa; tem caráter impositivo: são deveres da ação administrativa para realização plena dos direitos fundamentais, dos princípios fundamentais e da ordem econômica e social).

Para compreensão da sistemática constitucional de repartição de competências entre os entes federados, expõe-se que se distribuem da seguinte maneira: (i) competência geral da União, artigo 21; (ii) competência legislativa privativa da União, artigo 22; (iii) competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, artigo 23; (iv) competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, artigo 24; (v) competência dos poderes reservados aos Estados, artigo 25, § 1º; (vi) competência dos Municípios, artigo 30.

Deste modo, à União foi concedida a competência privativa para legislar sobre as matérias dispostas nos incisos I a XXIX, do artigo 22, aos municípios foi conferida competência para legislar sobre assuntos de interesse local e competência legislativa suplementar em relação às legislações federal e estadual, no que couber (incisos I e II do artigo 30), e aos estados-membros foi concedida competência legislativa exclusiva sobre matéria que não for competência federal ou municipal.

Por fim, cumpre ressaltar que; (i) o Direito Urbanístico disciplinava o uso do solo urbano, mas hoje, visa ao desenvolvimento integrado das comunidades; e (ii) a preservação do meio ambiente compete ao poder público e à coletividade.

5.1 Competência constitucional em matéria ambiental

A competência legislativa e administrativa ambiental está distribuída entre os entes federados, segundo a CF/88. Mas a repartição destas competências, que existe com o intuito da descentralização das ações de gestão e de preservação ambiental, acaba gerando um sistema legislativo complexo e muitas das vezes desintegrado – existe uma verdadeira superposição legislativa que origina a fixação de padrões ambientais divergentes, além de inexistência de norma uniforme de conduta administrativa (ANTUNES 2000).

A competência privativa para legislar em matéria ambiental, da União, encontra-se no artigo 22 (incisos IV, XII, XIV, XXVI); dos Estados e Distrito Federal, encontra-se nos artigos 23 e 24. Já a competência comum com os Estados e os Municípios está no artigo 23 (incisos III, IV, VI, VII e XI). O artigo 24 (incisos VI, VII, VIII) da CF/88 determina a competência concorrente da União, dos estados e Distrito Federal, e dos municípios.

A Constituição de 1988 inovou em elevar os municípios à condição de ente federado (artigo 22, § 1º). E têm eles a competência administrativa para proteção do meio ambiente e combate à poluição. "(...) Contudo eles não estão arrolados entre as pessoas jurídicas de direito público interno encarregadas de legislar sobre meio ambiente" (ANTUNES 2000, p.63).

Este aspecto gera uma série de conflitos de natureza administrativa e legal que não competem ao presente estudo. Mas o fato é que os municípios têm competência constitucional para legislar em matéria ambiental, no que concerne às questões locais.

5.2 Competência constitucional em matéria urbanística

Em que pese normas urbanísticas serem editadas ao longo da história, para ordenar as atividades de edificação, normas de alinhamento e leis de desapropriação, o direito urbanístico per si é reflexo do movimento recente de urbanização (DALLARI e FERRAZ 2003). No Brasil, a partir da década de 1930 é que o direito positivo aponta para alguns aspectos jurídicos do urbanismo, e a partir da década de 1970, especialmente no que toca aos Planos Nacionais de Desenvolvimento e das leis de zoneamento, incrementa-se a normatização de aspectos jurídicos dos instrumentos de planejamento e gestão urbanos.

Na Constituição Federal de 1988, a competência para legislar em matéria urbanística é dos três entes federados, a quem cabe concorrentemente editar normas legais e regulamentares, impor planos urbanísticos e destacar planejamento urbano.

A competência privativa do Município está: (i) no artigo 182, que concede ao Município a primazia na condução da política de desenvolvimento urbano, conforme diretrizes fixadas em Lei, que é o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01); e (ii) no artigo 30, VIII - promover adequado ordenamento territorial, por meio de planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

A competência privativa em matéria urbanística da União encontra-se no artigo 21, XX: instituição de diretrizes para o desenvolvimento urbano, incluindo habitação, saneamento básico e transporte urbano. E a dos estados e Distrito Federal é residual (se não for do Município ou da União) - artigo 25, § 1º: são reservadas aos estados as competências que não lhes sejam vedadas pela CF/88.

Em relação à natureza da competência comum, cumpre ressaltar que não pode ser exercido o poder de polícia concomitantemente pelos entes federados para não atropelar a competência Municipal que é privativa – mas pode ser estabelecido um sistema de cooperação entre estados, Distrito Federal e municípios para atuação em comum na administração de questões urbanísticas.

A competência concorrente em matéria urbanística define-se constitucionalmente da seguinte forma:

- (i) artigo 24, I: compete à União, aos estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre direito urbanístico;
- (ii) artigo 24, § 2º: compete aos estados e ao Distrito Federal legislar complementarmente e suplementarmente em matéria urbanística;
- (iii) artigo 24, §§ 3º e 4º: na ausência de lei federal sobre normas gerais, os Estados exercem a competência legislativa plena, no atendimento às suas peculiaridades, entretanto, com a superveniência da lei federal, há suspensão da eficácia da lei estadual, no que lhe for contrária;
- (iv) artigo 30, II: é competência dos municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

Deve ser ressaltado que as questões de vizinhança, por exemplo, são regidas pelo Código Civil, que é lei federal. Por isso, às vezes, surge um certo estranhamento, quando se afirma a competência privativa da União em editar normas de direito urbanístico.

A Constituição conferiu aos estados estabelecer normas de coordenação dos planos urbanísticos no nível de suas regiões administrativas, além de sua expressa competência para, por meio de Lei Complementar, instituir Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (artigo 25, § 3º).

Como delineado, a repartição das competências se faz entre os entes federados: União, estados, Distrito Federal e municípios. Mas existe a figura da Região Metropolitana, inserida no ordenamento jurídico brasileiro em 1967, no artigo 157, § 10 da Constituição Federal de 1967 (CF/67) – figura mantida na alteração da CF/67 pela Emenda nº 1 de 1969 (artigo 164).

Resumidamente, a Região Metropolitana é entidade administrativa separada do corpo orgânico da estrutura organizacional do Estado (MUKAI 2002). Por primeiro, foi institucionalizada pela Lei Complementar nº 14/73 e pela Lei Complementar nº 20/74.

Há redefinição, a partir da Constituição Federal de 1988 da questão metropolitana; está inserida, ao lado de outras figuras regionais, no Título da Constituição que trata da Organização do Estado - o artigo 25, § 3º da CF/88 dita que “ (...) os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamento de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”.

Desta forma, as Regiões Metropolitanas, as Aglomerações Urbanas e as Microrregiões são assumidas como unidades regionais, que têm estatuto jurídico-constitucional próprio. Segundo o mestre Alaôr Caffé ALVES (2003), “ (...) o referido dispositivo constitucional impõe, segundo hermenêutica crítica, uma determinação normativa em que se recorra, a partir das competências estaduais e municipais tradicionais, uma nova modalidade de atribuição de poderes administrativos que reclama uma tomada de posição diversa frente ao nosso federalismo de caráter cooperativo e orgânico (...). diante dessa realidade, mecanismos jurídicos foram elaborados e aprovados para enfrentar os problemas dela emergentes. Estes mecanismos estão embasados diretamente no quadro de competências que estruturam as responsabilidades normativas e executivas dos entes político-administrativos que perfazem nossa República Federativa (...)” (p.1).

Como destacado na introdução ao presente estudo, os conflitos da apropriação territorial e do uso dos sistemas naturais não seguem à risca os delineamentos normativos, emergindo conflitos que não prescindem de

integração administrativa para que possam ser efetivamente resolvidos. Pode-se destacar como conflito grave tanto a provisão de serviços comuns pelos municípios que integrem uma Região Metropolitana, quanto a expansão da periferia destes em áreas de proteção ambiental, especialmente em áreas de mananciais.

Como muito bem destaca o mestre Alaôr Caffé ALVES (2003), "(....) É preciso sublinhar, entretanto, que a disposição constitucional, em que pese ser de natureza organizacional, não tem o condão de autorizar a criação de ente político-administrativo, entre o Estado e os Municípios, com poder de legislar sobre matéria regional. Assim, este ente público regional tem caráter administrativo e não político, não podendo as suas normas (administrativas) impor-se aos entes políticos que integram a região, como, por exemplo, aos Municípios. Sua índole é de caráter intergovernamental, porém, com poderes apenas administrativos. As normas jurídicas que podem ser impositivas aos Municípios, em relação às funções públicas de interesse comum, serão aquelas oriundas da Assembléia Legislativa do Estado, no exercício de suas competências comum e concorrente, ficando ao Município o poder, no que couber, de suplementá-las (....)" (p. 3).

No sistema político brasileiro, que emana de uma democracia participativa, pode-se outorgar, se previsto constitucionalmente pelo Estado, a iniciativa legislativa às figuras regionais estabelecidas por Lei Complementar daquele Estado – para assegurar a legitimidade desse procedimento, há que ser atestada a participação dos municípios nos referidos organismos regionais (ALVES 2003).

O ponto crítico é que a figura Região Metropolitana se engessa institucionalmente, no sentido de equacionar interesses regionais, porque, além de não ter previsão legal de recursos próprios, há impossibilidade constitucional de os estados (responsáveis pela gerência das regiões metropolitanas) obrigarem os municípios integrantes das mesmas a adotar os planos, programas e projetos estabelecidos para as regiões. Quer dizer, a autonomia Municipal prevista na CF/88, é obstáculo para a eficácia da

execução de serviços comuns, de forma integrada, para equacionamento de problemas e conflitos comuns.

5.3 Autonomia Municipal – Origem

A Magna Carta brasileira consagrou o Município como integrante e necessário ao sistema federativo (SILVA 1992). Em que pese tal formação já ter sido consolidada, dada sua natureza constitucional, há autores que a consideram desnecessária, senão vejamos: o eminente constitucionalista José Afonso da SILVA (1992), entende que a tese da consideração do Município, no Brasil, como integrante e necessário ao sistema federativo, "(....) parte de premissas que não podem levar à conclusão pretendida. Não é porque uma entidade territorial tenha autonomia político-constitucional que necessariamente integre o conceito de entidade federativa. Nem o Município é essencial ao conceito de federação brasileira. Não existe federação de Municípios. Existe federação de Estados. Estes é que são essenciais ao conceito de qualquer federação" (p.414).

E continua o emérito professor: "Dizer que a República Federativa do Brasil é formada de união indissolúvel dos Municípios é algo sem sentido, porque, se assim fora, ter-se-ia que admitir que a Constituição está provendo contra uma hipotética secessão municipal. Acontece que a sanção correspondente a tal hipótese é a intervenção federal que não existe em relação aos Municípios. A intervenção neles é da competência dos Estados, o que mostra serem ainda vinculados a estes. Prova que continuam a ser divisões político-administrativas dos Estados, não da União. Se fossem divisões políticas do território da União, como ficariam os Estados, cujo território é integralmente repartido entre os seus Municípios? Ficariam sem território próprio? Então, que entidades seriam os Estados? Não resta dúvida que ficamos com uma federação muito complexa, com entidades superpostas. (....) Outro aspecto que mostra que os Municípios continuam a ser divisões dos Estados acha-se no fato de que sua criação, incorporação, função e desmembramento far-se-ão por *lei estadual*, segundo requisitos previstos em *lei complementar também estadual* (artigo 18, § 4º), e

dependerão de plebiscito (que é sempre consulta prévia) das *populações diretamente interessadas*. A Constituição aqui, diferentemente do que fez em relação aos Estados, usou “populações” no plural, a querer dizer que será consultada a população da área a ser desmembrada e da área de que se desmembra, ao contrário do que ocorreu sempre, quando o plebiscito importava apenas na consulta da população da área cuja emancipação se pleiteava” (SILVA 1992, p.415).

Ademais, no entendimento de doutrinadores como José Alfredo de Oliveira Baracho (*apud* PIRES 1999), além do Município não ser essencial à constituição da federação, não participam das decisões do Senado, não participam da prestação jurisdicional, não têm competência para apresentar emendas à Constituição e fica aberta a possibilidade de intervenção dos estados-membros nos municípios, mantendo a vinculação direta destes àqueles.

É necessário que se coloque não só a origem da autonomia municipal, mas também as posições contrárias - com respaldo em doutrina assente, porque têm desdobramentos e reflexos na discutida autonomia e competência dos municípios em face do direito ambiental e do exercício do poder de polícia em matéria ambiental, bem como na sua capacidade de implantar e implementar as políticas sob sua alçada de competência.

Com o ineditismo da inclusão do município como ente formador da federação e, portanto, sem submissão hierárquica à União ou aos Estados e Distrito Federal, com convalidação da autonomia local, “(...) mas num quadro de participação em unidades políticas regionais, nacionais e supranacionais, cujos denominadores comuns são os interesses sempre mais amplos e a sempre menor ingerência” (MILARÉ 2004, p.348), apesar das atribuições terem definição constitucional, percebe-se considerável conflito normativo em matéria ambiental.

Em matéria urbanística, em que pese a complicação que se revela a gestão metropolitana (tema que será abordado em capítulo posterior), a competência privativa mais relevante é a municipal, por conta do que determina o artigo 182 da Constituição Federal: “ (...) concede a ele a

primazia na condição da política de desenvolvimento urbano, conforme diretrizes fixadas em lei (que hoje é o Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/01), ao qual compete aprovar o Plano Diretor, sendo que a propriedade urbana somente cumprirá sua função social (portanto estará sendo usada constitucionalmente) se atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (artigo 182, §§ 1º e 2º)” (MUKAI 2002, p.89).

O município tem destacado o seu papel fundamental na definição e implementação de políticas públicas, possui problemas ambientais de natureza diversa, como destinação de resíduos sólidos, ocupação territorial de áreas de proteção ambiental, questões relativas ao saneamento básico, transportes, zoneamento industrial, comercial, dentre outros, e tem competência para legislar em matéria ambiental. Destarte, a despeito dos debates travados em torno da capacidade do município em cumprir sua função constitucional, a ele são atribuídos deveres no que toca à tutela ambiental.

O eminente constitucionalista José Afonso da SILVA (2000) afirma ser a competência municipal, na proteção ambiental, comum com a União e os estados, para ações materiais, isto é, administrativa, “(...) fica mais no âmbito da execução de leis protetivas do que no de legislar sobre o assunto.

Em relação aos Estados esse último aspecto foi contemplado no artigo 24, VI, VII e VIII, onde se lhes reconhece a competência concorrente com a União para legislar sobre a matéria, em uma correlação entre normas gerais desta e normas suplementares deles” (p.76).

Reconhece o autor, entretanto, que se ao município foi atribuída competência para promover o adequado ordenamento territorial, por meio de controle de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, outorgada também a Política de Desenvolvimento Urbano, e competência para proteger o patrimônio histórico e cultural, está também conferida competência de complementar a legislação federal e estadual na matéria (consoante o artigo 30, II, CF/88).

Comunga do mesmo entendimento Edis MILARÉ (2004), que expõe do seguinte modo: “O artigo 24 da Constituição, por sua vez, defere à União, aos Estados e ao Distrito Federal competência concorrente para legislar sobre diversas matérias, entre elas (...) direito urbanístico (...) proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico (...). Observe-se que esse artigo não explicita a competência legislativa do Município, o que tem levado à conclusão precipitada de que ele não tem competência normativa em matéria ambiental” (p.349).

Cabe ao município a gestão dos equipamentos urbanos, mas, também, planejamento estratégico que abarque a variável ambiental. E é nesta matéria que surge um complicador, no que respeita à autonomia municipal: há uma aparente sobreposição de competência legislativa em matéria ambiental, que se materializa na discussão acerca da competência municipal para a gestão ambiental como, por exemplo, emissão de licenças ambientais.

Ressalte-se que, além do dever constitucional de proteção ambiental, o município tem competência legislativa suplementar em matéria ambiental - se, na norma constitucional de competência comum entre os entes federados (artigo 23, CF/88), surge a concepção de que tal competência é exclusivamente administrativa, supera-se-a com a convicção de que quem tem o poder de proteger deve ter o poder correspondente de legislar, para que o primeiro seja exercido absolutamente. Ainda que assim não fosse, o artigo 30 da Constituição determina ser competência do município legislar sobre assuntos de peculiar interesse.

Esclarece MILARÉ (2004) que “A forma com a qual as várias instâncias de poder, atendendo ao peculiar interesse de cada uma, cuidarão das matérias enumeradas deverá ser objeto de lei complementar nacional (artigo 23, § único). Enquanto isso não ocorrer, a responsabilidade pela proteção do meio ambiente é comum e solidária”. E continua: “A questão está em saber, em cada caso concreto de competência comum, a que ente político, precipuamente, está afeto o poder de polícia ambiental. Seguro nesse passo, o alvitre de Paulo Régis Rosa da Silva, no sentido de que a

regra do artigo 23 da CF deve ser interpretada da seguinte forma: a) matérias de interesse local, isto é, que não extrapolem os limites físicos dos municípios, devem ser administradas pelo Executivo Municipal; b) quando a matéria extrapola os limites físicos do Município, ou seja, quando os seus efeitos não ficam confinados à sua área física, ou envolvam mais de um Município, desloca-se a competência do Executivo Municipal para o Executivo Estadual; c) nas hipóteses em que as matérias envolvam problemas internacionais de poluição transfronteiriça ou duas ou mais unidades federadas brasileiras, a competência será do Executivo Federal (....)” (p.349).

Ademais, o município não está impedido de legislar sobre matéria de seu peculiar interesse, como já afirmado, nem suplementarmente, em relação às atividades circunscritas em seu espaço territorial delimitado. A Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), Lei 6.938/81, em seu artigo 6º, § 2º, determina expressamente que os municípios são competentes para emitir normas atinentes à questões de sua esfera de competência. E a PNMA foi recepcionada pela Constituição vigente.

O município sofre o impacto da estratificação social e nele estão impostas as demandas sociais: além da globalização da economia, o município está no foco da qualidade de vida dos cidadãos. Está na sua esfera de competência, além da proteção ambiental, a gestão ambiental urbana.

Um último comentário pertinente à autonomia municipal se refere à capacidade financeira, institucional, política e de recursos humanos para implementação de políticas públicas e prestação de serviços. Na elevação dos municípios à condição de ente federado, considerando-o competente e hábil para prestação de serviços (com respaldo financeiro segundo sistemática orçamentária constitucional, modificada constantemente desde 1988 – em 1992 a fatia da receita total dos municípios era de 18,5% e em 2002, 14,8%) não houve o devido cuidado com a prudência necessária às regras para criação de novos municípios.

Pode-se resolver a questão da incapacidade de implementação de políticas públicas e prestação de serviços dos municípios menores, ou com menor potencial econômico, por meio das competências comuns, ou mesmo, pelo estabelecimento de consórcios, convênios ou de outras formas de cooperação previstas na legislação.

6. EVOLUÇÃO DA TUTELA JURÍDICA DO MEIO AMBIENTE

As questões ambientais, tanto quanto as econômicas e as sociais, têm que ser compreendidas segundo um contexto de modelo de desenvolvimento das sociedades humanas. A visão histórica é sempre a chave para a compreensão das interligações que resultaram no modo de apropriação dos recursos naturais, pelo homem, bem como das relações sociais que formam as sociedades.

Cada período da história das sociedades humanas tem sua respectiva forma de apropriação dos recursos naturais – que depende da tecnologia usada, finalidade com que estes recursos são apropriados, modo de descarte dos subprodutos, ou destinação dos produtos e recursos consumidos. Da mesma maneira, cada período histórico, e cada sociedade, transformam o ambiente de uma determinada maneira – o petróleo, p.e., há menos de 200 anos, era utilizado por curandeiros como remédio e, em pequena escala, na iluminação.

Com o desenvolvimento tecnológico e científico que a humanidade protagoniza desde a 2ª Grande Guerra, houve uma aceleração nas taxas de crescimento demográfico que, aliada ao aumento da expectativa de vida, promoveu uma ocupação humana da Terra numa proporção nunca antes experimentada. E todo o incremento que concebe as novas proporções demográficas provoca necessariamente a geração de novos padrões de consumo, que atendam não somente às necessidades básicas da existência do homem, mas os que criam necessidades geradoras de mercados específicos.

Mesmo relevando o fato de que os avanços tecnológicos proporcionam elevação dos padrões de consumo, e acesso aos produtos gerados pelos avanços, de forma muitíssimo desproporcional, entre cidadãos de países desenvolvidos e cidadãos de países não desenvolvidos, houve um aumento expressivo também da capacidade de gerar novas necessidades, pelo setor produtivo, que sustenta a elevação e a eficiência da produtividade.

Também as relações sociais e a geopolítica mundial foram profundamente alteradas, com o fim da 2ª Grande Guerra. Ocorre que os elementos e os recursos naturais de que dependem os avanços tecnológicos para se materializarem, não têm o mesmo vetor geométrico de capacidade de suporte. Isto é, os sistemas naturais que provêm recursos para efetuar e efetivar os novos modos de produção não têm, na mesma proporção, a capacidade de regeneração e provisão de meios que suportem a demografia humana aumentada e o atendimento de suas necessidades de consumo, sejam elas convencionais ou emergentes.

O século XX desfralda o que vem sendo denominada como a Terceira Revolução Industrial ou Revolução Técnico-Científica, reconhecida pelos novos avanços da tecnologia. Nas primeiras décadas, ocorreu para equacionar o atendimento a necessidades humanas fundamentais, para a vida numa sociedade capitalista, incluindo o desenvolvimento da ciência, especialmente das ciências físicas, biológicas e médica. Para tornar o ser humano mais saudável e, em consequência, mais longo, primeiro a ciência percorre o caminho do desvendamento. Depois, descobrindo e inventando soluções. Por último, aprimorando todos os sistemas produtivos, instrumentalizados pela crescente interdependência com aumento demográfico e incremento da performance produtiva – tudo se traduz com muito mais visibilidade a partir da década de 1970, com os estratosféricos avanços nos setores de informática, telecomunicações, dentre outros.

Simultaneamente, o desenvolvimento das relações sociais produziu uma massa crítica e com acesso a informações também nunca dantes vista, muito menos experimentado, pelas sociedades humanas. Como via de

conseqüência, também uma massa de excluídos numa proporção também sem precedentes.

Nesse contexto, deve ser estendida a ponte entre o avanço tecnológico, o desenvolvimento da ciência, a explosão demográfica e os instrumentos que regem as relações sociais, para que se possa estabelecer de que modo a sociedade pulsa e potencializa suas relações.

Assim, entendendo o Direito como um conjunto de regras e normas que vigoram por conta e num determinado momento histórico numa sociedade e que tem como objetivos a condução e a solução de conflitos que emergem na mesma, deve restar ressaltado que a norma jurídica tem finalidade a ela adstrita, e só fará sentido quando for considerada a sua finalidade. Como as relações sociais são definidas segundo o viés histórico, tanto quanto segundo o estágio de desenvolvimento em que se encontra a sociedade, os valores traduzidos pela norma jurídica sofrem as pressões desta sociedade.

Evidente que os objetivos do Direito se espraiam por diversos matizes, quer sejam de provisão de segurança social, quer sejam relativos à ordem e à harmonia, ou sejam direcionados para promover justiça social, sempre entendendo o conjunto como um todo, composto de diversas partes, que são conectadas e encadeadas.

Com o desenvolvimento capitalista da década de 1950, segundo o qual os primeiros sintomas daquela modificação significativa dos padrões de produção e consumo se fizeram sentir, ainda de forma sutil, houve um expressivo re-direcionamento das questões sociais, mais especificamente nos países economicamente dominantes. O Homem, tendo atingido tal estágio de desenvolvimento econômico, poderia se voltar à discussão das questões sociais, raciais, culturais, comportamentais etc.

Ainda neste estágio, o arcabouço legal que regia e tutelava o meio ambiente era esparso e voltado a objetivos e fins específicos (por exemplo, o Código de Águas brasileiro, de 1934, em que pese ser norma avançada e moderna, não tinha como objetivo específico a tutela dos recursos hídricos em bases sustentáveis, mas sim o equacionamento da utilização do recurso

com vistas ao desenvolvimento do país, sem relevar a questão ambiental per si).

Isso posto, surge, então, o desenvolvimento da noção de Tutela do Meio Ambiente, e sua consagração ocorreu a partir de ocorrências de poluição ambiental que colocaram em risco a saúde humana e a sadia qualidade de vida; a percepção pelos países desenvolvidos propiciaram ações concretas efetivas, de tutela legal (como a edição do *Clean Water Act*, nos EUA, em 1972), e também culminaram numa Conferência das Nações Unidas, ocorrida em Estocolmo, Suécia, em 1972.

A primazia pelo atendimento às necessidades humanas, relativas à preservação ambiental, na Declaração de Estocolmo, traduz-se no Princípio 1º: " (...) o homem tem direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condição de vida adequada em meio ambiente cuja qualidade lhe permite levar uma vida digna e gozar de bem-estar, e tem a solene obrigação de proteger e melhorar esse meio para as gerações futuras (...)" . Em que pese ser o marco do Direito Ambiental Internacional e também um divisor de modelo de políticas públicas, a Declaração de Estocolmo, considerando a necessidade de princípios comuns que inspirasse e guiasse os povos da Terra para a preservação e a melhoria do meio ambiente, tratava de direitos humanos fundamentais.

Cocomitantemente, os movimentos ambientalistas desenvolveram-se quando da percepção de que os recursos naturais, além de não serem finitos, estavam sob grave ameaça por conta das ações antrópicas. Então, havia urgência em ações preventivas e preservacionistas para que não ocorresse o esgotamento dos recursos naturais, que são, em última análise, recursos econômicos, e são recursos exauríveis.

Antes desse marco, os tratados e convenções internacionais que tinham conteúdo ambiental eram dirigidos à pesca, à destinação de rejeitos nucleares, uso de armas químicas ou gases asfixiantes em guerras, ou tratavam mais diretamente de saúde pública, como a Constituição Mundial da Organização da Saúde, em 1946.

No andar da carruagem ambiental, no cenário internacional, em 1980 foi publicado “A estratégia mundial para a conservação”, documento elaborado sob a supervisão do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), associado a organizações não-governamentais ambientais.

A noção de participação da sociedade civil organizada, sob a forma de Organizações não-Governamentais - ONG's, teve pleno desenvolvimento a partir da década de 1970; elas começaram não só a configurar representatividade das sociedades de onde se originaram, mas, também, a contribuir e a viabilizar a execução de políticas públicas, programas e projetos de cunho ambiental, até que algumas delas ultrapassaram as fronteiras de seus países de origem, tendo hoje atuação global, possuindo marcas e objetivos mundialmente conhecidos e defendidos por diversas comunidades de diversos países.

Em 1983 a ONU criou a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Em decorrência, não pode ser olvidada a publicação, em 1986, do “Relatório Bruntland – Nosso Futuro Comum”, que foi elaborado por uma Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, criada pelas Nações Unidas, e presidida pela então Primeira-Ministra da Noruega, Gro-Bruntland – resultado de uma série de iniciativas precursoras da próxima reunião da ONU que tratava de meio ambiente, com uma visão esmiuçada e bastante crítica do modelo de desenvolvimento adotado até então, pelos países industrializados, e reproduzido pelas nações em desenvolvimento, ressaltando os riscos do uso excessivo dos recursos naturais sem considerar a capacidade de suporte dos ecossistemas (MMA 2003).

Em 1992 acontece no Rio de Janeiro a Convenção das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (RIO-92), comumente conhecida como ECO-92, congregando a participação de 179 países, que encamparia o conceito de desenvolvimento sustentável, o qual propugna por um desenvolvimento que atende às necessidades das gerações presentes

sem que se comprometa a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades.

Resultou da Convenção a Agenda 21, que se trata de instrumento de planejamento do desenvolvimento em bases sustentáveis. Tem adesão voluntária dos países, mas seus princípios têm sido referenciados na sua estratégia de planejamento, com vistas ao enfrentamento das questões ambientais.

Também foram assinados na Conferência RIO-92 a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Declaração de Princípios sobre o Uso das Florestas, a Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica, e Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, todos documentos internacionais com reflexos diretos no Direito Ambiental brasileiro.

Na verdade, a efetiva implementação da Agenda 21, pela via de consequência da formação de Políticas Públicas com os princípios do desenvolvimento sustentável incorporados, pressupõe, necessariamente, a tomada de consciência de todos os cidadãos, acerca do papel político, econômico, social e ambiental que detêm na sociedade.

Nesse contexto geral, as Nações encamparam iniciativas com vistas ao equacionamento da problemática gerada pelo aumento da eficiência produtiva, aumento demográfico, consequente aumento da geração de resíduos, aumento do uso de água e energia, acelerada urbanização. E o equacionamento decorre exatamente por conta da percepção de que há um limite de suporte dos sistemas naturais, em relação à amplitude do que a tecnologia dos processos produtivos proporciona.

Houve uma transformação profunda, em que pese paulatina, com modificação estrutural das sociedades humanas, na sucessão da Era Agrícola para a Era Industrial. A nova transição será da Era Industrial para a Revolução Ambiental, cuja modificação fundamental será o reordenamento das prioridades; no próximo estágio evolutivo, a humanidade se volta para a obtenção de água, ar, acesso à biodiversidade, acesso a fontes de energia

renováveis, ocupação territorial em áreas não degradadas, justamente para não comprometer seu próprio desenvolvimento.

O Desenvolvimento Sustentável ainda não está nem próximo de ser atingido pelas nações, pelo setor privado ou pela sociedade civil. Mas a Revolução Ambiental é premente; traduz-se, hoje, pela modificação das estratégias de produção, na promoção de atividade produtiva e mercadológica que possibilite originar soluções viáveis para o conflito capital *versus* sistemas naturais; e também para conciliar os interesses de governos, empresas e sociedade, nesse processo.

A questão central que se apresenta conflitante é a efetividade na tutela e garantia dos direitos inerentes à proteção ambiental, e a inserção daqueles valores no planejamento estratégico dos países.

Também deve ser dissociada a visão bucólica do meio ambiente, associada aos simpáticos animais que encabeçam as campanhas preservacionistas de ONG's conhecidas. Meio Ambiente se refere também à memória histórica e cultural da humanidade, habitabilidade, ao acesso à educação, Saúde Pública, desenvolvimento urbano, dentre tantas outras esferas.

No desenrolar do histórico das leis brasileiras atinentes à proteção ambiental, pode-se afirmar que as mesmas se dedicavam a setores específicos, ligados ao modelo econômico vigente, como é o caso do antigo Código Florestal (1934) e o Código de Águas (1934), o Código de Minas, de 1940 (Decreto-Lei nº 1.985/40), dentre outros. Num segundo momento, a partir da década de 1960, surgem leis tais como o Estatuto da Terra (1964), o Código Florestal (1967), o Código de Caça (1967), Código da Pesca (1967), Código de Mineração (1967), que visavam à exploração e preservação de determinados recursos naturais, sem comprometimento da diversificação dos usos dos mesmos, ou seu esgotamento.

A partir da década de 1970, com a preocupação explícita em propiciar política pública voltada ao controle da poluição (dada a folclórica e mal interpretada participação brasileira na Convenção de Estocolmo, em 1972, segundo a qual o país assumiria os ônus da industrialização desmedida,

única e exclusivamente voltada ao desenvolvimento econômico), aliada à racionalização na utilização dos recursos ambientais, o governo brasileiro criou a Secretaria Especial do Meio Ambiente (1973), voltada à conservação do meio ambiente e ao uso racional dos recursos naturais.

Dai surgiram inúmeras normas legais relativas a padrões ambientais, padrões de poluição, um incipiente sistema de legislação ambiental (tanto em nível federal, como em alguns estados) promulgada a partir de 1975, culminando com a edição da Lei nº 6.938, em 1981, que estabeleceu a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA).

Precursora, moderna e visionária, a Política Nacional de Meio Ambiente foi instituída na busca de adequada gestão do imenso patrimônio ambiental brasileiro, e introduziu o conceito e o Princípio do "poluidor - pagador".

Tem como objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando a assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

- (i) ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;
- (ii) racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;
- (iii) planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;
- (iv) proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;
- (v) controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;
- (vi) incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;
- (vii) acompanhamento do estado da qualidade ambiental;
- (viii) recuperação de áreas degradadas;

- (ix) proteção de áreas ameaçadas de degradação;
- (x) educação ambiental em todos os níveis do ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para a participação ativa na defesa do meio ambiente (ANTUNES 2000).

Rompe com o modelo clássico de gestão do Estado, até então monolítico e unilateral. Introduz, na esfera da gestão ambiental, uma política participativa, ainda baseada em mecanismos de comando e de controle do Estado, mas fortemente democrática (em que pese ter sido editada ainda sob o regime autoritário), uma vez que prevê fatores de mobilização social baseada na gestão participativa.

Propõe instrumentos que viabilizem a sustentabilidade, assumindo a premência da retomada do crescimento econômico com viés ambiental e social. Instituiu, para sua implementação, o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) cujo órgão superior é o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA). A política nacional de meio ambiente tem natureza integrativa e sua implementação tem natureza sistêmica.

Foi consolidado o arcabouço legal que já vinha se delineando em relação à proteção jurídica do meio ambiente. Esta consolidação viabiliza uma mudança de paradigma em relação à utilização dos recursos naturais: as normas legais contemplam não mais a utilização, mas enfocam a preservação e a responsabilização.

Nesse momento, não deve ser olvidada a Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85), que contém instrumentos processuais hábeis a responsabilizar os que atentem contra os interesses difusos, como os do meio ambiente e do consumidor, bem como tutela bens e direitos relativos à cultura, ao patrimônio histórico, arquitetônico e paisagístico, e os relativos à ordem urbanística.

Historicamente coroando a mudança de paradigma em relação à proteção jurídica do meio ambiente, a Constituição Federal de 1988 (CF/88), diferentemente de todas as anteriores, denota a veia ambientalista em toda a sua extensão, acolhendo de maneira inequívoca a tutela constitucional do

meio ambiente, destinando a ele capítulo próprio: “Artigo 225 - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Devem ser ressaltadas as atribuições que a Magna Carta de 1988 conferiu ao Ministério Público, antes mero promotor de ações penais:

“Artigo 127 - O Ministério Público é instituição permanente essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

“Artigo 129 - São funções institucionais do Ministério Público: III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”.

A reboque de sua promulgação, após a Constituição Federal de 1988, uma ampla legislação ambiental foi editada no Brasil: a Política Nacional de Recursos Hídricos (1997), a Lei de Crimes Ambientais (1998), a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (2000), o Estatuto da Cidade (2001), são alguns exemplos do arcabouço normativo em nível federal.

A evolução do Direito Ambiental se traduz por um complexo de leis, normas, regras e obrigações que visam à tutela do bem difuso que é o meio ambiente. E o meio ambiente tem que ser entendido não só como meio natural, mas como um conjunto que abriga o ambiente cultural, o ambiente histórico, o patrimônio arquitetônico, o meio ambiente urbano, o meio

ambiente do trabalho, enfim, as facetas de um todo que abriga e rege as relações sociais.

Como ciência jurídica, tem princípios gerais e basilares, que se revestem como norteadores de políticas afins – como os da prevenção, do poluidor-pagador, do equilíbrio, da participação, da informação, da responsabilidade etc.

O Direito Ambiental depende sobremaneira de uma abordagem interdisciplinar e multidisciplinar: segundo o mestre Paulo de Bessa ANTUNES (2000), “Mais do que um Direito autônomo, o Direito Ambiental é uma concepção de aplicação da ordem jurídica que penetra, transversalmente, em todos os ramos do Direito” (p.9).

Dessa forma, a evolução deste ramo do Direito produz uma ampla e complexa normatização, que passa a exigir capacitação específica dos profissionais que lidam com as questões ambientais seja no setor privado, seja na esfera pública, seja na execução das políticas, em sua fiscalização ou mesmo no suporte necessário ao planejamento de setores os quais têm interface com a questão ambiental (entendida como um conjunto interativo de vários segmentos).

As normas que tutelam o meio ambiente, como asseverado, preconizam a participação social diante do exercício da atividade produtiva pelo setor privado e das ações públicas.

Associando as ações e o planejamento estratégico do setor privado, do setor público e do Terceiro Setor, tem-se um novo campo que vislumbra a possibilidade de sustentabilidade aliada ao desenvolvimento econômico.

O termo Terceiro Setor é relativamente novo na literatura brasileira, mas refere-se a um conjunto de iniciativas da sociedade (na realização de objetivos almejados pela sociedade, da esfera de competência do Estado, mas ainda não atingidos) que datam de, pelo menos, dois séculos, primariamente com vistas ao desempenho assistencial em saúde e educação, principalmente. Diante do expressivo crescimento nas duas últimas décadas do século XX da ingerência da sociedade civil em campos que antes eram de atuação estatal exclusiva, cumpre abrir espaço para

observar que as relações sociais não se restringem mais à dicotomia público e privado, mas ampliaram-se com a atuação do Terceiro Setor (assim denominado seguindo a concepção de que o Primeiro Setor refere-se ao Estado e o Segundo Setor ao Mercado, sendo, portanto, o primeiro a esfera pública e, o segundo, a esfera privada das relações capitalistas).

As ações do Terceiro Setor são voltadas a substituir a ingerência estatal, ou complementá-la, em campos diversos (educação, meio ambiente, saúde etc.), além de proverem controle social das ações públicas. Para tanto, articula-se ao Segundo Setor e age *pari passu* com o Primeiro Setor. Este tem estabelecido como diretriz de implementação de projetos, planos e programas dos entes federados a participação cidadã consubstanciada em entidades do Terceiro Setor, que também tem papel fundamental na avaliação da implantação das políticas públicas.

Desta forma, o Terceiro Setor pode ser entendido como a Sociedade Civil Organizada sob a forma de organização privada sem fins lucrativos, cuja finalidade é prover serviços públicos e privados e com metas de desenvolvimento político, cultural, social, econômico e ambiental.

O marco legal brasileiro do Terceiro Setor foi a edição da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, com o Poder público, na execução de projetos de interesse público. Determina que as organizações tenham práticas de governança, controle e prestação de contas e prevejam realização de auditoria externa independente.

A título de conclusão do presente capítulo, há no Direito pátrio previsão de instrumentos normativos hábeis à proteção ambiental postados num complexo arcabouço normativo legal.

Entretanto, percebe-se um desequilíbrio entre a norma posta e a realidade fática, isto é, todo este arcabouço não traduz uma efetiva proteção ambiental como pretendido. Em parte, por conta da execução das políticas públicas e de governo, mas numa proporção bastante significativa, por conta

da desqualificação e falta de capacitação dos recursos humanos que tratam das questões ambientais, nos setores público e privado.

Ousa-se até mesmo mencionar a falta de capacitação dos membros do Poder Judiciário, que não compreendem toda a face sistêmica da legislação ambiental - as leis têm aplicação segundo um amplo espectro sistêmico, não segundo disposição literal dos artigos (esta mera aplicação estanque tem gerado inúmeros conflitos).

Por exemplo, a norma extremamente relevante para a defesa ambiental que é a Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/98), estabelece um conjunto de sanções penais e administrativas para aqueles que violem a legislação ambiental, tem suscitado críticas e interpretações equivocadas, tanto por parte de doutrinadores, quanto por parte dos operadores do Direito, como delegados e juízes.

Releva-se que o desafio brasileiro reflete-se no seu planejamento estratégico, na integração de efetiva tutela do meio ambiente, na promoção de políticas públicas que encurtem a perversa exclusão social e desfaça o nó da distribuição de renda, e promova a habilidade de motivar o exercício da atividade produtiva com meio ambiente e responsabilidade social. Isso tudo sob uma base tripla que implique desenvolvimento social, desenvolvimento da economia e meio ambiente - o erro estratégico está justamente na dissociação do planejamento desse tripé.

7. FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE

Para corroborar a análise crítica de alguns dispositivos e instrumentos de planejamento ambiental urbano contidos no Estatuto da Cidade, e a factível viabilidade dos mesmos, cumpre estabelecer a efetiva função socioambiental da propriedade, como se apresenta no atual ordenamento.

No contexto histórico constitucional², “(...) superando o conceito absolutista de propriedade, tal como um direito inviolável e sagrado, pela forma consagrada por Leon Diguít, para quem ‘a propriedade não é mais o direito subjetivo do proprietário; é a função social do detentor da riqueza’, a Constituição de 1934 introduz o conceito de função social da propriedade, herdada da Constituição de Weimar de 1919. Passa, assim, o exercício do direito de propriedade a ser restringido pelo interesse social da coletividade, devendo adequar-se às relações de vizinhança impostas pelo direito civil e ao interesse social concretizado nas limitações urbanísticas à propriedade particular” (MUKAI 2002, p.57).

A norma constitucional constante da Magna Carta brasileira de 1988, garante o direito de propriedade, com delegação à norma infraconstitucional da regulação da extensão do exercício desse direito, diante do interesse social.

Como exposto por Toshio MUKAI (2002), “A Constituição de 1946, clarificando a nova ênfase dada ao instituto, tratou da propriedade sob seus dois ângulos. Como direito individual, no Capítulo dos Direitos e Garantias Individuais e quanto ao seu uso, no Capítulo da Ordem Econômica e Social, tendo aqui empregado pela primeira vez a expressão ‘bem-estar social’ (‘artigo 147: O uso da propriedade está condicionado ao bem-estar social’)” (p.59).

Seguindo a Constituição de 1967, sem alteração no que toca ao tema ora discutido, a Emenda nº 1 de 1969 inaugura a expressão “função social”, ao estabelecer que a ordem econômica tem por fim a realização da justiça social, observado o princípio da função social da propriedade, dentre outros.

Na Constituição de 1988, a função social da propriedade está no inciso XXIII, do artigo 5º, e está considerada como um dos princípios fundamentais da Ordem Econômica.

² A respeito da Constituição de Weimar, de 1919, cumpre ressaltar que resultou da experiência política da reconstrução da Alemanha no pós 1ª Guerra Mundial (1914 – 1918), e tem sido referida pela doutrina como ícone da social-democracia, porque fundamenta a garantia constitucional dos direitos sociais (inaugura a definição constitucional de direitos sociais como direito fundamental da pessoa humana, sob a tutela do Estado).

Segundo SILVA (1992), “A *propriedade atenderá sua função social*, diz o artigo 5º, XXIII, para a propriedade em geral. Essa disposição bastava para que toda forma de propriedade fosse intrinsecamente permeada daquele princípio constitucional, mas a Constituição não se limitava a isso. Reafirmou a instituição da *propriedade privada e sua função social* como princípios da ordem econômica (artigo 170, II e III), relativizando, assim, seu significado (...). Além disso, inscreveu o *princípio da função social da propriedade*, com conteúdo definido em relação às propriedades urbana e rural, com sanções para o caso de não ser observado (artigos 182, 184 e 186). (...) ultrapassa o simples sentido de elemento conformador de uma nova concepção da propriedade como manifestação de direito individual, que ela pelo visto já não o é apenas, porque interfere com a chamada propriedade empresarial (...)” (p.254).

Estendendo a concepção para função socioambiental da propriedade, ilustra-se que está prevista nos artigos 5º, inciso XXIII, 170, inciso VI, 182, § 2º, 186, inciso II e 225 da Constituição Federal (CF/88).

Os princípios da prevenção, da precaução e do poluidor-pagador compõem o arcabouço legal que tutela o meio ambiente e o direito de propriedade tem um conteúdo claramente definido pelas normas do ordenamento jurídico, com limites delineados de acordo com as concepções da sociedade em que ele se insere.

A tutela do meio ambiente está prevista como um dos requisitos da função social da propriedade (artigos 170, VI, 182, § 2º e 186, II da CF/88). Então, tem-se que a função ambiental é um de seus elementos constitutivos. Cumpre ressaltar que por conta de ser a função ambiental um dos elementos constitutivos da própria função social da propriedade, não comporta qualquer tipo de indenização ou compensação financeira pela sua observância.

Num contexto histórico, o arcabouço político permitia que o proprietário detivesse um poder absoluto sobre a disposição e a utilização da sua propriedade. Entretanto, havia reserva de tratamento especial à propriedade imóvel, sendo estrutura angular daquele arcabouço, conferindo-

lhe status de garantidor da economia e do “equilíbrio social”. Estava disposto no artigo 524, do Código Civil de 1916, que o proprietário tem o direito de usar, gozar e dispor de seus bens. A redação manteve-se no novo Código Civil (CC), artigo 1228.

Com a crescente tendência mundial de se observar o fator social a propriedade passou a ter que se adequar as suas funções sociais e econômicas (como mencionado, previstas na CF/88, nos artigos 5º e 170, III), limitando-se, em termos constitucionais, o direito absoluto de propriedade.

Na inequação que confronta desenvolvimento tecnológico, exclusão social e capacidade de suporte dos sistemas naturais, foram concebidas as conseqüências geradas pelas ações antrópicas, especialmente as que promovem degradação ambiental. Daí surge a preocupação com os efeitos da degradação que ultrapassam a esfera individual e coletiva, tanto das sociedades quanto nas relações privadas. Deve ser esclarecido que se a degradação ambiental não reconhece limites geográficos ou políticos, também não reconhece os limites de propriedade.

Por conta disso é que foram surgindo instrumentos, normas e ações de planejamento para promover a tutela ambiental, dentre eles medidas que limitam o direito de propriedade.

As imposições urbanísticas, especialmente de segurança sanitária e de salubridade pública, entre outras, também passaram a caracterizar restrições ambientais ao uso das propriedades, como previsto em vários diplomas legais, como o artigo 180 Constituição Estadual de São Paulo, por exemplo.

A propriedade deve ainda adequar-se a utilização dos recursos naturais disponíveis preservando o meio ambiente (artigo 186, II da CF/88), caracterizando uma nova função da propriedade: a função ambiental.

O atendimento às imposições ambientais implica na limitação do direito do proprietário, se o uso pretendido potencialmente possa degradar a qualidade do ambiente.

Nos termos do artigo 3º, III da Lei 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente), poluição é a degradação da qualidade ambiental resultante das atividades que direta ou indiretamente: prejudiquem a saúde, a segurança e o bem estar da população; criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; afetem desfavoravelmente a biota e as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente e lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.

Daí resulta o entendimento de que o proprietário tem atualmente limitado o seu direito de propriedade, se sua ação é danosa à coletividade ou ao bem comum. Ademais, o direito de poluir, ou por outra, causar degradação ambiental, não pode ser reconhecido.

Então, claro está que usos nocivos da propriedade, no que tange à degradação ambiental não são mais admitidos, nem em função do direito pleno do proprietário, mesmo que óbice àquele uso implique em prejuízo do direito de propriedade, uma vez que está em jogo um bem muito maior que é o meio ambiente, reconhecido constitucionalmente como um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida (artigo 225,CF/88).

Parafraseando o emérito constitucionalista José Afonso da SILVA (2000), a propriedade privada, assim como a pública, está sujeita a limites impostos como pressupostos para seu integral reconhecimento, pela ordem jurídica e outros que lhe são agregados casuisticamente, diante de fatos que só se manifestam no instante em que o direito, consolidado e plenamente ajustado ao ordenamento, é exercitado.

E, embora a vinculação do exercício do direito de propriedade ao interesse social, no plano constitucional, já constasse da Constituição de 1946 (que condicionava o uso da propriedade ao bem-estar social), foi com a Constituição Federal de 1988 que o princípio da função social consolidou-se, modificando os alicerces do direito de propriedade, que agora está condicionado ao atendimento, em certa medida, das necessidades do corpo social, ou seja, a propriedade deverá atender a uma utilidade coletiva, não sendo mais o espelho de concretização das necessidades e desejos do proprietário.

Aliando o princípio da função social com o cenário de tutela ambiental emergente, impõe-se ao proprietário a preservação do meio ambiente como legalmente estabelecido (por exemplo, para impedir atos degradatórios ambientais, os vizinhos prejudicados podem coibir judicialmente o poluidor através da ação cominatória, como previsto no artigo 1.277, do novo CC, entendendo-se vizinho todo aquele que é atingido pela ação predatória, onde quer que esteja em relação à fonte poluidora).

A função socioambiental da propriedade reveste-se de utilidade social e de onerosidade individual. É instrumento de alocação justa de benefícios individuais e sociais conectados ao direito de propriedade, impede que o proprietário imponha à coletividade os custos ambientais de uso e gozo que venham a ser nocivos ou degradadores do meio ambiente.

Como discorre BENJAMIM (1999) “Em linguagem de teoria econômica, a função socioambiental da propriedade é instrumento de internalização das externalidades ambientais que decorrem do uso do direito de propriedade. É de belíssimo português. Mas faço a ressalva que não é linguagem nossa, é linguagem dos economistas. Por último, nessa função socioambiental da propriedade, nós vamos encontrar algo que precisa estar sempre na cabeça do intérprete e do aplicador de lei. E que é mecanismo assegurador da expectativa legítima das gerações futuras. A nossa Constituição assegurou, no artigo 225 caput, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, não apenas para nós que estamos aqui. Ela criou um novo titular de direito, o das gerações futuras” (s/p).

E o direito à qualidade do meio ambiente traz, ainda, outra peculiaridade, a coincidência entre seus titulares e os destinatários da obrigação de mantê-lo sadio, pois a Constituição Federal expressamente determinou repartir-se esse dever entre o Poder público e a sociedade. Mais uma vez está demonstrada a função ambiental, cuja titularidade foi outorgada ao Estado e à coletividade de um modo geral, consubstanciada no dever-poder de preservação do meio ambiente, a fim de que possam dele usufruir as presentes e as futuras gerações.

Dessa forma, o objeto da função ambiental é o meio ambiente global, tendo interfaces públicas e privadas, mas caracterizado como bem público independentemente do regime de propriedade, submetido a um regime de fruição.

Como bem discorre LEUZINGER (1999, s/p), “Essa sujeição dos bens ambientais a um regime jurídico especial, por serem bens de interesse público, é a causa de grande parte dos conflitos, face ao aparente choque entre dois direitos fundamentais, o direito de propriedade (direito fundamental de primeira geração) e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (direito fundamental de terceira geração), ambos garantidos constitucionalmente. Como amplamente exposto, o conflito não pode ser estabelecido, uma vez que o direito de propriedade, atualmente, não mais pode ser tomado em sua acepção liberal, no sentido de constituir um direito quase absoluto de usar, gozar e dispor (como ocorria na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, ou no Código de Napoleão, de 1804)”.

A propriedade rural e a propriedade urbana estão revestidas pela função socioambiental: em relação à rural, como explicitamente determina o artigo 186 da CF/88, dispondo que a função social da propriedade rural é atendida quando há, dentre outras, a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente. Em relação à urbana, na qual o cumprimento da função social consubstancia-se no atendimento às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas no plano diretor, há a necessidade de esforço interpretativo e compreensão das normas de repartição de competências. Mas, para que haja concretude de aplicação dos princípios que regem o Direito Ambiental, o direito de propriedade tem pleno exercício se atendida a função socioambiental da mesma.

Nesse diapasão, pode ser aventada a sistemática de limitações de uso da propriedade oriunda do Código Florestal (Lei nº 4.771/65), na obrigação de preservação de determinadas áreas (artigos 2º e 3º), para a proteção de recursos hídricos (margens de corpos d'água, entorno de

nascentes, lagos, lagoas e reservatórios de águas). Cumpre ressaltar que é justamente no território urbano que os recursos hídricos estão em face da situação de vulnerabilidade, sendo crucial a garantia de sua conservação. Dessa forma, o atendimento à disposição do Código Florestal no que concerne à limitação do uso de propriedade urbana diante da fixação de Áreas de Preservação Permanente (APPs) com a finalidade de preservação de recursos hídricos reflete o cumprimento da função ambiental da propriedade urbana.

Cumpre ressaltar o embate da doutrina e da jurisprudência no que tange à aplicação do Código Florestal em áreas urbanas: em que pese tentativa recente de incluir em projeto de lei artigo que afastaria aplicação do Código Florestal em áreas urbanas e de expansão urbana, ter sido vetada pelo Presidente da República³, a jurisprudência ainda não é pacífica na aplicação da referida lei em loteamentos regulares e consolidados, que têm suas licenças ambientais questionadas em sede de Ação Civil Pública, promovida tanto pelo Ministério Público estadual, como federal, em diversas cidades litorâneas (como Maresias, Ubatuba, Guarujá, Florianópolis, Aracaju etc).

Em relação à função socioambiental da propriedade urbana, ainda que as ilações retro defendidas não fossem suficientes, o novo Código Civil (Lei 10.406/2002) dispõe expressamente, em seu artigo 1.228, que o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades sociais e econômicas e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas (§ 1º).

Destarte, o Código Civil consolida a função socioambiental da propriedade urbana.

E, em que pese ter-se perdido a oportunidade de destacar expressamente o vocábulo socioambiental definindo a função da

³ O Presidente da República vetou o artigo 64 do projeto de lei 3065, de 2004, que foi apensado ao PL 2.109/99.

propriedade, no Novo Código Civil, está contundentemente demonstrado que o legislador persegue a funcionalidade do exercício do direito de propriedade, desde a configuração do direito per si até sua função socioambiental, desfazendo a concepção do Código Civil anterior, que exprimia o direito ao exercício da propriedade integralmente, com tutela contra interferência em seu uso e gozo como melhor aprouvesse ao titular daquele direito.

Há exigência normativa infraconstitucional explícita do cumprimento da função socioambiental da propriedade urbana, conferindo efetividade às disposições constitucionais relativas à matéria, como quesito de legitimidade do próprio direito de propriedade.

Além disso, o Estatuto da Cidade (EC), caracteriza a função socioambiental da propriedade urbana principalmente na regulação do uso do solo e planejamento urbano com finalidade de garantir cidades sustentáveis. Não se pode furtar de observar que a função social da propriedade urbana está explicitada sob parâmetros urbanísticos, uma vez que não há no Estatuto da Cidade definição explícita da função ambiental.

Entretanto, pode-se ousar concluir que na atual sistemática normativa brasileira, a função socioambiental não se traduz somente como um limite ao exercício de direito de propriedade (sob o qual é permitido ao proprietário, no exercício de seu direito, fazer tudo que não prejudique a coletividade e o meio ambiente), mas impõe também ações diretas ao exercício do direito de propriedade (ao seu proprietário), na medida em que concretamente a mesma seja inserida no contexto global de preservação e/ou conservação do meio ambiente.

Tanto é assim que há previsão normativa da denominada Reserva Legal - imposição a todos os proprietários rurais, da obrigação de instituir reserva legal, que é uma fração de sua propriedade destinada à preservação da área florestal nativa da região, que deve ser gravada em Registro Público, no Código Florestal (Lei 4.771/65).

Também há imposição de ações positivas aos proprietários urbanos, como a obrigação de dar preferência ao poder público Municipal na

aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares, conhecido como Direito de Preempção, inserido no artigo 25, do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01).

Como muito bem disposto por MOREIRA (2000) “A definição da função social da propriedade urbana poderá ser um poderoso instrumento dos municípios para promoção do desenvolvimento urbano. Poderá ser utilizada, por exemplo, para evitar a ocupação de áreas não suficientemente equipadas, para evitar a retenção especulativa de imóveis vagos ou subutilizados, para preservar o patrimônio cultural ou ambiental, para exigir a urbanização ou ocupação compulsórias de imóveis ociosos, para captar recursos financeiros destinados ao desenvolvimento urbano e para exigir a reparação de impactos ambientais” (p.1).

Sendo assim, sumarizando o exposto, o direito de propriedade será tutelado sob a ótica social e ambiental, como determinado na Magna Carta vigente. A forma concreta através da qual a propriedade se esculpe é determinada pela imposição de obrigações e limitações ao exercício do direito de propriedade – está condicionada pela integração da tutela ambiental com os princípios relativos à ordem econômica, à ordem tributária e à política urbana (que explicitamente define como princípio a tutela ambiental).

8. ESTATUTO DA CIDADE

A lei da política urbana não resulta de processo de discussão recente, uma vez que o movimento pela reforma urbana conta pelo menos mais de duas décadas. A Constituição de 1988 refletiu essa mobilização. Os instrumentos hábeis à reversão do modo de produção das megalópoles brasileiras, absorvido pelas cidades médias e pequenas, são esquadrihados desde a edição da CF/88, e foram se aperfeiçoando a partir de ações de políticas públicas e levadas a efeito pela administração

municipal em todo o país, quando comprometida com a gestão democrática das cidades (FERNANDES e ALFONSIN 2003).

Como já ressaltado, estão à disposição dos administradores urbanos, dos planejadores, e mesmo dos que assumem responsabilidade política quando eleitos, instrumentos para refazer os planos diretores municipais e de norte para a expansão urbana planejada, assim como os mesmos instrumentos direcionam os administradores dos municípios que compõem as regiões metropolitanas.

A lei obriga ao administrador público efetivar ações de planejamento de gestão ambiental das cidades, segundo os princípios e diretrizes impostas por ela, sob pena de aplicabilidade das sanções previstas.

O Estatuto da Cidade (EC) determina que o caráter expansionista das cidades tem que agregar a função socioambiental da propriedade urbana engendrada com a efetivação dos instrumentos jurídicos aplicáveis, bem como por meio da cooperação entre União, estados, Distrito Federal e municípios (prevista pela CF/88, no artigo 241, que trata da gestão associada de serviços públicos), e dispõe sobre planos diretores que priorizem ações, estabeleçam metas, prevejam avaliação, que se relacionem às situações reais das cidades.

Ressalta-se, diante do exposto no capítulo anterior, que a função ambiental da propriedade urbana infere da sistemática do Direito pátrio para o exercício do direito de propriedade articulada com a tutela jurídica do meio ambiente, uma vez que aquele exercício sofre limitações oriundas dessa tutela, não estando explicitamente contida na redação da norma.

Os instrumentos contidos no EC têm natureza urbanística, para indução do uso e ocupação do solo segundo as diretrizes da lei e segundo o feito individual de cada Município, traduzem uma feição estratégica à gestão, com assunção da participação direta da sociedade nos processos de decisão que afetam as cidades e, de modo equivocado, como será propriamente demonstrado, tem como diretriz a regularização fundiária, que no meu entendimento deveria ser mais um instrumento e não finalidade da política de desenvolvimento urbano.

A implementação da sustentabilidade no território urbano depende integralmente da vontade política dos gestores públicos: podem repetir estratégias ultrapassadas do planejamento urbano, mantendo práticas arraigadas, preservando o *modus operandi* que gerou a atual ocupação territorial urbana ou podem lançar mão de todo instrumental que têm à disposição para modificar profunda e estruturalmente a configuração urbana, conjurando participação da sociedade, alcance de metas que contemplem a sustentabilidade urbana e ambiental, desenvolvimento econômico e inclusão social.

De forma alguma se pretende esgotar o instrumento global que é o próprio Estatuto da Cidade (EC), mas tão somente levantar considerações sobre instrumentos destacados, para evidenciar a possibilidade efetiva de integração do planejamento urbano e os sistemas de gestão de recursos ambientais, a integração da ação dos setores governamentais com os setores privados, com a participação da sociedade civil organizada e pela via da mobilização social, de modo a atingir a sustentabilidade.

8.1 Origem constitucional e evolução legislativa

Apesar da Constituição de 1934 prever a função social (artigo 113: a Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: (...) -17) É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar) , e o cumprimento da função social da propriedade ser tema da Constituição de 1967, até 1988 tal princípio carecia de definição.

Como descreve Mariana Moreira (DALLARI e FERRAZ 2003), "O fato é que a ausência de definição por meio de planos de desenvolvimento e do delineamento de política urbana tornou a *função social da propriedade* expressão vazia de conteúdo. As normas voltadas aos limites administrativos para o exercício do direito de construir passaram a servir de parâmetro para a conformação do direito de propriedade. Foi perfeitamente

tolerável, por exemplo, que um proprietário deixasse de dar utilidade a seu imóvel urbano, deixando de edificar na área, sem que qualquer medida lhe fosse exigida” (p.29).

Até a Constituição Federal de 1988 não havia previsão constitucional adequada em matéria urbana e em matéria ambiental: “(...) com o que as cidades brasileiras cresceram sem um marco jurídico adequado que permitisse o controle do processo de desenvolvimento urbano” (FERNANDES 2001, p.19).

Definir um marco regulatório para a política urbana, em que pese embrionariamente em propostas de normatização do desenvolvimento urbano na década de 1970, pelo Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU) , foi desafio ainda não totalmente superado, mesmo com a edição do Estatuto da Cidade, como adiante será demonstrado.

As propostas elaboradas pelo CDU redundaram numa iniciativa legislativa do Poder Executivo, e foi apresentado ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 775 de 1983, que dispunha sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano, tendo tramitado até 1988, data da promulgação da Constituição vigente. A ele foram apensados 14 outros projetos de lei.

Para o PL 775/83 “ (...) o desenvolvimento urbano consistia, basicamente, na solução de problemas relacionados às distorções do crescimento urbano; ao atendimento da função social da propriedade; ao uso adequado do solo urbano; aos investimentos públicos e a outros que resultassem, igualmente, na valorização dos imóveis urbanos; ao estabelecimento de política fiscal e financeira que sustentasse as ações necessárias e, também, à participação da iniciativa privada dos processos de urbanização. A idéia central do projeto era a de ser necessário e urgente dotar os administradores públicos, locais e regionais, de condições mais efetivas de atuação no meio urbano” (DALLARI e FERRAZ 2003, p.32).

O PL 775/83 fixava diretrizes gerais de desenvolvimento urbano, mas era excessivamente detalhista, extrapolando a esfera de competência da União para elaborar normas gerais, restringia a elaboração dos planos

diretores, não regulava formas de intervenção e regularização fundiária na urbanização e reforma urbana, dentre outros aspectos que, congregados, não o habilitavam como política urbana.

Após a promulgação da Magna Carta, em 1889, o então deputado Raul Ferraz propôs o Projeto de Lei substitutivo nº 2191/89, que continha diretrizes gerais de política urbana, adequava as normas do plano diretor e distribuía as atribuições para cada ente federado, em matéria urbanística, à nova Constituição.

Em 1990 foi aprovado no Senado Federal, e enviado à Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei 5788/90, de autoria do então senador Pompeu de Souza, ao qual foram apensadas as proposições legislativas de igual conteúdo, configurando-se no projeto de lei do Estatuto da Cidade, que demorou onze anos para ser promulgado.

O Estatuto da Cidade é um conjunto de normas de cunho urbanístico e ambiental, que oferecem uma base de fixação da função social da propriedade, bem como da ambiental, com vistas à concretizar os objetivos da política urbana explicitados na Constituição.

A Constituição Federal de 1988 inseriu no título concernente à ordem econômica e financeira capítulo que rege a política urbana. Cumpre observar que o meio ambiente, em que pese ser transversal à Constituição, tem capítulo próprio no título da ordem social. O desenvolvimento sustentável é princípio presente em vários dispositivos constitucionais, é explícita a necessária harmonia entre os fatores componentes do desenvolvimento (sociais, ambientais e econômicos), é mandatário na Constituição o vínculo entre estes fatores, na busca da qualidade de vida, mormente no ambiente urbano, onde se fixa a imensa maioria da população brasileira.

O emérito doutrinador de Direito Ambiental, Edis MILARÉ (2004) levanta a observação de que a política urbana está incluída no contexto econômico, juntamente com a política fundiária e da reforma agrária, bem como o Sistema Financeiro Nacional, em oposição ao meio ambiente, incluído no título referente à ordem social. Destaca tal observação, uma vez que entende ser a problemática urbana mais social do que econômica, " (....)

porquanto ela está ligada aos assentamentos humanos, a processos demográficos, a estilos de vida, a valores culturais próprios, a forte interação de indivíduos e de grupos. A estruturação da vida cidadina processa-se a partir de necessidades humanas próprias da espécie, as quais levam a pessoa a buscar, na cidade, meios e condições de atender a essas necessidades” (p.622).

No mesmo diapasão, tem-se que: “À primeira vista pode até parecer estranho que disposições concernentes à política urbana estejam inseridas, na Constituição, logo em seguida às relativas aos princípios gerais da atividade econômica. Não obstante, está arrolado dentre mencionados princípios o da função social da propriedade, que, em sendo urbana, só é cumprida quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (CF, artigo 182)” (DALLARI e FERRAZ 2003, p.22).

Entretanto, embora a política urbana tenha sido inserida no contexto de solução de contendas econômicas, tal inserção teve como propósito, segundo MILARÉ (2004), de materializar a interpretação da Constituição Federal em seu conjunto, “(...) com a necessária amarração entre suas partes. Senão vejamos: o meio ambiente é mais compreensivo e abrangente do que a economia, porquanto é na esfera do meio ambiente ecologicamente equilibrado que devem processar-se as relações econômicas, assim como a própria vida cidadina. A qualidade ambiental compreenderá, por ser essencial a qualidade do meio ambiente urbano. Esta concepção decorre da interpretação finalística e sistemática do conjunto dos dispositivos constitucionais” (p. 623).

Efetivamente a rubrica constitucional de que a política de desenvolvimento urbano será executada pelos Municípios e garante o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade (artigo182, CF/88). Nesse sentido, “É bem verdade que um adequado desenvolvimento urbano constitui também condição fundamental para o desenvolvimento das atividades econômicas que ocorrem nas cidades, e sem as quais não são criadas riquezas a serem compartilhadas por todo o corpo social. Mas

parece certo que a finalidade mais imediata dos dispositivos constitucionais em questão é viabilizar a democratização das funções sociais da cidade em proveito de seus habitantes, prevendo mecanismos de promoção do adequado aproveitamento do solo urbano” (DALLARI e FERRAZ 2003, p.22).

Por fim, MILARÉ (2004) expõe que “A inserção do meio ambiente na ordem social revela o caráter de finalidade que reveste a saúde humana (sadia qualidade de vida) em face dos direitos fundamentais do cidadão ou da sociedade como um todo. Tais direitos sociais são assistidos pela ordem econômica, sem qualquer diminuição de importância desta última. O econômico perante o social assume certo caráter instrumental, uma vez que não pode constituir um fim em si mesmo, embora seja indispensável à consecução do bem-estar da coletividade e à sustentabilidade do desenvolvimento nacional” (p. 631-2).

A Política Urbana está traduzida na Lei nº 10.257/01, o Estatuto da Cidade, e o parágrafo único do seu artigo 1º preceitua que: “Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”.

A lei estabelece normas de ordem pública e interesse social que “(...) regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos e, ainda, do equilíbrio ambiental. Percebe-se, então, que o uso da propriedade urbana visará, sobretudo, ao bem coletivo, à segurança e bem-estar dos cidadãos e ao equilíbrio ambiental. Portanto, o uso da propriedade urbana não mais se direciona somente ao interesse geral, pois está permeado pela função social da propriedade, mencionada no artigo 5º, XXIII, da Constituição Federal” (MEDAUAR e ALMEIDA 2004, p.24-5).

Assume, a referida lei, em suas diretrizes, todas as premissas da proteção ambiental e da sustentabilidade urbana, pela via do planejamento.

Ressalte-se que aferir sustentabilidade ao planejamento urbano implica na integração das políticas urbanas e de meio ambiente.

Está determinado no Estatuto da Cidade que cumpre ao Município a aprovação do Plano Diretor. Também merece destaque que a propriedade urbana só cumprirá sua função social se atender às exigências (constitucionais) fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor (artigo 182, §§ 1º e 2º).

A pertinência do trato constitucional da política urbana consubstancia a transversalidade da questão ambiental e consolida-a como vértice do planejamento urbano.

Retomando a origem legislativa do EC, como mencionado, após a edição da Constituição, o primeiro Projeto de Lei fixando a política de desenvolvimento urbano, com vistas à regulamentação dos artigos 182 e 183, foi apresentado em abril de 1989, pelo então Deputado Federal Raul Ferraz, e estabelecia diretrizes para o desenvolvimento urbano, definia o conteúdo da função social da propriedade e determinava as competências dos entes federados na matéria.

Também previa diretrizes gerais para a elaboração dos planos diretores assim como institutos jurídicos tais como Direito de Superfície, Parcelamento e Edificação Compulsória, Direito de Preempção, entre outros.

Regulamentava a usucapião especial urbana e previa crimes relativos à matéria urbanística. A esse projeto foram anexados os que já tramitavam na Câmara Federal, e o conjunto foi aprovado na Comissão de Constituição e Justiça com 20 emendas. Em 1990 houve apensamento de todo o conjunto ao Projeto de Lei do Estatuto da Cidade (PL 5788/90), do Senador Pompeu de Souza.

Depois de onze anos de tramitação, durante os quais diversos setores explicitaram os conflitos inerentes ao desenvolvimento das cidades, foi editado o Estatuto da Cidade: pela dimensão das diretrizes norteadoras é o marco regulatório da reforma urbana, fundeado no pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades com garantia do direito a cidades sustentáveis. Note-se a ênfase na dimensão transversal da questão

ambiental da Política Urbana, especificamente nos dispositivos que tratam da ordenação e controle do uso do solo de maneira a conter a degradação das áreas urbanizadas e a deterioração ambiental.

Foi aprovado por unanimidade e sancionado pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso, com alguns vetos, sendo o mais relevante o veto à seção VI, artigos 15 a 20 – estes dispositivos asseguravam o direito à concessão de uso especial para fins de moradias. Reconhecendo a importância do conteúdo dos artigos vetados, o Presidente editou a Medida Provisória nº 2.220/01, com vistas a regular a concessão de uso especial para fins de moradia.

No entendimento de RODRIGUES (2002), “(...) de acordo com o nosso sentir, como o Dec.-Lei n 271/67, em seu artigo 7º, regra a concessão de direito real de uso de terrenos públicos ou particulares, ‘para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, ou outra utilização de interesse social’ (...), entendemos que este decreto está em vigor e fica desnecessária, *ipso facto*, a edição da supracitada Medida Provisória. Além do mais, referida Medida Provisória não restaurará os artigos 15 a 20/EC, cujos vetos não foram rejeitados pelo Congresso nacional durante o seu processo legislativo. Assim, a Medida Provisória n. 2.220/01 está regendo matéria que, no nosso sentir, nada tem a ver com o Estatuto da Cidade” (p.162).

Os artigos suprimidos asseguravam o direito à concessão de uso especial para fins de moradia, de áreas públicas ocupadas por população de baixa renda: houve deflagração de várias discussões acerca da extensão da concessão desse direito (a MP 2.220/01 visou restringi-lo às áreas ocupadas até a edição do Estatuto da Cidade), e à disciplina da aplicação da concessão de uso em áreas públicas. Acionando ativamente o Estado, nesse item, seria uma contribuição direta do poder público, quer na garantia ao direito de habitação, quer na reforma urbana.

Em que pese o retrocesso que o veto significa, reconhece-se que o Estatuto da Cidade fortalece o controle social com a previsão da gestão democrática através de conselhos de política urbana, da realização de

debates, audiências e consultas públicas para a aprovação e a implementação dos planos diretores e das leis orçamentárias.

Neste ponto compensa ressaltar que o EC é essencialmente centrado em instrumentos para regularização fundiária e desenvolvimento urbano sem prever instrumentos de financiamento do desenvolvimento urbano e do planejamento da expansão urbana. A imprevisão de sustentáculo econômico e financeiro é falha notória das leis que prevêm políticas ambientais, tornando-as suscetíveis de falhas de implementação.

Cumpra destacar que a Lei da Política de Desenvolvimento Urbano, não se limita a reger os procedimentos para implementação das disposições constitucionais, “Inova originariamente a ordem jurídica, estabelece obrigações e proibições a particulares e a agentes públicos, cria institutos jurídicos, prevê sanções para os que violarem as regras que prescreve” (DALLARI e FERRAZ 2003, p.23), e insere diversos instrumentos para a implementação de política urbana.

A lei só será integralmente aplicável com edição de lei municipal atinente a instrumentos como:

- i) parcelamento, edificação ou utilização compulsória – artigo 5º;
- ii) direito de preempção – artigo 25;
- iii) outorga onerosa do direito de construir – artigo 30;
- iv) operações urbanas consorciadas – artigo 32;
- v) transferência do direito de construir – artigo 35;
- vi) estudo de impacto de vizinhança – artigo 36; e
- vii) plano diretor – artigo 40.

Há previsão de penalização aos prefeitos que deixarem de cumprir o que dispõe o Estatuto, no sentido de evidenciar improbidade administrativa (artigo 52).

8.2 Diretrizes

Como já mencionado, a política de desenvolvimento urbano será executada conforme as diretrizes fixadas em lei, pelo poder público

municipal (artigo 182, *caput*, CF/88). E compete à União, privativamente, instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano e, concorrentemente com os Estados estabelecer normas gerais de direito urbanístico (artigo 24, I, CF/88).

As normas gerais se aplicam indistintamente a todos os entes federados, estabelecendo princípios ou diretrizes de ação, impondo padrões estandardizados (MEIRELES 1993).

Então, “As diretrizes gerais da política urbana estabelecidas no Estatuto da Cidade como normas gerais de direito urbanístico são, em especial para os Municípios, as normas balizadoras e indutoras da aplicação dos instrumentos de política urbana regulamentados na lei. O Poder Público somente estará respeitando o Estatuto da Cidade, quando os instrumentos previstos forem aplicados com a finalidade de atender as diretrizes gerais previstas na lei (...). A possibilidade do uso desses instrumentos pelos Municípios de forma a contrariar as diretrizes gerais da política urbana poderá ser questionada até mesmo por via judicial, em razão do pleno desrespeito à lei federal de desenvolvimento urbano e às normas constitucionais da política urbana” (ROLNIK 2001, p.33).

A aplicação dos instrumentos contidos no Estatuto da Cidade tem que, obrigatoriamente, atender às diretrizes impostas na lei, isto é, a utilização dos instrumentos de planejamento e gestão em contrariedade com as diretrizes gerais elencadas pelo artigo 2º do EC, pode ser questionada judicialmente, porque contrariam lei federal.

Desse modo, por exemplo, se determinado Município dispõe em seu Plano Diretor sobre o Direito de Preempção em determinada área, com fim diverso do rol explicitado pelo artigo 26⁴, a prática pode ser reconhecida como lesão à ordem urbanística e com fundamento legal do próprio Estatuto

⁴ Artigo 26 - O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para: I – regularização fundiária; II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; III – constituição de reserva fundiária; IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana; V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários; VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

da Cidade, consoante seu artigo 53 e seguintes, há base para intentar Ação Civil Pública (Lei 7347/85), para responsabilização dos entes públicos e privados por aquela lesão, ocorrida em face do uso indevido e ilegítimo do instrumento da política urbana.

Sumariamente, o direito urbanístico brasileiro estabelece-se constitucionalmente e materializa-se a política urbana no Estatuto da Cidade: "(...) com a Constituição de 1988 ficou delineado com alguma clareza o *campo temático* do direito urbanístico brasileiro (a política espacial das cidades e os instrumentos para sua implementação), seus *conceitos* se fixaram e difundiram (função social da propriedade urbana, planejamento urbanístico, utilização compulsória etc.), seus *objetivos* foram se determinando (desenvolvimento urbano, regularização fundiária, proteção ambiental etc.), muitos *instrumentos* colocam-se à disposição (desapropriação urbanística, licença urbanística, plano diretor etc.), *competências* ficaram definidas" (DALLARI e FERRAZ 2003, p.51).

A política urbana será executada pelos municípios, e pelos demais entes federados, cada um na sua esfera de competência: não exclui a gestão das regiões metropolitanas, isto é, as diretrizes contidas no Estatuto da Cidade são de observação obrigatória nas ações de políticas implementadas tanto pelos Estados, quanto pela União.

Compensa destacar que as normas contidas no Estatuto da Cidade, em que pese terem cunho de direito urbanístico, voltam-se à preservação ambiental (tanto do meio ambiente natural, mas principalmente, do meio urbano construído).

As diretrizes estão elencadas no artigo 2º (EC, Lei 10.257/01), cujo *caput* determina que a política urbana tem como objetivo a ordenação do pleno desenvolvimento da cidade e da propriedade urbana, por meio das diretrizes gerais ali elencadas.

8.2.1 Alicerce da sustentabilidade urbana: garantia a cidades sustentáveis, gestão democrática e cooperação

Com a política urbana, pela via do planejamento, almeja-se atingir o pleno desenvolvimento de todas as funções sociais da cidade e da propriedade urbana; com as diretrizes gerais norteia-se a ação estatal, em cooperação com a social, na equalização daquelas funções.

O EC estabelece 16 diretrizes gerais que norteiam a política urbana e o desenvolvimento urbano. Neste conjunto, deve estar o norte do planejamento: aos municípios compete a edição das normas que atendam aos interesses locais, mas sob o foco de influência das diretrizes norteadoras. “Ao assentar suas diretrizes gerais, o Estatuto expressa a convicção de que, nas cidades, o *equilíbrio* é possível – e, por isso, necessário. Deve-se buscar o equilíbrio das várias funções entre si (moradia, trabalho, lazer, circulação etc.), bem como entre a realização do presente e a preservação do futuro (artigo 2º, I); entre o estatal e o não-estatal (incisos III e XVI); entre o rural e o urbano (inciso VII); entre a oferta de bens urbanos e a necessidade dos habitantes (inciso V); entre o emprego do solo e a infraestrutura existente (inciso VI); entre os interesses do Município e os dos territórios sob sua influência (incisos IV e VIII). O crescimento não é um objetivo; o equilíbrio, sim; por isso, o crescimento deverá respeitar os *limites da sustentabilidade*, seja quanto aos padrões de produção e consumo, seja quanto à expansão urbana (inciso VIII). Toda intervenção individual potencialmente desequilibradora deve ser previamente comunicada (inciso XIII), estudada e, a seguir, compensada” (DALLARI e FERRAZ 2003, p.55).

O presente estudo fez a análise das diretrizes em conjunto, e pôde ser apurado que o conteúdo das diretrizes denota o caráter ambiental da lei da política urbana, associando-o a um novo norte de atuação da administração pública, quer na normatização da atuação dos particulares, quer na articulação e coordenação das ações de cooperação entre o setor público e o setor privado.

A lei estabelece a garantia do direito a cidades sustentáveis como primeira diretriz (inciso I art 2º, Lei nº 10.257/01): “Direito a cidades

sustentáveis, para o Estatuto da Cidade, engloba o direito à terra urbana, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações. Esse conceito coaduna-se perfeitamente com o conteúdo trazido pela Agenda 21, no seu capítulo referente à promoção do desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos, bem como os principais preceitos da Agenda Habitat, documento final da 2ª Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, ocorrida em Istambul em 1996: 'Pertencente à categoria dos direitos difusos, como o direito ao meio ambiente, o direito a cidades sustentáveis preconiza a meta fundamental da República Brasileira para o desenvolvimento urbano: tomar as cidades brasileiras mais justas, humanas, democráticas e sustentáveis'" (ARAÚJO 1993, p.04).

O conceito de cidades sustentáveis é diferente do conceito de cidades saudáveis, senão vejamos: o conceito de cidades saudáveis fundamenta-se numa proposta da Organização Mundial de Saúde (OMS), de 1980, transposta para a América Latina na década de 1990 pela Organização Pan-americana de Saúde (OPAS), e avalia uma cidade saudável como a que coloca em prática, de modo contínuo, a melhoria do meio ambiente físico e social, por meio de todos os recursos disponíveis na comunidade. Origina, o movimento, no ano de 2000, a formação do Centro de Estudos, Pesquisa e Documentação (CEPEDOC Cidades Saudáveis), a partir da Faculdade de Saúde Pública da USP, com objetivo de apoiar os municípios e comunidades a integrarem o Movimento por Cidades Saudáveis, organizando e divulgando informações sobre projetos de melhoria de qualidade de vida nas cidades.

Desse modo, em que pese ainda não existir metodologia de avaliação com indicadores das mudanças ocorridas nas cidades após a aplicação das estratégias propostas pelo movimento, esforços têm sido envidados para promover qualidade de vida e melhoria do ambiente em que se vive, com vistas à promoção da saúde - que hoje tem conceito mais amplo do que a simples ausência de doença, abarcando o estado de completo bem-estar físico, mental e social (OMS 1947), abrangendo ação individual, coletiva e

governamental; produzir processo participativo e gerar qualidade ambiental incrementa a promoção de saúde.

Quando trata da conceituação de cidade saudável e cidade sustentável, o Prof. José Ávila COIMBRA (2002) expõe que “Na etimologia, *saudável* relaciona-se a saúde, ao sadio, ao que sendo utilizado produz sensação de bem-estar; é, ao mesmo tempo, causa e efeito, condicionante e resultado. Para ele, o conceito de sustentável “ (...) refere-se àquilo que pode manter-se em pé, que tem abaixo de si uma base, recursos que suportam. Como se vê há diferenças na origem das palavras. Com os conceitos, o processo já é outro, porque eles são elaborados quase sempre intencionalmente a partir de juízos e raciocínios. Usam-se as mesmas palavras para conceitos diferentes, assim como se adotam os mesmos conceitos com palavras diferentes, por conseguinte, saudável e sustentável tanto podem ser distinguidos como identificados. Só isso basta para constituir dificuldade, e mesmo obstáculo, tanto na formulação de teorias como na implementação de medidas práticas de gestão” (p.398).

Nos incisos II e VIII, do artigo 2º do Estatuto da Cidade, estão as diretrizes da gestão democrática e da adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços, e de expansão urbana, compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município, e de sua área de influência, respectivamente.

São dois pilares da sustentabilidade, preconizados pela Agenda 21 - o princípio da participação no processo de planejamento e mudança de padrões de produção e de consumo.

Em consonância com a Agenda 21, o inciso XII, do artigo 2ª, dispõe sobre a proteção, preservação e recuperação dos meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico, corroborando o cunho de sustentabilidade de que a política urbana deve ser revestida.

O conceito de cidades sustentáveis releva as ações recíprocas entre o meio artificial e o meio ambiente natural, assimilando que as cidades são per si sistemas que detêm exponencial demanda própria de manutenção e

desenvolvimento. Entendendo desenvolvimento como conjunto de aspirações sociais, e sustentabilidade como abastecimento renovado do conjunto de fatores ambientais necessários à conservação da sociedade, de modo que as gerações futuras também o possam usufruir, para o desenvolvimento urbano sustentável é imprescindível o planejamento, no sentido amplo, no qual elementos variáveis como consumo de energia e qualidade de vida são considerados, ao qual aplicam-se parâmetros outros, ainda não utilizados pelos planejadores, como padrões de consumo.

As ações em âmbito municipal com vistas à modificação dos padrões de produção e de consumo não são exatamente de cunho urbanístico, mas têm caráter econômico e ambiental. Em que pese as medidas necessárias serem de competência da União, dos Estados e da iniciativa privada, a contribuição do Município pode ater-se no desenvolvimento de sistema de gerenciamento de resíduos urbanos, que contemple a separação do lixo nas residências (minimamente em seco e úmido), estímulo à criação de cooperativas de catadores, divulgação de informação acoplada à divulgação institucional, desenvolvimento de programas de redução de consumo de produtos com excesso de embalagem, integração de forma transversal da educação ambiental, nos currículos das escolas municipais, dentre outras.

Outra observação pertinente refere-se às assimetrias nos anseios e objetivos das diferentes classes sociais, na luta em prol do desenvolvimento: na proposição de instrumentos que instruem a sustentabilidade, a utilização balanceada dos estoques de recursos naturais pode propiciar encurtamento daquelas assimetrias, propugnando pelo vetor da igualdade não somente entre distintas classes sociais numa mesma geração, mas entre gerações.

O equilíbrio entre as aspirações por desenvolvimento, em contraposição à apropriada utilização de recursos naturais, depende do equacionamento entre as demandas, de modo a racionalizá-la, desde que os conflitos sociais se equilibrem por meio da justiça social, da eficiência econômica e do equilíbrio ambiental.

Desse modo, pela via da gestão democrática, pela via da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da

comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (inciso II, artigo 2º, EC), materializa-se o princípio da participação, exatamente como na matéria ambiental, na formulação e implementação de políticas públicas e atuação nas funções administrativas. Aliás, a própria Constituição Federal, impõe o preceito a ser observado pelos municípios, que é a cooperação das associações representativas no planejamento municipal (artigo 29, XII), além de prever a iniciativa popular na elaboração de leis federais, segundo requisitos contidos no seu artigo 61, § 2º.

Nas palavras de COIMBRA (2002), "A sustentabilidade requer, ainda, que o gerenciamento urbano tenha como resultado um produto social (não o mero 'produto administrativo'): esse produto é *uma cidade saudável*. Por aí se vê que uma cidade não poderá ser saudável se não for, antes, sustentável. A sustentabilidade é a pré-condição da saudabilidade" (p.399).

Contrário senso, uma cidade pode se revelar saudável sem ser sustentável, isto é, atender à definição de Cidade Saudável dada pela Organização Mundial de Saúde (OMS), através da Organização Pan-americana de Saúde (OPAS), segundo a qual é Cidade Saudável aquela na qual as autoridades políticas e civis, as instituições e organizações públicas e privadas, os proprietários, os empresários, trabalhadores e a sociedade dedicam esforços constantes para melhorar as condições de vida, trabalho e cultura da população, estabelecendo uma relação harmoniosa com o meio ambiente físico e natural, além de expandirem os recursos comunitários para melhorar a convivência, desenvolver a solidariedade, a co-gestão e a democracia, sem ter se adequadado às estratégias de sustentabilidade urbanas, sobretudo as preconizadas pela Agenda 21.

As estratégias de sustentabilidade urbanas são apontadas como prioritárias para o desenvolvimento sustentável das cidades (MMA 2000) e podem ser agrupadas em ações que tenham como objetivo:

- (i) desenvolver a regulamentação do uso e ocupação do solo urbano, com promoção da ordenação do território, para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, considerando a promoção da equidade, eficiência e qualidade ambiental;
- (ii) prover capacitação institucional e de recursos humanos para fortalecer o potencial de planejamento e gestão democrática da cidade, com incorporação da dimensão ambiental urbana, com ratificação da efetiva participação social;
- (iii) promover ações que contribuam para a modificação dos padrões de produção e consumo da cidade, na redução de custos e desperdícios, com fomento do desenvolvimento de tecnologias urbanas sustentáveis;
- (iv) estimular a aplicação de instrumentos econômicos no gerenciamento dos recursos ambientais para assegurar sustentabilidade urbana.

Nesse sentido, alinhando o acima exposto com as diretrizes contidas no Estatuto da Cidade, pode ser afirmado que a cidade sustentável necessariamente tem que ser saudável.

Ressalte-se a extrema importância da política de habitação e a de desenvolvimento urbano (que contemple a expansão urbana), integradas à de meio ambiente, na caracterização do Município saudável. E, em que pese existem indicadores de qualidade ambiental no Estatuto da Cidade, como saneamento ambiental, e indicadores para ocupação do solo e do espaço social (MILARÉ 2003), “O caráter saudável de uma cidade não se mede por um único fator, mesmo aquele que possa parecer o mais estrutural. A saudabilidade, assim como a sustentabilidade, é rede complexa de fatores interligados. A qualidade de vida urbana é tecida como malha, com muitos fios, laços e nós. Daí se deduz que o trabalho (do Poder Público e da coletividade) é constante e passível de revisão sistêmica e sistemática” (p.407).

Expõe Klára Kaiser Mori, “ (...) uma das características marcantes do Estado de elite, à diferença de um Estado burguês, é que suas ações não correspondem aos interesses coletivos da classe dominante, resultam de sua manipulação pelos membros individuais, ou pelos grupos de interesse diversos, integrantes daquela classe. Frente a isso, a proposta de se passar a regular a ação do Estado brasileiro, conforme o jargão usual, pelos *setores organizados da sociedade civil* (sejam eles sociedades de bairro, clubes de mães, minorias étnicas, ONG’s ou outros) visivelmente em nada muda a *forma* vigente da atuação estatal. Mantém-se inalterada sua sujeição a pressões localizadas e particulares, cujo conjunto seguramente não poderá se articular jamais em alguma política estatal internamente consistente” (DEÁK e SCHIFFER 1999, p.70).

E continua, no mesmo sentido: “Quanto ao seu *conteúdo*, se se levar em consideração que se trata de um ambiente social em que parte significativa da população do país está excluída das condições mínimas de cidadania e onde, como já se assinalou, as formas de dominação extra-econômica continuam em vigor, como relações de favor, não deve haver muita dúvida de que quaisquer propostas de inclusão crescente das organizações da “sociedade civil” no controle dos projetos econômicos, sociais, culturais etc. da sociedade brasileira não visa à melhor conformação desses projetos aos interesses nacionais. Sua aparente abertura “democrática” é, em última instância, apenas o verniz que encobre uma intenção não declarada: a de apropriação de espaços adicionais na condução do processo econômico-social pelos mesmos grupos de interesse nacionais e estrangeiros, cujos projetos sempre se ligaram ao enfraquecimento ou mesmo à eliminação de uma estrutura formal de seu controle pelo Estado brasileiro” (DEÁK e SCHIFFER 1999, p.71).

Deste modo, seria a democracia participativa vetor de perpetuação da forma de controle do Estado, ou seria novo norte no exercício da democracia? “A democracia participativa tem como premissa o interesse básico dos indivíduos na autodeterminação política e na abolição do domínio dos homens sobre os homens e concebe a formação de vontade política de

baixo para cima, num processo de estrutura com a participação de todos os cidadãos. A participação política visualiza a cidadania e a mudança do poder nos vários domínios sociais” (ROLNIK 2001, p.205).

A História tem se encarregado de demonstrar que a Democracia tem sido o pilar de conquistas de direitos sociais, mas, também, mote de discursos ideológicos antagônicos: o ato de escolher o representante político por meio de voto dos cidadãos virou ícone máximo de sua participação e exercício de cidadania. Entretanto, com a fixação do princípio da participação em todo o arcabouço legal pós Constituição de 1988, mormente nas leis ambientais, as formas de deliberação do Estado ficaram re-dirigidas. Além do mais, os próprios representantes eleitos têm uma visão difusa dos interesses sociais que representam: as necessidades coletivas ficam tangíveis na gestão democrática.

Embora possam ser vislumbrados embates entre os autores que defendem a integração da democracia representativa com a participativa para concretude das ações políticas, os baseados em Karl Marx e Max Weber, assim como autores do novo pensamento político norte-americano, “(...) resgatam noções de espaço público e de sociedade civil e retomam as noções de participação e de deliberação pública para fundamentar uma nova ordem democrática para a sociedade hoje” (SÁNCHEZ 2002, p.10), bem como os que apontam a participação como operativa, “ (...) defendendo o repasse de atribuição outrora concentradas no Estado para a ‘sociedade civil’, principalmente os ‘consumidores’ ou ‘clientes’ (...)” (SÁNCHEZ 2002, p.10), concretamente a participação direta amplia o cumprimento efetivo das disposições normativas, norteia as ações governamentais, as fiscaliza, promove controle social sobre os governantes, confere transparência aos processos e procedimentos administrativos, engendram a articulação entre os anseios coletivos e a promoção e implementação de políticas públicas, dentre outros.

Entretanto, a participação preconizada para a gestão democrática das cidades, e como exercício de cidadania, é absolutamente inócua se não embasada em acesso à informação, acurada e inteligível, isto é, adequada

ao público a que se destina. O desafio também se encontra na capacitação política dos grupos sociais, especialmente os constituídos pelos cidadãos economicamente marginalizados, para criação de cultura política com vistas à composição de conflitos emergidos dos interesses sociais diversos.

A participação da sociedade civil organizada pressupõe participação capacitada; entretanto, ainda tem demonstrado baixa capacidade de atender as demandas sociais que representam na concepção e implementação das políticas públicas. Mas, em que pese o tempo de amadurecimento natural necessário à otimização daquela participação, não se pode negar a vultuosa contribuição do Terceiro Setor na potencialização da democracia participativa.

A respeito da efetiva pressão do Terceiro Setor, deve ser destacada a força que ele hoje representa: "(...) Sempre acreditei que um dia o setor seria uma força política para garantir a eleição de qualquer candidato, hoje e no futuro. É um setor que tem garra, que tem acabativa (qualidade de transformar planos em realidade), que busca o que precisa com unhas e dentes, que não fica no discurso fácil da academia e da política. Se algum cientista político está tentando descobrir onde errou, por que Lula obteve tantos mais votos que o próprio PT, posso garantir que o terceiro setor teve enorme influência nesta eleição" (KANITZ 2002, p.40).

Ocorre um momento de encruzilhada para o Terceiro Setor Nacional, que deve assumir de vez seu papel, ajustando essa força que detém, na efetivação das políticas públicas ambientais e sociais. Também para ele se configura uma nova miríade de possibilidades de sustentação financeira e profissional ainda não assumida pelas entidades, que ressaltariam e garantiriam sua efetiva posição.

Para ROLNIK (2001) "Assegurar o pleno exercício do direito à cidade é diretriz chave da política urbana que deve ser implantada nas cidades brasileiras, tendo as pessoas humanas como a prioridade desta política" (p. 34).

O pleno exercício do direito à cidade não prescinde da participação do setor privado: é diretriz do EC, a cooperação entre os governos, a iniciativa

privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social (inciso II, do artigo 2º).

Evidente que a cooperação, em que pese ser diretriz da lei, não significa delegação da ação pública porque o desenvolvimento urbano, a execução da política urbana, reflete interesse público indisponível. No entendimento de RODRIGUES (2002), “Veja-se que a lei diz *processo de urbanização e processo* é conjunto de atos denominados de procedimento que tem de ter uma iniciativa e que, no caso, não se assemelha ao *processo judicial*, em que o Poder Judiciário jamais procede de ofício. Ao contrário, em se tratando de interesse público indisponível e em supremacia em relação ao interesse privado, cabe única e exclusivamente ao Poder Público Municipal (Chefe do Poder Executivo) a tomada desta iniciativa, para que haja o cumprimento da Política Urbana determinada pelo artigo 182/CF como uma imposição e não como uma faculdade” (p.73).

Feita a ressalva, a conjugação de esforços e investimentos, públicos e privados, no planejamento e fiscalização do desenvolvimento urbano, pode ser mais um vetor para a implementação da política urbana.

No que toca à cooperação, COIMBRA (2002) adverte que “Uma cidade não é isolada e auto-suficiente no sentido pleno da palavra; nem mesmo as antigas *pólis* gregas o eram. Neste mundo em que as interdependências são cada vez maiores, a administração da cidade deve aceitar que é necessário estabelecer parcerias com vistas à sustentabilidade” (p.401).

O referido autor destaca que é indispensável o intercâmbio com os municípios vizinhos, na busca de soluções conjuntas, que a articulação com a iniciativa privada pode contabilizar resultados positivos, desde que os ônus para o erário público sejam diminuídos e que interesses diversos ou confrontantes não sejam sobrepostos aos interesses coletivos, que se impõe articulação entre os municípios de regiões metropolitanas, uma vez que a conurbação altera o conceito e o exercício do poder local, além da participação das universidades e outras instituições ser fundamental para a sustentabilidade dos municípios.

A diretriz que trata da isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social (artigo 2º, inciso XVI), dispõe simetricamente os agentes públicos e privados, isto é, se o Estado for empreendedor será tratado da mesma maneira que uma organização privada no que toca ao cumprimento da lei. As normas que norteiam o uso e ocupação do solo têm cumprimento obrigatório e a intervenção urbana estatal deve respeitar todo o norte apontado pelo Estatuto da Cidade.

O EC tem também como diretriz a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização (artigo 2º, inciso IX), que se refere à correção de distorções originadas da aplicação de investimentos, públicos e privados, que geram disparidade na valorização do patrimônio urbano, com impacto direto nas condições econômicas e sociais da população (ROLNIK 2001).

Como o objetivo do EC é a disciplina do uso da propriedade urbana em prol do interesse social, a adoção de mecanismos que coíbam a especulação imobiliária e que visem à recuperação da mais-valia imobiliária decorrente de investimento público, bem como o integral cumprimento pelos empreendedores da execução e implantação dos equipamentos urbanos e comunitários, quando a lei assim o exigir (no caso de implantação de loteamentos, cabe ao empreendedor executar e implantar os equipamentos urbanos e comunitários exigidos nos artigos 4º e 5º da Lei nº 6.766/79, que trata de loteamentos em áreas urbanas) revela-o como vetor da sustentabilidade urbana.

8.2.2 Planejamento do desenvolvimento: ordenação e controle do uso do solo urbano e complementaridade com atividade rural

O EC tem como uma de suas diretrizes, no artigo 2º, inciso IV, o planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município, e do território sob sua área de influência, de modo a corrigir as distorções do crescimento urbano e

seus efeitos negativos sobre o meio ambiente – destaque-se a feição ambiental que a lei impõe ao planejamento.

Para SILVA (2000b), “O planejamento, em geral, é um processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos” (p.85). Por este prisma, a integração do desenvolvimento urbano e econômico que promovam a sustentabilidade tem como vetor o planejamento, que antes era facultado ao poder público municipal, e agora é imposição legal.

O EC prevê os instrumentos através dos quais seus objetivos serão atingidos: encabeçando-os estão os planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, depois o planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, e o planejamento municipal, em especial o plano diretor (artigo 4º, incisos I, II e III, alínea a).

O mote do planejamento de ações futuras com definições objetivas de metas, recursos e responsabilidades, verticalizado em toda a gestão urbana, revela a estratégia de desenvolvimento imposta pelo legislador. Para SÉGUIN (2002), “A imposição constitucional da obrigatoriedade de Plano Diretor para cidades com mais de 20 mil habitantes é uma forma de compatibilizar regras e harmonizar interesses” (p.51).

Desse modo, se o direito à cidade sustentável reflete-se no direito à ordem urbanística, esta se insere no planejamento geral do Estado, no que toca ao desenvolvimento, à interseção com o planejamento ambiental e no que respeita ao planejamento orçamentário e fiscal.

Faz todo sentido, então, a disposição de oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais, como diretriz da política urbana (artigo 2º, inciso V). Depois de planejar, o Estado deve prover os meios através dos quais a sustentabilidade se concretiza, deve instituir política de investimentos com base na equidade e universalização dos serviços, que iniba a concentração de serviços e equipamentos urbanos em setores da cidade. Atente-se que se trata de

universalização, mas não padronização, uma vez que cada área da cidade tem características territoriais e ambientais específicas.

O EC determina a ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: (i) a utilização inadequada dos imóveis urbanos; (ii) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; (iii) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana; (iv) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente; (v) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; (vi) a deterioração das áreas urbanizadas; (vii) a poluição e a degradação ambiental (artigo 2º, inciso VI, alíneas).

As disposições se referem às obrigações impostas aos proprietários para que a propriedade cumpra sua função social, por meio do traçado urbano. Tradicionalmente, as leis de uso e ocupação do solo se restringiam à regulação de usos baseados em modelos de distribuição de densidades e compatibilidades de usos (ROLNIK 2001). A diretriz sob comento insere a variável ambiental e visa motivar a ocupação e usos do solo de acordo com as determinações do planejamento, segundo a capacidade da infra-estrutura e dos equipamentos urbanos de cada área, bem como arbitrar conflitos entre usos e ocupação inconciliáveis.

O EC ainda tem como diretriz a integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência (artigo 2º, inciso VII), e a simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais (inciso XV).

A diretriz que determina a recuperação dos investimentos do poder público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos (artigo 2º, inciso X), reporta à contribuição de melhoria, instrumento tributário que será tratado em item próprio. Na verdade, "Determinados investimentos públicos

provocam valorização dos imóveis do entorno, produzindo ganhos imobiliários para alguns proprietários urbanos. O EC propõe mecanismos que permitam que parte desses ganhos sejam revertidos ao conjunto da sociedade, devolvendo para os cofres públicos parte desta valorização decorrente unicamente desta ação” (ROLNIK 2001, p.37).

No que respeita à adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira, e dos gastos públicos, aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais (artigo 2º, inciso X), trata-se de diretriz que visa integrar os objetivos da política de desenvolvimento urbano com a adequada atribuição orçamentária, destinação de investimentos e gastos públicos. A aplicação dos elementos tributários e financeiros terá como norte a promoção da sustentabilidade urbana em face dos aspectos sociais de cada localidade.

8.3 Instrumentos tributários e financeiros

O Estatuto da Cidade elenca os instrumentos da política urbana no artigo 4º. O inciso IV prevê de forma não exaustiva a aplicação de dois tributos e de instrumento de política financeira: “(...) o IPTU é o principal instrumento de arrecadação tributária do Município, a contribuição de melhoria é um tributo que precisa ser mais acionado e os incentivos e benefícios fiscais são os mais óbvios instrumentos de política tributária” (DALLARI e FERRAZ 2003, p.78).

Em relação aos incentivos e benefícios fiscais, excluindo-se a hipótese prevista no artigo 7º do EC, que será adiante analisado, salientam-se os da política urbana como estímulo à pró-atividade dos titulares de imóveis urbanos, no cumprimento de exigências e atendimento a critérios que revelem as funções sociais de suas propriedades, isto é, a diminuição da carga tributária como instrumento e estímulo à atuação na ordem urbanística.

A lei da política urbana institui a obrigação do planejamento e determina adequação não só do plano diretor conforme as diretrizes do EC, mas, também alteração da legislação tributária e da previsão orçamentária.

8.3.1 Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU

Em relação ao Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), a Constituição Federal de 1988 (artigo 156, inciso I) atribui competência aos municípios (e Distrito Federal) para o instituir: incide sobre a propriedade de imóvel localizado em zona urbana (é responsável o titular de domínio, possuidor ou ocupante a qualquer título). A delimitação da zona urbana sobre a qual incidirá IPTU deve ser designada por lei municipal.

O artigo 146, da CF/88, determina que cabe à lei complementar estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre definição de tributos e de suas espécies, e em relação aos impostos discriminados na Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes (*caput*, inciso I, III, alínea a.), bem como regular as limitações constitucionais ao poder de tributar (inciso II).

A lei complementar é o Código Tributário Nacional (CTN), que tipifica a incidência do IPTU (artigo 32); além da localização em zona urbana, condiciona a pelo menos dois melhoramentos constituídos ou mantidos pelo poder público, dentre cinco: (i) meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; (ii) abastecimento de água; (iii) sistema de esgotos sanitários; (iv) rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar; (v) escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de três quilômetros do imóvel considerado (artigo 32, § 1º, incisos I a V, CTN).

O IPTU é o único imposto sobre a propriedade (cuja hipótese de incidência é a propriedade, o domínio útil ou a posse) cuja competência de arrecadação é municipal. Havia uma discussão sobre a constitucionalidade da progressividade do IPTU, a não ser para assegurar a função social da propriedade, como previsto no § 1º do artigo 156: "(...) o imposto previsto

no inciso I poderá ser progressivo, nos termos de lei municipal, de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade”.

Foi declarada a inconstitucionalidade da progressividade da alíquota do IPTU pelo Supremo Tribunal Federal (STF), Súmula nº 589: como o imposto tem caráter real e não pessoal, é inconciliável a progressividade decorrente da capacidade econômica do contribuinte, isto é, imposto real considera somente a matéria tributável, ao contrário do imposto pessoal, como o Imposto de Renda, que incide aferindo a capacidade contributiva do contribuinte.

No ano de 2000 foi editada a Emenda Constitucional nº 29, modificando a redação do § 1º do artigo 156, que agora tem a seguinte redação: “(...) Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o artigo 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá: I - ser progressivo em razão do valor do imóvel; e II - ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel”.

Cumprir destacar que o IPTU progressivo com finalidade fiscal serve à geração de recursos para o Município. Entretanto, o IPTU progressivo de que trata o artigo 182 da CF/88 e o artigo 7º do EC, tem caráter e finalidade extrafiscal.

Nas lições de Geraldo Ataliba (*apud* DALLARI e FERRAZ 2003), a extrafiscalidade é “uso de instrumentos tributários para obtenção de finalidades não-arrecadatórias, mas estimulantes, indutoras ou inibidoras de comportamentos, tendo em vista outros fins, a realização de outros valores constitucionalmente consagrados” (p.104).

O artigo 7º do EC regulamenta a aplicação do IPTU progressivo, como sanção aplicável a proprietário de imóvel urbano que ignore o cumprimento de exigência referente à destinação de sua propriedade.

8.3.2 Sanções impostas aos proprietários de propriedades que descumprem com a função social

Então, o EC regulamenta a face extrafiscal do IPTU, quer dizer, será aplicado progressivamente como sanção ao proprietário de propriedade que

não cumpra sua função social, de acordo com especificidades do plano diretor.

Remetendo tais considerações à ordem constitucional, tem-se, como mencionado, que o pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades e a garantia de bem-estar de seus habitantes é o objetivo da política de desenvolvimento urbano, executada pelos municípios em consonância com as diretrizes gerais fixadas em lei federal (consoante *caput* do artigo 182 da CF/88).

É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos de lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente de: (i) parcelamento ou edificação compulsórios; (ii) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; (iii) desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até 10 anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais (§ 4º, incisos, artigo 182, CF/88).

Observa-se que o EC define imóvel subutilizado como o que tem aproveitamento inferior ao determinado pelo plano diretor, suscitando uma questão que será adiante mais bem desenvolvida, que é a função exclusivamente ambiental de uma propriedade não edificada, mas que contenha recurso ambiental que promova qualidade de vida ao seu entorno.

Para aplicação dos instrumentos previstos na norma constitucional, há necessidade de: (i) edição da norma federal (Estatuto da Cidade), que os regule; (ii) edição de lei municipal específica (regramento das exigências para que a propriedade cumpra sua função social, incluindo procedimentos e prazos de cumprimento); (iii) definição no plano diretor daquilo que é necessário para que o proprietário designe a sua propriedade de modo a cumprir a sua função social (e ambiental), bem como a área na qual situam-se as propriedades sob as quais recairão as sanções.

Deve ser também destacada, necessariamente, a função ambiental da propriedade urbana, segundo os argumentos antepostos. Então, a edição de lei municipal específica tratada pelo parágrafo anterior, deve conter o regramento das exigências para que a propriedade cumpra sua função ambiental, para aplicação daqueles instrumentos.

Cumpra, neste ponto expor o que está disposto no artigo 5º do EC, que trata do parcelamento, edificação ou utilização compulsória. Na regulamentação do § 4º do artigo 182, CF/88, que arrola as sanções aplicáveis ao proprietário de área urbana na hipótese de aproveitamento inadequado da mesma; ressalte-se que tal aproveitamento tem que ser apurado com base na lei municipal que reflete o plano diretor do Município. “Contudo, não é em qualquer hipótese de descumprimento da função social da propriedade urbana que cabem as medidas previstas nos inciso do § 4º do artigo 182 da Constituição: o descumprimento há de consistir em *não edificação, subutilização ou não utilização do solo urbano* “ (MEDAUAR e ALMEIDA 2004, p.61).

Não se pode furta de destacar que há uma questão não aventada pela Constituição e pelo Estatuto da Cidade, que é a referente ao espaço não utilizado cumprindo uma função exclusivamente ambiental da propriedade: um imóvel privado pode cumprir com uma função exclusivamente ambiental, mantendo-se vazio e não edificado, contendo algum recurso natural hábil à contribuição para a qualidade de vida, mesmo que somente para a sua vizinhança – por exemplo, com cobertura vegetal que diminua os efeitos das ilhas de calor, com remanescente hídrico etc.

O legislador perdeu a chance de explicitar a função ambiental da propriedade urbana mais uma vez. Entretanto, pela via da interpretação extensiva, aliando os objetivos com as diretrizes elencadas no EC, integradas à Política Nacional de Meio Ambiente, ousa-se admitir a exclusão da obrigação de edição obrigatória uma propriedade privada que atenda exclusivamente à uma função ambiental, evidentemente avaliada segundo caso concreto.

A lei da política urbana determina que lei municipal específica para área incluída no plano diretor na determinação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios do solo urbano, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação (*caput* artigo 5º). A lei considera subutilizado o imóvel cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente (§ 1º, inciso I, artigo 5º). Para o cumprimento da obrigação, o proprietário tem que ser notificado pelo poder público municipal, com a averbação da notificação em cartório de registro de imóveis.

O objetivo da aplicação do instrumento, além de ser aliado do planejamento da expansão urbana, encontra-se na indução da ocupação de áreas dotadas de infra-estrutura e equipamentos urbanos, impedindo a pressão da expansão urbana em áreas desprovidas daqueles equipamentos e infra-estrutura, em áreas de risco e de proteção ambiental, além de evitar a valorização exponencial de áreas urbanas vazias dotadas de infra-estrutura, que, depois, serão somente acessíveis à população de maior renda, relegando a população de baixa renda às periferias. A finalidade é coibir a especulação imobiliária.

O artigo 46 do EC determina que o poder público municipal poderá facultar ao proprietário de área atingida pela obrigação contida no *caput* do artigo 5º, se por ele requerido, o estabelecimento de consórcio imobiliário para viabilização financeira do aproveitamento do imóvel.

Dessa forma, o consórcio imobiliário "(....) é um instrumento de cooperação entre o poder público e a iniciativa privada, para fins de realizar urbanização em áreas que tenham carência de infra-estrutura e serviços urbanos e contenham imóveis urbanos subutilizados e não utilizados" (ROLNIK 2001, p.127). Então, por meio do consórcio, o poder público realiza a urbanização, e o proprietário recebe um certo número de lotes (cujo valor em conjunto corresponda ao valor total da área antes das melhorias originadas da urbanização); os lotes remanescentes podem ser comercializados pelo poder público ou destinados à habitação de população de baixa renda.

Se não houver integral cumprimento das condições e prazos previstos no artigo 5º, EC, o Município procederá à aplicação do IPTU progressivo no tempo, por meio do aumento da alíquota por cinco anos (artigo 7º). Se a obrigação de parcelar, utilizar ou edificar não for atendida em cinco anos, será mantida a cobrança pela alíquota máxima, garantida a prerrogativa da desapropriação, como prevista no artigo 8º, EC.

Como o objetivo do presente estudo não é de cunho estritamente jurídico, as considerações acerca da desapropriação por conta da execução da política urbana se restringirão ao contexto na qual ela se insere em relação ao planejamento ambiental urbano, isto é, o procedimento expropriatório (que tem previsão constitucional – artigo 182, § 4º, inciso III), definida a utilidade pública e interesse social em lei, tem como fim a urbanização e ocupação de áreas prioritárias, efetivando a função social da propriedade e da cidade.

A aplicação dessas sanções visa evitar a retenção de imóveis com fins especulativos, cujos proprietários acabam se locupletando de investimentos públicos, embaraçando as ações de planejamento e contribuindo para a manutenção do caos urbano e social instalado, em detrimento da sustentabilidade urbana.

8.3.3. Contribuição de Melhoria

A Contribuição de Melhoria tem previsão constitucional, artigo 145 CF/88, seu regramento está nos artigos 81 e 82 do CTN, e pode ser instituída por qualquer um dos entes federados.

Poderia ser o instrumento mais adequado na recuperação da mais-valia decorrente da execução de obras de urbanismo se não fosse de difícil aplicação e raramente consegue ser estatuído pelos municípios. “Com a edição do Estatuto da Cidade pretende o legislador incentivar a instituição dessa espécie tributária, pois aponta, como lembrado, a recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos como diretriz geral da política urbana (artigo 2º, IX). É o

princípio da afetação das mais-valias ao custo da urbanificação operando seus efeitos” (DALLARI e FERRAZ 2003, p.114).

Tem natureza de fiscalidade, arrecadatória, deve ter previsão na Lei Orgânica do Município, regulamentada por lei complementar, que observe, minimamente, a capacidade contributiva do contribuinte sobre o qual recairá o encargo e resulte da divisão do custo das obras pelo total dos proprietários por elas beneficiados

8.4 Instrumentos Jurídicos

O instrumental contido no EC interfere na esfera pública e privada, provocando alteração e ingerência política, legislativa e executiva, agregando a participação da sociedade civil. A implementação depende da articulação das instâncias públicas envolvidas, entre si, e com a sociedade e a iniciativa privada.

A introdução de novidades do EC está contida em três grupos: (i) conjunto de instrumentos de natureza urbanística para indução da forma de ocupação do solo; (ii) ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas; e (iii) estratégia de gestão que incorpora a participação direta do cidadão nos processos decisórios sobre o desenvolvimento urbano (ROLNIK 2001).

Expõe FERNANDES (2001) que “(...) é necessário explicitar que o tema central a ser enfrentado é certamente o da (re)definição dos direitos de propriedade, especialmente no que concerne à questão das possibilidades de intervenção do Estado no domínio da propriedade privada. Ainda mais importante do que discutir a necessidade de criação de novos instrumentos legais para o controle do processo de desenvolvimento urbano é redefinir o marco conceitual que tem determinado a interpretação – sobretudo pelo poder judiciário – sobre a natureza e alcance de tais instrumentos” (p.19)

São exemplos dos instrumentos contidos no EC: a gestão pela participação dos vários segmentos da sociedade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (artigo 2º, II); IPTU progressivo no tempo, voltado aos imóveis que

descumpram sua função social (artigo 7º); a possibilidade de concessão de direito de superfície (artigo 21); outorga onerosa do direito de construir (artigo 28); previsão usucapião especial de imóvel urbano - antecipado pelo artigo 183, CF/88; mas a lei trata, também, da modalidade de usucapião especial coletivo (artigos 9º a 14); possibilidade de operações urbanas consorciadas (artigo 32); transferência do direito de construir (artigo 35) e o estudo de impacto de vizinhança (artigo 36), dentre outros.

Todos os instrumentos de natureza jurídica têm regência em leis específicas, mas serão aplicados segundo o que consta do Estatuto da Cidade, no reordenamento e planejamento urbano. Consoante o objetivo deste trabalho, não cabe a análise jurídica acurada de cada dispositivo, mas, ressalte-se, que alguns deles já eram garantidos pela Constituição Federal de 1988, como o IPTU progressivo (artigo 156) e o instituto usucapião especial urbana (artigo 183, CF/88, que também disciplina a usucapião especial coletiva de imóvel urbano).

O Estatuto da Cidade relaciona algumas inovações, tal qual a aplicação de instrumentos jurídicos na execução da política urbana, como o Direito de Superfície, que está nos artigos 21 a 24, que possibilita ao proprietário urbano ceder o direito de superfície de seu terreno, mediante escritura pública registrada. É instrumento jurídico que limita o caráter exclusivo do direito de propriedade (MEDAUAR e ALMEIDA 2004), consubstancia-se em direito real sobre coisa alheia, e visa à legalização de posses ou propriedades não tituladas, da população de baixa renda.

O Direito de Superfície incorpora a separação entre o direito de propriedade e o direito de construir (ROLNIK 2001); por ele está facultado ao proprietário a concessão do direito de construir na superfície, no espaço aéreo ou no subsolo do terreno, por prazo determinado ou indeterminado, de forma gratuita ou onerosa.

Desta forma, é bastante útil em ações de regularização fundiária, especialmente se a área ocupada for pública: o ente público proprietário pode conceder a área à população, para fins de moradia, depois de urbanizá-la e regularizá-la. Se a área for de propriedade particular, este pode

concedê-lo ao poder público, para que realize a urbanização e a regularização - evidente que, neste caso, tem que haver determinação de posterior concessão de direito de superfície do poder público à população.

Ressalte-se que o Direito de Superfície também pode ser vetor de arrecadação do poder público, que pode cobrar pela utilização do solo, subsolo ou espaço aéreo de terrenos públicos, por meio de contrato e escritura pública registrada em cartório de registro de imóveis, de empresas privadas concessionárias de serviços de saneamento, telecomunicações, transportes, dentre outras.

O Direito de Superfície e a Outorga Onerosa do Direito de Construir (prevista pelos artigos 28 a 31, trata da fixação de áreas, pelo plano diretor, nas quais o direito de construir pode ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento adotado, mediante contrapartida financeira a ser prestada pelo beneficiário), constituem o denominado "Solo Criado".

A respeito da outorga onerosa, sua base conceitual assenta-se no princípio na justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização: todos possuem igual direito de construir segundo coeficiente básico; os que desejarem ultrapassar o limite básico, devem ressarcir a comunidade pela sobrecarga na infra-estrutura e nos serviços urbanos gerada pela ultrapassagem do limite (ARAÚJO 2003).

Para o eminente constitucionalista José Afonso da SILVA (2000b) solo criado pode ser conceituado como solo edificável artificial, com base em solo natural, que abriga quatro mecanismos básicos: (i) coeficiente de aproveitamento único; (ii) vinculação a um sistema de zoneamento rigoroso; (iii) transferência do direito de construir; (iv) proporcionalidade entre solos públicos e solos privados. Desta forma, se refere à permissão onerosa do poder público ao proprietário que deseje edificar em área de ocupação intensiva, contribuindo para a materialização de divisão das potencialidades urbanas dos diferentes terrenos, em função da política urbana e do planejamento, de modo a contemplar o uso de áreas com infra-estrutura instalada para adensamento populacional.

Também se releva a aplicação do Direito de Preempção (artigos 25 a 27), que confere preferência de aquisição de imóvel urbano ao poder público para regularização fundiária, execução de programas habitacionais, criação de espaços públicos de lazer, áreas verdes e de interesse de conservação e ambiental, entre outros. A área na qual incidirá o direito de preempção deve estar delimitada na lei municipal do plano diretor, que também fixará prazo de vigência – o direito de preempção está assegurado no prazo de vigência independentemente do número de alienações referentes ao mesmo imóvel (artigo 25, §§ 1º e 2º). A mesma lei municipal deve enquadrar cada área na qual incidirá o instituto sob comento, em uma ou mais finalidades previstas no artigo 25 do EC (§ único artigo 26).

A Transferência do Direito de Construir está prevista no artigo 35 do EC, deve ser implantada por lei municipal, baseada no plano diretor, e refere-se à autorização do proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de: (i) implantação de equipamentos urbanos e comunitários; (ii) preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural; (iii) servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social. O § 1º do artigo sob comento dita que a mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do *caput*.

Então, refere-se a direito conferido ao proprietário, pelo poder público municipal, do exercício do direito de construir em local diverso de onde está situada sua propriedade, em face às restrições impostas ao uso e ocupação ordinários da área, por conta do interesse social. Cumpre ao plano diretor a definição dos imóveis ou áreas urbanas que tenham condições de receber o direito de construir adicional, imposto pelas restrições mencionadas.

Há permissão para o exercício do direito de construir em local diverso, do equivalente ao direito de construir previsto na legislação do ordenamento do uso e ocupação do solo do Município, facultada também ao proprietário que doar seu imóvel, ou parte dele, para os fins acima elencados; também há permissão da venda ou transferência a outrem do direito de construir.

O Estatuto da Cidade prevê as Operações Urbanas Consorciadas nos artigos 32 a 34, e elas são um conjunto de intervenções e medidas sob a coordenação do poder público municipal, com participação dos atores sociais envolvidos, com objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

Cada operação deve ser aprovada por lei municipal específica, com definição do programa básico, e das contrapartidas exigidas dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados, por conta da utilização dos benefícios previstos na operação. Esta pode incluir modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, desde que considerado o impacto ambiental dela decorrente, e alteração das normas edilícias, com regularização de construções, reformas ou ampliações feitas em desacordo com a legislação.

8.5 Estudo de Impacto de Vizinhaça (EIV)

O Código Civil (CC) prevê o respeito do direito de vizinhaça, prevenindo o mau uso da propriedade na geração de impacto sobre o entorno dela (CC de 1916, nos artigos 572 a 588; novo Código Civil, em vigor desde janeiro de 2003, nos artigos 1.277 a 1.313). Tradicionalmente a legislação deferia ao zoneamento a função de tutelar a proteção da população urbana em relação aos usos incômodos (ROLNIK 2001).

Para MEIRELLES (1993), o zoneamento é a "(...) repartição da cidade e das áreas urbanizadas segundo a sua precípua destinação de uso e ocupação do solo. Na conceituação da Carta dos Andes, o zoneamento urbano é o instrumento legal de que dispõem as municipalidades para controlar o uso do solo povoado, as densidades de população. A localização, a dimensão, o volume dos edifícios e suas utilizações específicas, e prol do

bem-estar da comunidade” (p.401). Entretanto, tal instrumento não tem o condão de redimir os conflitos de vizinhança, em que pese atingir o objetivo de garantir a qualidade de vida de alguns bairros em várias cidades.

É diretriz do Estatuto da Cidade (inciso XIII, artigo 2º), a promoção de audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população.

Ressalte-se que o EC determina que a lei específica aprovadora da operação urbana consorciada deve conter o plano da referida operação com, no mínimo, a definição da área a ser atingida, o programa básico de ocupação da área, finalidades da operação e EIV, dentre outros (artigo 33, incisos I, II, IV e V).

A integração é a condição de efetividade dos instrumentos, tanto os jurídicos, quanto os de planejamento, na implantação das políticas públicas. Dessa forma, integrar o zoneamento com atribuições do EIV e foco das audiências públicas (para que o exercício da participação não explicita abuso da sociedade civil), confere capacidade de implementação da política pública estruturada na sustentabilidade.

O EC determina que lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privadas ou públicas em área urbana que dependerão de elaboração de EIV, para obtenção das licenças ou autorização de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do poder público municipal (artigo 36, EC), sendo que o mesmo deve contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise de questões como adensamento populacional, equipamentos urbanos e comunitários, uso e ocupação do solo, valorização mobiliária, geração de tráfego e demanda por transporte público, patrimônio natural e cultural, e paisagem urbana (artigo 37, EC).

Cumpra observar que “A importância do Estudo de Impacto de Vizinhança ultrapassa o ressarcimento à cidade da sobrecarga sofrida com o

investimento, pois, (...) grandes investimentos têm grande capacidade de gerar recursos para serem investidos no local. No outro extremo, o Estudo de Impacto de Vizinhança não pode impedir totalmente a realização de alguns empreendimentos de importância para todo o município. Empreendimentos como cemitérios, aterros sanitários, terminais de ônibus, e outros que realizam serviços fundamentais para o funcionamento de qualquer cidade, correm o risco de sofrer repúdio de todas as regiões em que venham a ser instalados. O grande desafio no caso do Estudo de Impacto de Vizinhança, portanto, é conseguir chegar a uma equação satisfatória entre os ônus e os benefícios de cada empreendimento, visando a sua vizinhança imediata, mas também, se for o caso, o conjunto da cidade” (ROLNIK 2001, p.201).

O EIV, ainda que não esteja expressamente vinculado ao plano diretor, é um dos instrumentos utilizados para aferir a função socioambiental da propriedade urbana. Ressalte-se que a lei federal escolheu a lei municipal como o vetor de norma disciplinadora do instrumento: a ela cabe determinar quais empreendimentos estarão sujeitos à elaboração do EIV. Em que pese não haver critério único disposto na lei federal, evidente que o legislativo municipal deve atender aos objetivos da lei que preconiza o instrumento e usar como critério a inter-relação entre o empreendimento, a região de sua execução, a estrutura urbana e características específicas locais, o fim social da mesma e o meio ambiente.

Sem pretender lançar mais controvérsias relativas à natureza jurídica dos institutos sob comentários, não se pode olvidar a estreita conexão entre o EIV, o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA). E para estabelecê-la, será necessário introduzir algumas noções sobre os estudos de impacto ambiental e licenciamento ambiental.

Por primeiro, cumpre esclarecer que avaliação de impacto ambiental é instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA, Lei nº 6.938/81), cuja aplicação não se limita apenas às atividades ou obras, mas também as consequências de projetos complexos, planos ou políticas setoriais.

O artigo 225 da CF/88 determina que para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade (§ °, inciso IV).

Por conta da tutela constitucional do meio ambiente, expressa integralmente pelo artigo 225, CF/88, a exigência contida no inciso IV, do §1º, não é limitativa ao emprego das técnicas de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), para a elaboração de políticas, planos e projetos e, embora ainda não tenha sido objeto de regulamentação conveniente, é certamente um dos instrumentos da PNMA, diverso do instrumento que é o EIA (regulamentado pela Resolução CONAMA nº 001/86, exigido para instrução do licenciamento ambiental de obra ou atividade).

O licenciamento ambiental é instrumento de gestão ambiental também da PNMA. Esta lei destaca as medidas básicas a serem adotadas para o licenciamento de empreendimentos potencialmente poluidores ou que usem recursos ambientais.

O licenciamento é procedimento administrativo conduzido pelo Poder Executivo, no seu regular exercício de poder de polícia (que se refere ao poder de controlar o exercício de determinadas atividades permitidas aos particulares). É pedra angular para a realização preventiva do controle ambiental, com regulamento complementar editado pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).

Via de regra, a competência para análise do EIA é do órgão estadual do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA); em se tratando de empreendimento que tenha impacto regional ou nacional, a competência será do órgão federal.

Cumpramos ressaltar que a Resolução CONAMA nº 237, de 1997, prevê o licenciamento por órgão municipal do SISNAMA, de empreendimentos e atividades de impacto local (o que está circunscrito ao território do município), ou por delegação do estado (por convênio ou instrumento legal,

desde que tenha capacidade econômica, definição institucional e recursos humanos capacitados).

Nesse sentido, há divergência doutrinária: autores contestam a legitimidade da competência para licenciar do órgão municipal, uma vez que o artigo 10 da PNMA não prevê a hipótese de licenciamento por órgão municipal; outros autores entendem que, ao prever o licenciamento por órgão municipal, a Resolução CONAMA estaria somente ajustando o sistema de licenciamento à distribuição de competência definida pela CF/88.

Entendo que está clara a atribuição de competência constitucional do município em matéria ambiental, estando o mesmo habilitado a compor órgão do SISNAMA que emita licenças ambientais, para empreendimentos ou atividades de impacto local. A meu ver há problema na falta definição legal de impacto local e na desarticulação dos órgãos e entes federados, na execução de serviços comuns.

O artigo 1º da Resolução nº 237/97, dispõe que:

“I - Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso”.

E conceitua:

“III - Estudos Ambientais: são todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização,

instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco”.

O EIV, segundo MOREIRA (2000) “É, portanto, um relatório de impacto ambiental, e como tal está sujeito à regulamentação federal sobre a matéria, a saber: é obrigatório para os empreendimentos relacionados no artigo 2º da Resolução CONAMA 01/86; seu conteúdo básico é a caracterização do empreendimento, o diagnóstico da área de influência, e a avaliação de impactos significativos (Decreto Federal 99.274/94) . Está ainda sujeito a regulamentação municipal sobre a matéria, a saber: a Secção 4.4 da Lei Municipal 11.228 de 26/06/92, e o Decreto Municipal 34.713/94” (s/p).

Ainda o mesmo autor destaca que “(...) O relatório de impacto de vizinhança trata de um ambiente profundamente transformado pelo homem - o ambiente urbano, caracterizado pela aglomeração humana, pelo espaço construído, pelas áreas públicas, e pelos equipamentos de uso coletivo. (...) Este relatório dispensa a abordagem de questões peculiares a área de intervenção e ao edifício. Seu objeto são as repercussões do empreendimento (obra, edificação e atividades) sobre a paisagem urbana da vizinhança; sobre as atividades humanas instaladas na vizinhança (o uso e a ocupação do solo); sobre a movimentação de pessoas e mercadorias na vizinhança; sobre a infra-estrutura urbana da vizinhança (água, esgoto, energia elétrica, drenagem, comunicações, vias, etc); e sobre os recursos naturais da vizinhança (água, ar, solo, vegetação, silêncio, etc). (...) Sua finalidade está implícita no dispositivo legal, a saber: (1) prevenir os efeitos negativos do empreendimento (obra, edificação e atividades) sobre o

ambiente e sobre a infra-estrutura urbana; (2) viabilizar a participação popular nas decisões relativas a obras e equipamentos que tenham significativa repercussão sobre o ambiente e a infra-estrutura urbana” (MOREIRA 2000, s/p).

A análise global dos instrumentos revela a necessidade de que qualquer intervenção física sobre o meio ambiente (entendido como natural ou urbano) seja objeto de estudo do impacto ambiental que possa causar, sem limitação do emprego das técnicas de AIA, uma vez que efetivamente é instrumento de proteção ambiental. A determinação e exigência de licenciamento ambiental não são passíveis de argumentação.

Esclareça-se o conceito de significativo impacto sobre o ambiente urbano (deixando de lado o conceito oficial de impacto ambiental que o define como qualquer alteração das propriedades do meio ambiente, por ser excessivamente abrangente), entendido como uma poderosa influência que desequilibra um ecossistema, impacto sendo qualquer alteração antrópica direta ou por meio das atividades nas relações constitutivas do ambiente, que excedam a capacidade de absorção desse ambiente.

Daí o meu modesto entendimento de que EIV não deve ser encarado como complementar ao planejamento urbano, mas assumido como instrumento de planejamento e gestão ambiental urbana, uma vez que sintetiza um relatório sobre as repercussões significativas dos empreendimentos sobre o ambiente urbano. Não há como olvidar EIV como obrigatório para instalação de empreendimentos que potencialmente causem impacto no ambiente urbano, mormente quanto aos equipamentos urbanos e na infra-estrutura da vizinhança, para que sejam reduzidos os efeitos indesejáveis. Desse modo, tendo ou não plano diretor, considero EIV é obrigatório aos municípios, tendo sido deferido a eles a competência para definir a amplitude e os critérios específicos de sua aplicação, atendidos os critérios mínimos expostos pelo Estatuto da Cidade.

O Estatuto da Cidade determina que a elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de EIA, nos termos da legislação ambiental. Aos empreendedores cabe mais encargo instrumental e financeiro

no regular exercício da atividade produtiva, e à gestão pública recaem ônus correspondentes.

Outrossim, revela-se premente a formalização institucional para execução de serviços comuns relativos à avaliação de impacto ambiental na seara urbana, entre os entes federados competentes para fazê-lo, integrando os instrumentos de gestão ambiental pública.

Então, aqui cumpre, de forma bastante sumarizada definir os convênios: o artigo 241, da Constituição, dispõe que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (redação dada pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998).

Os convênios visam à execução de leis, serviços ou decisões, por meio da atuação de funcionários federais, estaduais ou municipais. Têm como escopo a mútua cooperação – segundo as possibilidades de cada ente conveniado, na realização de objetivo comum, e toma feição de associação cooperativa - , têm conteúdo normativo (são atos administrativos convalidados em lei). Quando há necessidade de ajustes entre as instituições, na consecução do objetivo comum, podem ser constituídos consórcios (que diferem de convênios porque estes são celebrados entre entes da mesma espécie⁵).

Comumente os consórcios existem entre municípios, com a finalidade de agregar esforços e recursos humanos e financeiros de que um município isoladamente não dispõe. Por fim, o convênio pode valer-se de entidade de execução comum (com personalidade de direito privado ou público).

Sumariamente, o município pode determinar, por lei própria, quais empreendimentos ou atividades não prescindem de licenciamento ambiental:

⁵ A recomendação é de que seja usado par acordar ações da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, uma vez que serviriam à execução de serviços comuns aos entes federados - por isso a recomendação é de estabelecimentos de convênios nos moldes dos tributários, não exatamente como estes.

se houver impacto significativo, exigir o EIA. Deste modo, na hipótese do licenciamento ambiental ser da esfera municipal, poderá haver uma indefinição entre os limites e o âmbito de EIA e EIV. Com a definição clara, no planejamento, da aplicação dos instrumentos, os conflitos que emergem daquela indefinição podem ser resolvidos.

8.6 Usucapião especial urbana e concessão de uso especial para fins de moradia

Usucapião especial é modo de aquisição da propriedade, com previsão constitucional, independe de regulamentação para ser efetivado (é auto-executável) e integra a função social da propriedade, viabilizando a garantia do direito de moradia àquele que habita em áreas irregulares privadas.

Determina o artigo 183 da CF/88: aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. O § 1º define que o título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil, e o § 2º determina que esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. O § 3º explicita que os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

É instrumento operacional da política urbana (DALLARI e FERRAZ 2003), tem diferenças em relação à usucapião prevista pelo Código Civil, e tende a ser economicamente vantajoso, porque não precisa de parcelamento da área, aprovação e registro. Evidentemente as áreas de risco não são passíveis de usucapião especial urbana.

O EC dispõe sobre usucapião especial nos artigos 9º a 14, sendo que o artigo 9º praticamente repete o dispositivo constitucional, inovando quando determina que a área suscetível de usucapião é área ou edificação urbana (*caput*), e quando prevê que o herdeiro legítimo continua de pleno direito a

posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel quando da abertura da sucessão (§ 3º).

Usucapião é instituto tradicional no direito brasileiro e depende basicamente de quatro requisitos: posse, coisa hábil, justo título e boa-fé. Sob o exame do instrumento em tela, a posse tem função social, a coisa hábil refere-se ao objeto da aquisição da propriedade, e muito interessa ao presente trabalho, porque delimita a aplicação da usucapião especial somente em área urbana, ou sua extensão à área rural.

Há entendimento de que se aplica o instituto, bem como a concessão de uso, aos habitantes dos parcelamentos do solo informalmente implantados para moradia em zona rural. Isto é, na aplicação do instrumento de regularização fundiária, quando a lei se refere à área urbana, está-se referindo ao tipo de ocupação, não à sua localização - se em zona declarada pelo zoneamento municipal como urbana ou rural (RONLIK 2001).

Entretanto, o *caput* do art 183 expressamente se refere à área urbana, definindo qual é a coisa hábil a ser usucapida (MEDAUAR e ALMEIDA 2004). Poderia suscitar dúvidas em relação à parcela edificada da área, o que foi devidamente sanado pelo EC, cujo *caput* do artigo 9º expressa a área ou edificação urbana.

Também se discute se a determinação do critério a ser utilizado para que o imóvel seja urbano ou rural é a sua localização ou a sua destinação. “Os doutrinadores defendem, encontrando evidente respaldo no texto da Constituição, que o critério adotado pelo constituinte, ao elaborar o artigo 183, e, em consequência, pelo legislador, no artigo 9º, da Lei 10.257/2001, foi o da localização, utilizando, portanto, o zoneamento urbano desenvolvido pelos Municípios. Essa conclusão fica patente quando o artigo 183 da Constituição é confrontado com o artigo 191, que trata da usucapião especial de imóvel rural e faz referência expressa a área situada na zona rural” (MEDAUAR e ALMEIDA 2004, p.139).

Por meio da forma através da qual se ocupam as áreas irregulares, pode se destacar a posse individual e a posse coletiva (que prevê mais de um possuidor de um mesmo bem). O EC prevê a usucapião individual, já

comentada, e a usucapião coletiva, nos artigos 10 a 14. “A regularização fundiária das áreas urbanas ocupadas por população de baixa renda visando à incorporação na cidade legal foi a razão da previsão do Usucapião Urbano coletivo como instrumento de regularização fundiária no Estatuto da Cidade” (ROLNIK 2001, p.169).

Para que se exerça o direito à usucapião urbana coletiva, há dois requisitos, quais sejam: o exercício da posse por população de baixa renda e a utilização exclusivamente para moradia. O artigo 10 determina que as áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

Essa modalidade de usucapião deverá ser declarada pelo juiz, cuja sentença servirá de título de registro no Registro de Imóvel, no atendimento ao anseio da população carente de moradia que se vê obrigada a apossar-se de áreas e utilizar o direito de posse.

Porque muitas vezes é impossível individualizar as áreas ocupadas irregularmente, mormente nas favelas, há previsão de usucapião coletiva. A posse de que trata o artigo é configurada como composses, prevista no CC no artigo 1.199 (artigo 488 do antigo CC), conceituada como a posse de coisa indivisa, envolvendo duas ou mais pessoas; em tese, é defeso a um compossuidor excluir a posse do outro. Nos espaços físicos das favelas, cada possuidor tem a posse sobre partes ideais do todo, e, por meio de regência informal da ocupação e uso do solo é que são destinadas as áreas que cabem a cada morador, e as áreas comuns a todos.

Dalmo Dallari (*apud* ROLNIK 2001), “(...) admite que – havendo a composses, com os requisitos exigidos para a configuração da posse e suas decorrências – seja pedido o usucapião coletivo. (...) a expressão ‘aquele que possuir’ não implica ‘possuir sozinho’. Quem possuir em comum, o compossuidor, pode ser referido como ‘aquele que possuir’, assim como o

condomínio estará incluído nos dispositivos legais que fizerem referência àquele que for proprietário. No caso do artigo 183 da Constituição pode-se afirmar, com absoluta segurança, que o constituinte sabia que a posse urbana para moradia é sempre coletiva, sendo extremamente raras as exceções. Estas, por sua raridade e por sua pequena expressão social, não justificariam uma disposição constitucional inovadora. Assim, portanto, sem qualquer sombra de dúvida, o artigo 183 da Constituição brasileira permite que se use o caminho tradicional do usucapião, para, tendo por base a posse comum, se obter o usucapião coletivo” (p.169).

Como o interesse público está em jogo, é obrigatória a intervenção do Ministério Público. Quando a posse coletiva é desqualificada há rejeição do pleito. O § 4º do artigo 10 determina que a aquisição dá origem a um condomínio indiviso especial, ao qual se aplicam as disposições dos artigos 623 a 645 do CC (no que couber), e só pode ser extinto por deliberação de no mínimo dois terços dos condôminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio.

Sem adentrar no *modus operandi* da materialização do instituto, bem como as discussões doutrinárias acerca de sua constitucionalidade, uma vez que o escopo do presente trabalho não é exclusivamente análise jurídica, e aquelas discussões não adentram no foco principal da pesquisa, ressalte-se que o instrumento é vetor jurídico de transfiguração social e tem caráter ambiental (uma vez que meio ambiente está insito na lei da política urbana).

A ressalva que se faz necessária refere-se à restrição imposta pela CF/88 e pelo CC da utilização do instrumento em áreas públicas; resta, nesse caso, ao Poder Público agir preventivamente dado o caráter perene das ocupações.

Neste ponto, ousa destacar o cunho ambiental, além do cunho social do instrumento, expondo um conflito que se estabelece ante o direito à habitação, a utilização de instrumento que serve à regularização fundiária e a tutela de áreas de proteção ambiental.

Por uma abordagem superficial, defende-se primariamente o direito à habitação: entretanto, a garantia de direitos não é estanque, deve prevalecer

o conteúdo de sustentabilidade dos princípios que regem a política urbana. Deste modo, poluição e degradação ambiental não são fatores de qualidade de vida, nem de sustentabilidade das cidades: a escassez de recursos naturais tende a atingir mais profundamente justamente a população desassistida, que ocupa áreas de proteção ambiental perenemente.

A ocupação de áreas de proteção ambiental, no meu modesto entendimento, não são passíveis de usucapião, seja individual ou coletiva, para fins de regularização fundiária, e defendo tal argumento com base nas diretrizes de sustentabilidade da lei de política urbana.

Os instrumentos nela dispostos servem aos objetivos ali pretendidos, portanto, usucapião tem finalidade de instruir a política urbana, atender ao bem comum e à função socioambiental da propriedade. Em item que trata especificamente de regularização fundiária a questão será aprofundada.

A concessão especial de uso para moradia está inserta no § 1º do artigo 183, da CF/88, na alínea *h* do inciso IV do artigo 4º do EC, mas não está por ele regulamentada, uma vez que o então Presidente da República vetou os artigos 15 a 20, que a regulavam; foi editada, então, a Medida Provisória nº 2.220, de 2001, que dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o artigo 183, §1º, CF/88, e cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU).

O instituto integra as ações voltadas à regularização fundiária e tem finalidade de assegurar o direito à moradia aos ocupantes de loteamento irregulares e favelas situadas em áreas públicas, uma vez que nelas é vedada a aquisição do domínio por meio de usucapião.

As razões do veto⁶ fundearam-se em imprecisões que poderiam contrariar o interesse público, em que pese o instituto visar à garantia da posse com fundamento do direito à moradia, a habitantes de favelas e loteamentos irregulares. Sumariamente, as justificativas foram expostas da seguinte forma:

⁶ Senado Federal - Disponível em <http://www.senado.gov.br/web/senador/JFonseca/vetos.htm>.

- (i) inexistência de ressalva do direito à concessão de uso especial dos imóveis públicos afetados ao uso comum, áreas urbanas de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental ou destinadas a obras públicas;
- (ii) previsão do direito de concessão em edificação pública, que poderia gerar demandas justificadas do direito em questão por parte de ocupantes de habitações individuais de até duzentos e cinquenta metros quadrados de área edificada em imóvel público;
- (iii) não definição expressa de prazo para a aquisição do direito à concessão de uso especial, o que torna permanente um instrumento só justificável pela necessidade imperiosa de solucionar o imenso passivo de ocupações irregulares gerado em décadas de urbanização desordenada;
- (iv) por fim, não havia a definição expressa de um prazo para que a Administração Pública processe os pedidos de concessão de direito de uso que, previsivelmente, virão em grande número a partir da vigência deste instrumento. Isto traz o risco de congestionar o Poder Judiciário com demandas que, num prazo razoável, poderiam e deveriam ser satisfeitas na instância administrativa.

Como foi reconhecida a validade do instituto da concessão de uso especial para fins de moradia, o Poder Executivo editou uma Medida Provisória com a finalidade de prover texto normativo que sanasse as imprecisões as imprecisões apontadas.

A MP nº 2.220/01 dispõe que a concessão é concedida uma única vez, ao mesmo concessionário, pode ser individual ou coletiva - quando não for possível individualizar a ocupação do terreno, pode ser exercitada pela via administrativa ou judicial, pelos possuidores que preencherem os requisitos até 30 de junho de 2001, e pode ser transferida por herança ou para terceiros (ato *inter vivos* ou *causa mortis*). Se a ocupação acarretar

risco à vida ou à saúde dos ocupantes, será garantido pelo poder Público ao possuidor, o exercício do direito em outro local. A extinção do direito se dá na hipótese em que o concessionário der ao imóvel destinação diversa da moradia, ou que promova rememoração do imóvel, bem como no caso em que adquirir propriedade ou concessão de uso de outro imóvel urbano ou rural.

Primeiro cumpre ser salientado que Medida Provisória não é sede própria para regular a matéria, que requer lei específica. Segundo, ficam algumas lacunas na regulamentação da concessão de uso como simétrica à usucapião, o que gera conflito interpretativo. Terceiro, além das discussões sobre a inclusão do instituto no texto constitucional, similitude com direito real de uso, o exercício do direito limitado ao prazo de ocupação (até 30 de junho de 2001), está a conexão com a questão ambiental e a gestão urbana.

Grosso modo urbanizar é prover infra-estrutura e equipamentos urbanos, de modo que a urbanização de áreas irregulares é estratégica à sustentabilidade urbana, na promoção da qualidade de vida. Nas áreas irregulares, sejam privadas ou públicas, intervenções nas quais a comunicação com a população tenha menor peso nas decisões desatendem às diretrizes do desenvolvimento urbano, do mesmo modo que se forem desarticuladas de outras políticas públicas, mormente a ambiental, têm menor potencial de implantação.

Ademais, os instrumentos do artigo 183 da CF/88 não têm um fim em si mesmos, mas são parte do instrumental disponível à regularização fundiária de assentamentos humanos irregulares, como vetor menor, e, como vetor maior, a inserção da população de baixa renda no contexto legal, como sustentáculo da sustentabilidade urbana.

Entretanto, data máxima vênia aos doutrinadores e autores que defendem posição diversa, entendendo que a utilização do instrumento só se justifica pela premência na solução imediata do passivo habitacional e no equacionamento das ocupações irregulares gerados pela urbanização desordenada, porém ações concretas e integradas voltadas ao planejamento da expansão urbana em conjunto com ações de gestão urbana que visem

ordenar a expansão urbana serão mais eficientes na efetivação da função socioambiental da propriedade.

9. ESPAÇO URBANO PERIFÉRICO E MEIO AMBIENTE

Os ciclos econômicos brasileiros produziram o desenho urbano atual: todo o processo de acumulação concentrou em um espaço mais estrito pessoas, atividade produtiva, infra-estrutura e ação estatal. No contexto histórico, em todas as fases econômicas houve produção de riqueza, mesmo diante de problemas estruturais da economia brasileira, de difícil superação. Entretanto, a sociedade tem certa dificuldade na distribuição da riqueza gerada, o que nos afasta de vez do Estado de bem-estar social preconizado pela democracia.

As cidades brasileiras modelaram-se segundo a ocupação centro-periferia, refletindo um modo próprio de apropriação social, econômico e ambiental do espaço urbano. No centro ficavam a infra-estrutura e os equipamentos urbanos, as atividades públicas e privadas, e as habitações da população de maior renda. Já na periferia, sem equipamentos urbanos e infra-estrutura, com precária provisão de serviços, a ocupação era de população de baixa renda.

Destaca a professora Sueli Ramos Schiffer a respeito do contexto histórico e da ótica de investimentos em infra-estrutura, na formação do espaço urbano: "Argumenta-se que o processo de constituição do mercado unificado brasileiro tenha se dado como requisito para a manutenção da hegemonia econômica do capital paulista. Tal processo impôs transformações no território nacional, já que direcionou investimentos públicos e privados e exigiu a implantação de infra-estruturas regionais para romper com os espaços fragmentados gerados a partir do período colonial" (DEÁK e SCHIFFER 1999, p.75).

E continua: "A ampliação do mercado interno envolve concomitantemente o desenvolvimento das forças produtivas, o que pode

levar a contestações quanto à condução da acumulação segundo os interesses da classe dominante. Aliar a necessidade de alargamento territorial do mercado nacional ao controle do processo de acumulação resultou em fases distintas ao nível da condução da economia, caracterizadas pela alternância entre expansão e certa contração da acumulação interna e, conseqüentemente, do desenvolvimento das forças produtivas” (DEÁK e SCHIFFER 1999, p.75).

Expõe, a eminente professora, que “(...) o processo de unificação do mercado nacional, praticamente concluído no início dos anos de 1970, significou, em níveis macro-econômico e do espaço econômico nacional, uma concentração espacial de atividades produtivas e de capital no Estado e na Região Metropolitana de São Paulo. As transformações na territorialidade brasileira resultantes reforçaram a metrópole paulista como “centro nacional”: *locus* da maior concentração de população e empregos nos setores secundário e terciário, epicentro das ligações rodoviárias, aéreas, telecomunicacionais, da demanda energética, de tecnologia de ponta, da difusão de padrões de consumo (...)” (DEÁK e SCHIFFER 1999, p.75).

Diante do quadro econômico e estrutural, se pode afirmar que as ocupações irregulares são reflexos dos ciclos econômicos no crescimento urbano desordenado, da concentração de renda e da ausência do Estado.

Relativiza-se a ausência do Estado, uma vez que as populações que habitam áreas urbanas irregulares se servem de entes estatais para exercício de direitos civis, se socorrem do Poder Judiciário em questões trabalhistas e de família, mas não contam com ações de segurança pública, por exemplo, o que gera guetos urbanizados sem lei e ordem, cuja gestão fica relegada aos grupos do crime organizado. Pode se divisar iniciativas governamentais bem como iniciativas das comunidades na proposição de soluções para a falta de condições dignas e sustentáveis naquelas ocupações, reivindicando ações do poder público, e propondo ações conjuntas, mas elas não têm o condão de per si espriar as práticas bem-sucedidas a outras comunidades.

A acelerada urbanização aliada ao desequilíbrio da distribuição de renda, gerou cidades com assentamentos humanos periféricos que refletem e perpetuam as desigualdades sociais e econômicas. Exclusão social, degradação ambiental, violência urbana, desemprego, incapacidade de intervenção do Estado na implementação de políticas públicas eficazes de proteção ambiental e inclusão social, são vetores de concentração da riqueza produzida, gerando um círculo vicioso difícil de quebrar.

O Direito serve à solução de conflitos emergentes da sociedade: é instrumento, não fim em si mesmo. É desse modo que entendo a implantação da política urbana, como elemento constitutivo da estratégia de desenvolvimento do país. E esta estratégia revestida pelos fatores sociais, ambientais e econômicos equalizados.

9.1. Desenvolvimento urbano e o direito à habitação

Para analisar o Estatuto da Cidade como instrumento de planejamento e gestão ambiental urbanos, fez-se uma explanação acerca da tutela dos direitos individuais e coletivos, bem como de que modo o desenvolvimento urbano vincula-se à garantia do direito à habitação, tendo bases sustentáveis.

O Estatuto da Cidade (EC) constitui-se num avanço social sem precedentes: tem por finalidade promover o planejamento urbano de forma sustentável, tendo como objetivo principal a qualidade de vida das pessoas que moram em aglomerados urbanos e em cidades, bem como busca a proteção ambiental como forma de melhoria da qualidade de vida.

Está consagrado aos cidadãos o princípio da participação: como determinado pelas diretrizes do Estatuto da Cidade, os planos diretores devem contar com a participação popular, não só em seu processo de elaboração e votação, mas, principalmente, na implementação e gestão das decisões do plano.

Os instrumentos de democratização da gestão urbana visam, afinal, à garantia de direitos sociais. Na garantia de direitos sociais, "A reflexão sobre as formas de deliberação do Estado constitui uma tradição que se

desenvolve ao longo da tradição ocidental, ganhando corpo, sobretudo, no século XX, com a efetiva ampliação de áreas nas quais o pensamento político se realiza, a saber: a filosofia política, a ciência política, a antropologia política e as ciências jurídicas” (BERNARDES 2003, p.63).

Cumprir apresentar sumariamente como se deu a garantia dos direitos sociais, historicamente, e como é o tratamento constitucional vigente.

Então, a evolução das sociedades humanas, apontou para o desenvolvimento conjunto de técnicas e diferenciação do modo de produção dos produtos necessários à manutenção delas, bem como para o aumento da complexidade das próprias relações de que as sociedades dependiam. Desse modo, os primitivos agrupamentos humanos se desenvolveram, incrementaram sua estrutura, ficaram complexos e cresceram até atingir as proporções atuais.

Também o modo de relações entre as pessoas, e entre as comunidades diversas, apontou para modificações extremas. Dessa maneira, quando antes não havia possibilidade de assegurar igualmente mínimos direitos humanos a todos, a partir da Revolução Francesa, em 1789, foi construído o alicerce da preservação das garantias individuais.

Houve, principalmente a partir do Século XVIII, uma evolução na tutela e garantia de direitos, definida em três gerações: uma 1ª geração de garantida de direitos de liberdade, se referindo aos direitos individuais; uma 2ª geração, que se refere à tutela e garantia de direitos sociais e políticos, pertinente aos direitos coletivos, e uma 3ª geração de garantia de direitos difusos, os que não são individualmente nem os coletivamente considerados, mas que estão difundidos por toda a sociedade.

Por conta dessa nova visão social, como finalidade precípua de garantia da ordem social, o Direito incorpora-a. Foi editada a Declaração Universal dos Direitos Humanos pela ONU, em 1948, e as regras contidas no documento passaram a dar subsídios às futuras discussões sobre direitos humanos e sociais.

A II Conferência Mundial de Direitos Humanos, em 1993, ocorrida em Viena, sedimentou a preservação dos direitos humanos: conclui-se ser necessária a reafirmação do compromisso e responsabilidade de todos os Estados na promoção e proteção de todos os direitos humanos, confirmando o direito ao desenvolvimento como parte integrante dos direitos humanos universais, bem como propugna pela cooperação dos Estados com entidades que representem a sociedade civil organizada, para garantia efetiva daqueles direitos.

A garantia dos direitos humanos não prescinde da atenção à questão econômica, uma vez que a extrema pobreza revela a impossibilidade do seu pleno exercício. Propõe, a conferência sob comento, que o desenvolvimento deve satisfazer as necessidades ambientais para garantir a sobrevivência das gerações futuras. Por tal recomendação vê-se que as questões ambientais devem ser avaliadas segundo as diretrizes de sustentabilidade da Agenda 21, o que inclui diretamente o desenvolvimento urbano e o direito à moradia – que, no atual processo de “periferização” das populações de baixa renda, pode ser equacionado com o devido planejamento da expansão urbana.

Então, como se denota das sucessivas Conferências Mundiais sobre Direitos Humanos e Sociais, o direito normativo sofre pressão da sociedade, que ainda está alijada da elaboração das leis, em que pese todo o arcabouço legal que rege meio ambiente, e agora a política urbana, prever a participação popular, para que sejam elaboradas novas normas fundeadas nos aspectos sociais.

As normas editadas com amplo espectro social miram na equalização da distribuição de bens e serviços, mormente equipamentos urbanos e infraestrutura, sem exclusão dos economicamente desfavorecidos.

Nesse sentido, as normas têm uma base mais legítima, porquanto espelhadas nos anseios sociais. Devem servir como norte para resolver as questões de forma a gerar igualdade entre os cidadãos. Entretanto, as ações dos administradores devem ter o mesmo sentido, sob pena de não se efetivarem as intenções, num contexto de direcionamento do planejamento

da expansão urbana que assegure um modo de vida sustentável às populações.

O objetivo da introdução dos direitos individuais e coletivos, além da introdução da tutela dos direitos difusos, não é aprofundar-se neles, mas demonstrar a forte fundamentação do direito à habitação, uma vez que não advém exclusivamente da determinação legal, mas também do próprio modo de desenvolvimento humano e de sua historicidade. Dessa forma, além do Direito, baseando-se principalmente nessa nova feição social do homem, surge consciência do social, que tem como suporte as regras dos fatos sociais concretos.

O Século 21 encontra as comunidades humanas caóticas, em seu modo de aglomeração, com algumas poucas exceções (encontradas em países desenvolvidos que conseguiram equacionar a problemática da distribuição populacional geográfica, acesso à saúde, à educação etc.), mas que ainda enfrentam as questões ambientais, porque estas são globais.

O crescimento demográfico, a tendência à urbanização, somadas a políticas públicas inconsistentes, ao despreparo e inadequação do planejamento urbano e rural, tem resultado no aumento da degradação das condições sociais e econômicas das pessoas, principalmente nas cidades e suas periferias, o que tem causado falta de abastecimento de serviços e falta de acesso a equipamentos urbanos, sem contar o alto índice de poluição e degradação ambiental. E tal se repete no que concerne à moradia. Da singela observação visual dos grandes centros urbanos brasileiros, percebe-se que milhões de pessoas, cidadãos, sobrevivem de forma precária.

Por conta da gestão inadequada e da falta de planejamento estratégico, a vida digna nas cidades fica assegurada exclusivamente aos que têm renda para garanti-la. Em que pese os esforços envidados por alguns dos administradores e planejadores urbanos, ainda se alcançou a solução para problemas que se avultam com o tempo, direcionando a situação para a inequação definitiva.

O que aflige mais diretamente a população urbana, especialmente a economicamente desfavorecida, é a falta de habitação – problema que

atinge igualmente todas as grandes cidades, quer sejam de países já desenvolvidos, quer sejam de países ainda em desenvolvimento (cidades como Nova Iorque, Tóquio, Cidade do México, Buenos Aires, São Paulo).

O direito à moradia adequada é reconhecido pela comunidade internacional desde a inclusão, em 1948, na Declaração Universal dos Direitos Humanos em seu artigo 25.

Esta questão se revela tão urgente, isto é, as condições de habitação e moradia são tão graves que a ONU já realizou duas conferências mundiais sobre assentamentos humanos, que são: Habitat 1, realizada em Vancouver, no Canadá, em 1976 e Habitat 2, realizada em Istambul, na Turquia, em 1996. Estas Conferências ocorreram para que se discutisse a situação do acesso à habitação e à moradia, em nível global; entretanto, não houve reconhecimento legal, pelos países participantes, do direito à habitação.

No Brasil, o acesso à moradia confunde-se com o acesso à propriedade, considerada importante para a segurança familiar e também como símbolo de ascensão social. Mais do que uma necessidade, a moradia pode ser considerada como um direito, e como tal deixa de ser fruto exclusivo da capacidade econômica ou produtiva das pessoas. E, desta forma, fica claro que o acesso à moradia depende também diretamente do Estado, o qual se apresenta como principal responsável pela salvaguarda dos direitos sociais.

Nesse sentido, segundo CANOTILHO (*apud* DALLARI e FERRAZ 2003), cabe ao Estado a prestação social associada a três núcleos: “ (...) se os particulares podem derivar diretamente das normas constitucionais pretensões prestacionais (exemplo: derivar da norma consagradora do direito à habitação uma pretensão prestacional traduzida no direito de exigir ‘uma casa’); se há direito de exigir uma actuação legislativa concretizadora das ‘normas constitucionais sociais’ (sob pena de omissão constitucional) e no direito de exigir e obter a participação igual nas prestações criadas pelo Legislativo (...); se as normas consagradoras de direitos fundamentais sociais têm uma dimensão objectiva juridicamente vinculativa dos poderes públicos no sentido de obrigarem estes (independentemente de direitos

subjectivos ou pretensões subjectivas dos indivíduos) a políticas sociais activas conducentes à criação de instituições (....), serviços (....) e fornecimento de prestações (....). A resposta aos dois primeiros problemas é discutível. Relativamente à última questão é líquido que as normas consagradoras de direitos sociais, económicos e culturais da Constituição Portuguesa de 1976 individualizam e impõem políticas públicas socialmente activas” (p.25).

A CF/88 ignorou o direito à habitação, em que pese assegurar todos os direitos humanos fundamentais, os direitos coletivos e a tutela dos direitos difusos. Finalmente, no ano de 2000, com a edição da Emenda Constitucional nº 26, o direito à moradia foi incluído na ordem constitucional, o que representa além de um enorme avanço social, um passo pioneiro do direito pátrio no contexto mundial, pois ao que temos conhecimento o Brasil é o primeiro ou um dos primeiros países a reconhecer constitucionalmente este direito.

Na Magna Carta, a ordem e o bem-estar social, bem como a justiça social, estão no artigo 193. O artigo 225 reconhece o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo ao Poder Público, e à coletividade, o dever de assegurá-lo às presentes e futuras gerações. Os artigos 182 e 183 determinam a política de desenvolvimento urbano, que deve ser executada pelos municípios, em consonância com diretrizes gerais fixadas em lei. Cumpre destacar, novamente, a Emenda Constitucional 26, de fevereiro de 2000, que assegura o direito à moradia. Porém, ainda são carentes as ações vultuosas para o equacionamento das questões, sejam elas advindas de políticas públicas ou de políticas de governo.

Como mencionado, há garantia constitucional dos direitos individuais, dos direitos coletivos e da nova geração de direitos, os direitos difusos, ao qual pertence o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nesse sentido, no que toca ao direito à habitação, vale repetir que: “(....) o artigo 5º da Constituição, dispendo a respeito dos direitos e deveres individuais e coletivos, garante a todos alguns direitos invioláveis, proclamando que a casa – isto é, a *moradia* – é asilo inviolável do indivíduo e que a propriedade

deve atender à sua função social, o que é repetido em outros preceitos de nossa Lei maior (v.g. artigo 170, III)” (DALLARI e FERRAZ 2003, p.24).

Desde o preâmbulo, a Magna Carta vigente estabelece que o Estado Democrático de Direito “ (...) por ela instituído está destinado a assegurar o exercício dos *direitos sociais*, individuais, a liberdade, a segurança, o *bem-estar*, o desenvolvimento, a igualdade e a *justiça* como valores supremos de uma sociedade moderna” (DALLARI e FERRAZ 2003, p.24).

Tem-se que, pela via dos acordos internacionais, compromissos assumidos pelos governos brasileiros, como o que a delegação brasileira assumiu na Convenção Habitat - Istambul Mais Cinco, realizada no início de junho de 2001, em Nova Iorque, quando o tema moradia foi tratado com o mesmo grau de atenção que é dado aos problemas com meio ambiente, energia ou segurança, a assunção como direito humano fundamental ainda carece de solução. Talvez o receio seja fundamentado nas próprias relações globais atuais e nas dificuldades econômicas decorrentes.

A questão que ora se coloca é a ação do poder público voltada efetivamente ao cumprimento da obrigação social, conjurando para que as condições sociais e econômicas sejam favoráveis aos cidadãos, nessa matéria, não sendo somente uma expectativa de direito, especialmente expectativa dos economicamente desfavorecidos.

Em relação ao impacto humano no ambiente, pensa-se freqüentemente em termos de números da população e do seu crescimento total. Estes elementos são importantes, mas são somente alguns dos fatores demográficos que têm um impacto ambiental. A densidade e a distribuição de população, determinada pela migração e pela urbanização são também importantes, como o é a composição da população em termos de idade, sexo, exercício da atividade econômica, por exemplo.

Há uma tendência global generalizada de incremento populacional urbano. Dessa forma, será em nível local que as questões se farão presentes, tanto quanto deve partir do nível local a fonte de suas soluções.

A maioria das cidades ocidentais tem características semelhantes, têm gravíssimos problemas de cunho ambiental para resolver tanto nas

áreas urbanas quanto nas rurais. Naquelas há o problema do lixo, o tratamento da água potável, da ocupação do solo em área de mananciais, insuficiência do sistema de saúde pública e educação, problemas de esgotos sanitários, atividades de indústria e comércio poluidoras, problemas de fiscalização insuficiente. Nas áreas rurais há problemas tais como desmatamentos irregulares, depredação do solo, poluição dos rios, mau zoneamento populacional, atividades mineradoras, poluição por agrotóxicos, dentre outros.

No caso brasileiro, a legislação oferece os instrumentos através dos quais os municípios brasileiros têm competência para legislar, mesmo que supletivamente, em termos de normas ambientais, além do regramento de uso e ocupação do solo urbano, para viabilizar o desenvolvimento de cidades saudáveis, aonde se possa atingir qualidade de vida.

Aliás, por sua importância na divisão política e pelo fato de estar mais perto dos problemas, devem eles incluir cada vez mais a variável ambiental em sua gestão das coisas públicas, relacionando-a ao planejamento estratégico de expansão e utilização dos espaços urbanos.

Posto isto, estabelecida a relação necessária entre desenvolvimento urbano e direito de habitação, bem como correspondente oferta de infraestrutura, observada a posição estratégica da variável ambiental, apresenta-se a seguir a diretriz da política urbana fundamentada na proteção àquele direito humano fundamental à moradia, considerada um vetor do direito às cidades sustentáveis, com vistas à melhoria da condição de vida.

Entretanto, como será propriamente demonstrado, as partes informais da cidade não serão configuradas como integrantes da sustentabilidade pela via da regularização legal instruída com provisão de equipamentos urbanos, se desintegrada da estratégia de desenvolvimento econômico e da gestão ambiental urbana.

9.2 Regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda

A origem das causas que levam à ocupação irregular por população de baixa renda é econômica: num país que concentra renda, com corrente migratória do rural para o urbano (baseada na miragem de emprego, melhores condições de vida, acesso à educação e serviços de saúde, dentre outros privilégios da vida nas cidades), a forma de garantir moradia acaba sendo a ocupação irregular, individualmente ou em grupos organizados.

As áreas são ocupadas de forma precária, e nelas pululam autoconstruções ocupando morros, córregos, áreas de mananciais; palafitas são erguidas por sobre fétidos cursos d'água, e em áreas de risco; outras formas de ocupação irregular estão difundidas e disfarçadas no tecido urbano, como os cortiços. A população que ocupa essas áreas tem contingentes com alguma renda, ou mesmo assalariados, mas ainda à margem do mercado urbano formal.

Com expressivo contingente de população urbana habitando áreas irregulares, desprovidas de infra-estrutura e equipamentos urbanos, restou ao legislador impor a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda como diretriz da lei da política urbana.

Cumprе salientar que "As análises sobre a política habitacional no Brasil por muito tempo apontaram, não sem razão, para o papel meramente simbólico da intervenção estatal no setor da habitação popular, o que é compreensível, dado o resultado limitado da provisão de unidades habitacionais pelo Estado e, mais, do limitado alcance dessas políticas para as camadas mais pobres da população" (DEÁK e SCHIFFER 1999, p.249).

Nas décadas de 1960 e 1970, o Banco Nacional da Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) financiam a construção, com provisão de crédito para habitação, porém mais dirigida à classe média. Houve natural incremento da indústria da construção civil, tomando-a pólo de atração por postos de trabalho, gerando mais população afluenta às

idades, ocupando áreas irregulares, porque sem condições de beneficiar-se com a oportunidade de financiamento público para aquisição da habitação.

Ademais, podem ser apurados alguns espasmos de concretização de uma política habitacional, na construção de conjuntos populares, do naipe como a “Cidade de Deus” no Rio de Janeiro, e os conjuntos do “Projeto Cingapura” em São Paulo, mas o Poder Público os constrói, entrega e alija a população que os habita da estratégia de desenvolvimento econômico e social. Nesse sentido, “O investimento sistemático em áreas da economia consideradas estratégicas para o desenvolvimento econômico e o descaso para com a reprodução da força de trabalho impediu uma leitura mais sutil de formas de provisão habitacional dirigidas aos setores estratégicos da força de trabalho necessária para a consolidação do desenvolvimento econômico” (DEÁK e SCHIFFER 1999, p.249).

Via de conseqüência, dado o quadro exposto, foi proposta na política urbana a diretriz que tem como objetivo efetivar o direito à moradia à população que habita áreas irregulares (ilegais, sob o ponto de vista da ordem jurídica vigente), conferindo segurança jurídica através de diversos instrumentos jurídicos, como usucapião, concessão de uso especial e direito real de uso.

A regularização fundiária assentada como marco legal para fins de urbanização não é recente: o Decreto-Lei nº 271 de 1967 dispunha sobre loteamentos urbanos, previa concessão de uso de terrenos públicos e particulares, para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra (abrangendo áreas rurais), ou outra utilização de interesse social⁷.

Evidente que não se pode perder de vista a questão social. Entretanto, esta complexa questão não pode servir de antolhos para a administração pública que, por omissão, permitiu o agravamento do quadro.

⁷ O direito real de uso é amplo, aplica-se em áreas privadas; em áreas públicas, somente as do patrimônio disponível, isto é, sem destinação prévia a uso específico. Para o caso em que o Poder Público conceder área afetada para concessão de direito real de uso, com vistas à garantia do direito à moradia, se a legislação assim o permitir, poderá efetuar prévia desafetação, que é autorização pelo Poder Legislativo da transformação de imóvel de uso comum do povo ou de uso especial em dominial (SAULE JR 1999).

O direito às cidades sustentáveis é gregário, acopla o direito à habitação e proteção ambiental, como tenho sustentado. Atingir o objetivo exposto pela diretriz de regularização fundiária, per si, não tem o condão de re-equacionar o problema de habitação que assola a populações de baixa renda.

Csaba Deák afirma que "(...) assalariamento e generalização da forma-mercadoria estão sempre juntos, sendo, na verdade, dois aspectos de um mesmo processo: a penetração e generalização das relações capitalistas de produção na sociedade" (DEÁK e SCHIFFER 1999, p.15). Yvonne Mautner, ao tratar a periferia como fronteira de expansão do capital aponta que "Assim como a tendência à generalização da forma mercadoria, criou ao longo da história diferentes formas de trabalho assalariado, que induziu também a produção de um espaço urbano desigual e fragmentado" (DEÁK e SCHIFFER 1999, p.248).

Para LEFEBVRE (1991), "O direito à cidade não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como um direito à vida urbana, transformada, renovada. Pouco importa que o tecido urbano encerre em si o campo e aquilo que sobrevive da vida camponesa conquanto que o urbano, lugar de encontro prioridade do valor de uso, inscrição no espaço de um tempo promovido à posição de supremo bem entre os bens, encontre sua base morfológica, sua realização prático-sensível" (p.110).

Assim entendo o direito às cidades, acrescentando que os cidadãos têm direito a cidades sustentáveis. Por isso me parece contraproducente contemplar a sustentabilidade urbana, o planejamento e a gestão ambiental urbana como metas da política urbana, e também prever como diretriz geral desta política a regularização fundiária e urbanização de áreas irregulares.

Resta observar que se combate a regularização fundiária e urbanização de áreas irregulares como objetivo, como diretriz geral da política urbana, entendendo-a como instrumento para sua concretização.

Cumprindo observar que as áreas irregulares periféricas, ou favelas em morros, não são completamente desprovidas de urbanização, isto é,

possuem vestígios de urbanização, uma vez que o sistema tributário é sempre mais eficiente do que o de gestão ambiental urbana (vide comentários sobre a incidência do IPTU em item próprio, verificando que está condicionada a pelo menos dois melhoramentos feitos ou mantidos pelo Poder Público).

Absolutamente não há pretensão de impor restrição à tutela da garantia do direito à moradia, à habitação, nas considerações que fundamentam a objeção quanto à regularização de cortiços e favelas como diretriz da política urbana. Objeta-se que instrumentos previstos no EC sejam utilizados de forma estanque, dissociados de ações estratégicas que tenham conteúdo preventivo em relação às áreas sob tutela da legislação ambiental.

Nesse ponto deve ser ressaltado um conflito que surge com a oposição do objetivo geral do Estatuto da Cidade com aquela diretriz incompatível tanto com o objetivo da Política Urbana, quanto com normas constitucionais, ambientais e urbanísticas - artigo 2º, inc. XIV, *caput*: “ (...) regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais”. Também nos artigos 4º, inciso V, alínea *q*, e 35, inciso III, há dispositivos que tratam da regularização fundiária.

Com o intuito de oferecer oportunidade ao administrador público, ao gestor de áreas urbanas, de equacionar a omissão na instalação de edificações em áreas irregulares - quer dizer, da omissão quanto ao processo de favelização, o legislador incluiu a regularização fundiária não só como diretriz geral da Política Urbana, mas também como instrumento geral, passível de programação no Plano Diretor.

Um problema que se coloca é a sua incompatibilidade com normas constitucionais (CF/88 artigo 182 c/c artigos 23, V, IX, 30, I, VIII, 216, 225), com normas de Direito Urbanístico (CF artigo 24, I, 182, §§ 1º, 2º; Lei 6766/79, artigos 38 a 43) e normas de Direito Ambiental (CF/88 artigo 225,

c/c artigos 23, 170, VI, 182, §§ 1º, 2º, 216 e § 1º; Lei 6938/81) – (CUSTODIO 2001).

Outro problema decorre do grave quadro social que se coloca por conta do avanço indiscriminado da expansão desordenada sobre áreas de proteção ambiental, especialmente a ocupação das áreas de mananciais, contrapondo o efetivo planejamento e gestão ambiental urbana com vistas à sustentabilidade, e o direito à habitação. O que fazer com as áreas que deveriam ser protegidas, para própria sobrevivência da cidade (por conta de sua estreita dependência com os sistemas externos), e a pressão da expansão, aliada à conjuntura econômica?

Defende ARAÚJO (2003) que “É evidente que muitos assentamentos humanos informais não poderão ser regularizados exatamente no mesmo local em que se encontram. Há que se fazer uma ponderação caso a caso do impacto potencialmente gerado pela permanência na população, que inclua os efeitos ambientais negativos e os efeitos sociais positivos. Esse processo de análise caso a caso nem sempre vai encontrar todo o respaldo legal que precisa ou agentes públicos com a habilidade necessária para sua correta efetivação. Como um princípio maior a ser respeitado, os direitos da coletividade em relação ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, também assegurados pela Constituição Federal, devem ser colocados acima dos direitos individuais ou de uma comunidade determinada. No entanto, o Poder Público não deve e nem de perto conseguiria simplesmente desalojar as incontáveis famílias em áreas ambientalmente protegidas. As situações devem ser estudadas especificamente e tratadas, também, especificamente. A urbanização de favelas, sem dúvida alguma um dos mais importantes instrumentos de garantia de integração social de populações de baixa renda, é um caminho necessário, mas não poderá ser concretizado em todos os casos” (p. 7).

No caso da Região Metropolitana de São Paulo, se exigido o integral cumprimento da legislação que protege as áreas de mananciais, seriam deslocados mais de dois milhões de pessoas. Não é esta a proposta.

Há autores que defendem a hierarquização dos direitos garantidos constitucionalmente, senão vejamos: para estes, o EC tem como diretriz de política urbana a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, por meio de normas especiais de urbanização uso e ocupação do solo e edificação, considerados a situação sócio-econômica da população e as normas ambientais.

Entretanto, “Normas ambientais, neste caso, devem ser compreendidas sob o aspecto da qualidade de vida das pessoas que habitam os assentamentos precários, de modo que a urbanização seja realizada por meio da associação entre moradia e saneamento básico, incluindo-se aspectos como lixo, tratamento de esgotos, canalização dos córregos e construção de muros de arrimo. As normas ambientais são aplicáveis para legalizar e urbanizar as favelas, e não para manter a ilegalidade e a precariedade do assentamento. A aplicação de uma legislação totalmente inadequada – como a do código florestal – para impedir, por exemplo, a legalização e a urbanização de determinada área de uma cidade que deixou de ser área de floresta, contraria o mandamento constitucional de proteção do direito à moradia” (ROLNIK 2001, p.165-6).

Tergiversar sobre a omissão da administração pública municipal tampouco soluciona a premente gestão ambiental e planejamento da expansão urbana.

Mesmo reconhecendo que a estrutura e a atuação dos órgãos ambientais é deficiente na tutela de áreas protegidas, a ocupação de áreas ambientais sob proteção legal consolida-se também por inação do ente que detém a competência constitucional para dispor sobre o uso e ocupação do solo urbano. O conflito que se estabelece opõe o direito à moradia de população de baixa renda que ocupa áreas ambientalmente protegidas e o interesse difuso da coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Hierarquizar direitos garantidos pela constituição desfavorece a sustentabilidade preconizada pela política urbana, isto é, o equacionamento do conflito encontra-se no atendimento ao princípio constitucional da função

social (e ambiental) da propriedade, atrelado ao seu uso ambientalmente sustentável na tutela do legítimo interesse público, difuso, não de comunidades ou setores determinados.

Nesse sentido, CUSTODIO (2001) expõe que “Não resta dúvida de que a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, ou urbanização de favelas, decorrente de condutas ilegais ou criminosas estimuladoras de invasões ou ocupações ilícitas, conflitantes, contra a propriedade alheia (pública ou privada), para fins de favelas ou quaisquer habitações sub-humanas, sem as mínimas condições sanitárias, ambientais e de segurança, com notórias tragédias de inundações, deslizamentos de morros, incêndios, com perdas e danos pessoais, morais, materiais irremediáveis, incalculáveis e irreparáveis, em gritantes contradições aos interesses sociais e públicos, não é diretriz geral, não é plano urbanístico, nem se confunde com planos urbanísticos e habitacionais de interesse econômico-social, previstos no Direito Urbanístico e integrantes do plano diretor. Conseqüentemente, a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, como diretriz geral da política urbana, é flagrantemente incompatível com as diretrizes e os instrumentos do Direito Urbanístico e do plano diretor ali integrante, uma vez que viola tanto os princípios constitucionais do direito da propriedade (...) e de sua função social inerente ao interesse de todos (CF, artigo 5º, XXII, XXIII, c/c artigos 170, II, III, VI, VII, 182, 186) (...)” (p.1539).

A complicação fica mais explícita quando se trata de urbanização e regularização de áreas ocupadas em região de mananciais, como se vê na Região Metropolitana de São Paulo. A ocupação desordenada de áreas de mananciais pode comprometer a qualidade da água utilizada para consumo. A solução seria paralisar as ocupações ilegais, cujas edificações provocam assoreamento das nascentes, e a falta de saneamento a poluição das águas.

Os instrumentos jurídicos hábeis à regularização de áreas irregulares, como usucapião especial de imóvel e concessão de uso especial para fins de moradia, devem ser utilizados com extrema cautela em áreas

ambientalmente protegidas, como as áreas de preservação permanente urbanas.

Áreas de Preservação Permanente (APP) foram instituídas pelo Código Florestal (Lei nº 4.771/65), com intuito de proteção da vegetação das margens de corpos hídricos, áreas de mangues e dunas, topos de morros e encostas; a supressão dessa vegetação somente é autorizada em casos excepcionais, de utilidade pública ou interesse social (previstos na MP 2.166/01), por meio de autorização prévia do órgão ambiental. E não está protegida legalmente à toa, uma vez que a integridade dessas áreas e dos recursos hídricos depende dela.

A proteção ambiental é dever do Poder Público e da coletividade. Nas lições de SAULE JR (1999), "Uma medida essencial visando combater a ilegalidade além da fiscalização ostensiva, é obter o apoio da população mediante o desenvolvimento de programas de educação ambiental nas escolas públicas e privadas, e nos centros comunitários, sociais, associações de bairros. Com a sociedade assumindo a sua responsabilidade na proteção ao meio ambiente, será possível reverter o processo de ilegalidade e de degradação do meio ambiente nas cidades" (p.19).

Dessa forma, marco legal urbano que garanta proteção legal do direito à moradia (favelas, cortiços, loteamentos populares periferias e congêneres) por meio de legalização e urbanização das áreas ocupadas por população de baixa renda como ação estanque em detrimento à garantia ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à qualidade de vida, dissociado do desenvolvimento econômico, das questões relativas à produção e consumo, das ações que convergem à participação das comunidades afetadas nas decisões, e planos que contenham violência urbana, tendem a perpetuar o atual modo de produção das periferias.

Nesse sentido, "A segregação ambiental é uma das faces mais importantes da exclusão social e parte ativa dela. À dificuldade de acesso aos serviços e infra-estrutura urbanos (transporte precário, saneamento deficiente, drenagem inexistente, dificuldade de abastecimento, difícil acesso aos serviços de saúde, educação e creches, maior exposição à ocorrência

de enchentes e desmoronamentos etc.) somam-se menos oportunidades de emprego (particularmente do emprego formal), menos oportunidades de profissionalização, maior exposição à violência (marginal ou policial), discriminação racial, discriminação contra mulheres e crianças, difícil acesso à Justiça oficial, difícil acesso ao lazer. A lista é interminável” (VIANA, SILVA e DINIZ 2001, p.217).

Ação estanque corre o risco de atingir o fim de regularização e de urbanização, sem prevenir as causas, com futuro prejuízo não só ambiental, mas social. Garantia de interesse comum, coletivo, difuso é agregação de fatores ambiental, econômico e social, deve ser acoplada a ações públicas estratégicas de combate à ilegalidade instruindo o planejamento, integrada com a sociedade e à inserção econômica como vetor de melhoria de vida, de inclusão social. Tudo inserido no amplo espectro do planejamento estratégico, integrando ações, uma vez que conferir título de posse ou propriedade, regularizar a face legal por si só não promove justiça social.

Ressalte-se que os moradores deslocados têm que ter a oportunidade de habitarem áreas igualmente salubres e sustentáveis – de nada adianta regularizar e urbanizar uma área, se há população economicamente desfavorecida instada a ocupar outra área irregular pelas mesmas razões que habitavam a anterior.

9.2.1 Instrumentos urbanísticos de regularização fundiária e habitação de interesse social

Uma vez que os instrumentos jurídicos já foram expostos, cumpre aventar considerações sobre instrumentos urbanísticos da política urbana com vistas a efetivar programas de regularização fundiária.

Na evolução do contexto econômico, por primeiro, a pressão social por moradia salubre e regular gerou implantação de política habitacional por meio da construção de unidades habitacionais populares, nas décadas de 1960 e 1970, através do BNH e das COHABs estaduais, na tentativa de ampliar a oferta de habitação de interesse social, mas o número das unidades construídas não contemplou toda a demanda por habitação, que

foi incrementada pelo aumento demográfico e pelo modelo econômico de exclusão social.

Ademais, esses conjuntos configuram espaços urbanos onde se reproduzem os problemas sociais que os originaram, sendo palco de segregação social e degradação ambiental, em que pese serem regulares. Quer dizer, pretendeu-se equacionar a crise do déficit habitacional com a construção de enorme volume de unidades populares que, com o tempo, por comporem vetor de estratificação social, alijam-se do projeto de desenvolvimento econômico, produzindo espaços urbanos com alta densidade, de gosto estético duvidoso, ambientalmente inadequados, insalubres, sem qualidade de vida e segregados socialmente.

Da mera observação pode-se aferir que os conjuntos serviram de pólo de atração para pessoas de baixa renda se instalarem, no seu entorno, em loteamentos irregulares e favelas.

Na esteira da demanda por habitação social e na postura dos ocupantes de assentamentos irregulares lutando por fixação nas áreas ocupadas, com acesso a infra-estrutura, equipamentos urbanos e regularização fundiária, "As regulamentações urbanísticas específicas para a habitação de interesse social coincidem com o movimento de democratização do país, iniciando no final da década de 70. O alto índice de concentração urbana e as pressões dos movimentos populares, principalmente por segurança na moradia, levaram à criação, nos anos 80, de legislação municipais que, apesar de contemplarem dispositivos voltados à disciplina urbanística do parcelamento, uso e ocupação do solo, tinham como foco principal ações voltadas para a regularização da situação de domínio sobre as terras urbanas ocupadas ilegalmente pela população pobre" (FERNANDES e ALFONSIN 2003, p.245).

Dessa forma, num círculo perene, as pressões sociais geravam ações estanques de provisão de infra-estrutura, que suportavam politicamente os gestores. As áreas tinham aumentado seu valor de mercado, gerando a necessidade do excluído econômico buscar moradia em áreas mais longínquas, perpetuando o modo de produção das periferias.

Tradicionalmente as leis de uso e ocupação do solo e as de zoneamento concentravam-se em padrões de ocupação da cidade virtuais, reproduzindo parâmetros mínimos de ocupação de lotes, recuos, coeficientes de aproveitamento e usos permitidos. Entretanto, população de baixa renda não tem acesso às áreas formais da cidade, gerando ocupação em áreas frágeis sob o ponto de vista ambiental, áreas de risco, áreas periféricas irregulares.

Para equacionamento da questão habitacional, na esfera federal, a partir do final da década de 1970 e início da de 1980, houve definição de urbanização de interesse social, que deveria ser qualificada naquelas esferas, com parâmetros flexíveis de parcelamento e uso do solo urbano (FERNANDES e ALFONSIN 2003).

O instrumento que concretizava aquela definição foi pioneiramente implantado na capital de Pernambuco, Recife, em 1983, cujo legislativo editou lei de uso e ocupação do solo com reconhecimento das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) como parte do território formal da cidade, com reconhecimento de suas peculiaridades, proposição de regularização jurídica e integração urbana.

Assim, genericamente, o instrumento urbanístico Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) ou Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são áreas, zonas específicas, ocupadas por população de baixa renda, públicas ou particulares, nas quais há interesse público de regularização fundiária e urbanização, na tutela do direito à habitação. As ZEIS são prioritariamente destinadas à habitação de interesse social, incluídas no zoneamento das cidades, em seus planos diretores; dessa forma, como formalizadas na ordem jurídica, ficam hábeis à implantação de equipamentos urbanos e infraestrutura, com vistas à integração com a cidade formal.

Incluir os assentamentos habitacionais precários no zoneamento formal da cidade, “A possibilidade legal de se estabelecer um plano próprio, adequado às especificidades locais reforça a idéia de que as ZEIS compõem um universo diversificado de assentamentos urbanos, passíveis de tratamento diferenciados. Tal interpretação agrega uma referência de

qualidade ambiental para a requalificação do espaço habitado das favelas, argumento distinto da antiga postura de homogeneização, baseada rigidamente em índices reguladores (ROLNIK 2001, p.158).

As AEIS estão determinadas como instrumento da política urbana por força artigo 4º, V, alínea *f*, os seus requisitos são apontados no § 4º do artigo 183 da CF/88.

Estão previstas como medida de operação urbana consorciada no artigo 32, § 2º, incisos I e II; além disso, o EC trata da necessidade de áreas para regularização fundiária e execução de programas de projetos habitacionais de interesse social para o exercício do direito de preempção, no artigo 26, incisos I e II; do exercício do direito de construir em área diversa quando o imóvel for considerado necessário para fins de programa de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social, ou através de doação de imóvel ao poder público para esses mesmos fins, no artigo 35, inciso III e § 1º; e da delimitação das áreas urbanas de possível aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, no plano diretor, segundo o artigo 42, inciso I.

No artigo 48 está disposto que nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, os contratos de concessão de direito real de uso de imóveis públicos terão, para todos os efeitos, caráter de escritura pública (não se aplicando o artigo 108 do NCC, inciso II do artigo 134 do CC/16), e constituirão título de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamento habitacionais.

Concretamente, o organograma de implantação das AIES parte da definição do programa de regularização fundiária, previsão, identificação e delimitação das mesmas no plano diretor, com circunscrição das áreas sobre as quais incidirão os instrumentos de regularização fundiária. Em seguida, é feita a dotação orçamentária para a execução dos programas. A norma urbanística específica que não precisa atender aos parâmetros específicos de edificação contidos no plano diretor; são implantadas as ações e medidas

administrativas voltadas à urbanização das áreas, com efetivação dos mecanismos jurídicos hábeis à formalização da posse e propriedade.

Entretanto, a integração das áreas não se conjura per si: “Para a população da ‘cidade formal’, a favela que é urbanizada passa a ser simplesmente a ‘favela urbanizada’, e não um novo bairro da cidade. Como bem observou Milton Botler (1995), as relações existentes entre estas partes das cidades – superam em muito a polarização entre o ‘formal e o informal’, entre o ‘estar na lei e o estar à margem dela’. As Zonas e Áreas Especiais de Interesse Social (ZEIS e AEIS), mesmo após os processos de urbanização e de regularização fundiária, parece (sic!) que sempre continuarão sob a tutela do Estado, com regras que serão para sempre especiais, cada vez mais voltadas ‘para dentro’, não raro sem integração com a cidade formal” (FERNANDES e ALFONSIN 2003, p.247).

Dessa forma, “A integração entre a cidade formal e a informal transcende, portanto, aspectos meramente físicos, como ligação viária ou a criação de espaços públicos apropriáveis pelos moradores do entorno. Implica a melhoria da situação econômica dos moradores, a implementação de políticas voltadas ao desenvolvimento econômico do assentamento, a organização de estruturas para a prestação de serviços ‘para fora’” (FERNANDES e ALFONSIN 2003, p.247).

Ademais, como a experiência do Recife acabou demonstrando, previstas e implantadas as ZEIS dissociadas de instrumentos que inibam a especulação do mercado imobiliário, no sentido de evitar que a estruturação urbana decorrente das leis do mercado imobiliário seja ativada, será sobrestada a finalidade da instituição do instrumento urbanístico.

A Figura 1 traduz um sumário das qualidades que a implantação de Zonas Especiais de Interesse Social pode significar no planejamento urbano, bem como o organograma do programa implantado no Recife.

Figura 1 – Quadro de Resultados da implantação de ZEIS

RESULTADOS

A implantação de ZEIS pode trazer resultados benéficos para toda a cidade, sob vários aspectos:

a) urbanísticos:

- integrando áreas tradicionalmente marginalizadas da cidade;

- diminuindo os riscos das ocupações, estabilizadas pela urbanização;

- possibilitando a implantação de infra-estrutura nos assentamentos (pavimentação, iluminação, saneamento, transporte, coleta de lixo);

- possibilitando projetar espaços e equipamentos públicos para as ocupações.

b) ambientais:

- melhorando o ambiente construído para o moradores;

- diminuindo a ocorrência de danos decorrentes de ocupação em áreas de risco (como deslizamentos ou

enchentes).

c) jurídicos:

- facilitando a regularização fundiária dos assentamentos;

- possibilitando a aplicação de instrumentos como

o usucapião e a concessão do direito real de uso.

d) políticos:

- rompendo com políticas clientelistas e eleitoreiras que envolvem investimentos públicos e implantação de infra-estrutura;

- reconhecendo os direitos de cidadania das populações envolvidas.

e) sociais:

- enfraquecendo o estigma que existe em relação aos assentamentos de baixa renda e fortalecendo a auto-estima da população que ali vive;

- reconhecendo a diversidade de usos e ocupações que compõem a cidade.



Fonte: ROLNIK 1998

9.3 Planejamento e oferta de infra-estrutura urbana em áreas de ocupação irregular

Como os investimentos públicos detêm recursos que não atendem toda demanda requerida pela sociedade, a disputa feroz que se trava em torno deles acaba alimentando a relação clientelista público/privada histórica na nossa sociedade, privilegiando grupos sociais de maior renda.

É fato que os recursos administrados são sempre inferiores às expectativas da demanda social, bem como a competição entre as diversas áreas que disputam aqueles recursos não é equânime - revela o baixo status que a variável ambiental, por exemplo, tem no contexto político que rege a dotação orçamentária setorial.

Ademais, não se pode deixar de mencionar que há inação do Estado na ocupação de áreas irregulares. A esse respeito, Ermínia Maricato expõe que "A maior tolerância e condescendência em relação à produção ilegal do espaço urbano vem dos governos municipais, aos quais cabe a maior parte da competência constitucional de controlar a ocupação do solo. A lógica

concentradora da gestão pública urbana não admite a incorporação ao orçamento público da imensa massa, moradora da cidade ilegal, que reivindica serviços públicos. Seu desconhecimento se impõe, com exceção das ações pontuais definidas em barganhas políticas ou em períodos pré-eleitorais. Essa situação constitui, portanto, uma inesgotável fonte para o clientelismo político” (VIANA, SILVA e DINIZ 2001, p.224).

E continua: “A tolerância por parte do Estado da ocupação ilegal, pobre e predatória de áreas de proteção ambiental ou de outras áreas públicas por setores das camadas populares está longe de significar uma política de respeito aos carentes de moradia ou aos direitos humanos, como poderia ser argumentado. A população que ali se instala não compromete apenas os recursos fundamentais a todos os moradores da cidade, caso dos mananciais de água, mas se instala sem contar com qualquer serviço público ou obras de infra-estrutura urbana; em muitos casos os problemas de drenagem, risco de vida por desmoronamento e os obstáculos à instalação de rede de água e esgoto tornam inviável ou extremamente cara a urbanização futura” (VIANA, SILVA e DINIZ 2001, p.224).

Além do aspecto econômico quanto à urbanização futura de áreas impróprias para ocupação e das conseqüências da degradação ambiental na escassez de recursos de que depende toda a sociedade para manter-se, a oferta de infra-estrutura desintegrada da política urbana pode se converter em óbice à implantação do planejamento por esta proposto.

No que respeita à finalidade da oferta de infra-estrutura, o professor Ricardo Toledo SILVA (2003a, s/p) expõe que “Todas as redes de infra-estrutura têm um duplo caráter de servir, por um lado, às condições gerais de produção econômica e, por outro, às necessidades de reprodução social. Em qualquer sociedade, porém, não existe consumo sem produção e por isso os desígnios da produção econômica antecedem os da reprodução social. Nos países capitalistas mais avançados, a oferta de serviços para a produção expandiu-se rapidamente e logo, em um processo histórico mais breve que os dos países mais pobres, os excedentes de oferta se mostraram suficientes para satisfazer toda a demanda social”.

No Brasil, até a recessão da década de 1980, a provisão de infraestrutura tinha estado ao encargo do Estado. Entretanto, como em outros países em desenvolvimento, paulatinamente foi substituída a matriz de investimentos em infraestrutura e “(...) o binômio privatização / desregulação encontra um quadro muito distinto. Em que pese os avanços notórios de capacidade e cobertura logrados sob o modelo de oferta estatal⁸, estes não foram suficientes para garantir universalidade de acesso e os grupos excluídos desse acesso são aqueles mais pobres e vulneráveis. Por outro lado, o desmonte dos esquemas de financiamento estatal muito antes que se criasse uma estrutura receptiva aos investimentos privados tem provocado restrições de oferta já não mais circunscritas aos grupos de menor renda, mas que atingem também os estratos médios e altos da sociedade. É nesse quadro de escassez e de disputa por novas capacidades que se processa a privatização dos setores de infraestrutura” (SILVA 2003a, s/p).

No contexto das privatizações, “As empresas estatais apresentaram déficits crônicos até o seu saneamento antes das privatizações, pois eram sempre restringidas no seu poder de fixação dos preços e de mercado, à diferença das empresas privadas, e precisavam também no tocante a outras questões tomar decisões que fossem palatáveis ao bloco de poder enquanto contrários aos princípios da gestão empresarial” (NOVEY 2002, p.218).

Deste modo, a demanda por provisão de infraestrutura é vetor de alocação de recursos privados em áreas ocupadas por população economicamente desfavorecida, gerando um quadro incerto de recuperação de investimentos, simultâneo à obrigação constitucional daquela provisão, pelo Estado.

⁸ Diferentemente do discurso neoliberal incorporado ao senso comum, a oferta estatal no Brasil foi eficiente e promoveu expansões inéditas de capacidade. No setor de energia elétrica, por exemplo, a capacidade instalada de aproximadamente 4000 MW em meados da década de 1950 multiplicou-se por 15 nas três décadas seguintes, sob o sistema Eletrobrás; as coberturas urbanas de água e de esgoto, de respectivamente 45% e 20% em fins da década de 1960 saltaram para cerca de 85% e 40% sob o PLANASA até fins dos anos 80. A se considerar a vigorosa expansão de população urbana no período, essa ampliação de cobertura envolve saltos gigantescos em capacidades absolutas.

Acoplando as considerações acerca da evolução da provisão de infraestrutura e sua integração com política de desenvolvimento urbano, o planejamento da oferta de infraestrutura em áreas ocupadas por população de baixa renda contribuirá à universalização da cobertura de serviços de transporte, telecomunicações, de saneamento ambiental somente como vetor integrante do desenvolvimento urbano sustentável, isto é, se integrado às ações de planejamento urbano consoante as diretrizes da lei de política urbana, exaltando sua feição ambiental, incrementando, desse modo, as condições de habitabilidade daquela população.

Destacam-se os fenômenos típicos da nova fase do capitalismo, em oposição ao movimento anterior, mais direcionado à expansão do setor industrial, com ampla expansão do setor terciário (notadamente os setores financeiros, de consumo e entretenimento) - que é o contexto da elaboração do Estatuto da Cidade. As cidades, como sistemas econômicos que são, dirigiram-se à captação de novos investimentos, atração de migrantes de nível social elevado e até mais turistas, passando a tomar um cuidado sem precedentes com a sua imagem, incrementando a oferta de infraestrutura e concentrando investimentos em áreas consolidadas sob o ponto de vista urbanístico.

Ademais, há uma disparidade congênita entre a oferta de equipamentos urbanos e infraestrutura, e o planejamento da expansão urbana – especialmente uma expansão que contemple a preservação das áreas ambientalmente estratégicas e o equacionamento do complexo problema de moradia, o qual torna as periferias tão deletérias, tanto para as pessoas que as habitam, quanto para a cidade como um todo.

Os investimentos realizados em infraestrutura (abastecimento, esgotos, pavimentação etc.), o zoneamento urbano e a legislação do uso do solo, que tradicionalmente são áreas de competência do município, afetam diretamente os interesses de dois dos setores mais importantes do conjunto do empresariado local: o da construção civil e aquele que se dedica à especulação imobiliária. Além disso, a legislação ambiental e as restrições ao uso do solo também poderão afetar os objetivos dos empreendedores.

Finalmente, a política de transportes de massa afetará não só os que exercem a atividade econômica, diretamente relacionada ao transporte, mas à gestão ambiental da cidade – visto que há impactos significativos decorrentes do uso individual do automóvel em detrimento ao uso do transporte coletivo. A provisão de transporte em áreas irregulares pode ser um estimulador à continuidade da ocupação, que reverte na expansão inadequada e degradadora, especialmente quando avança nas regiões de mananciais. Todos estes aspectos devem ser contemplados minuciosamente quando do planejamento.

A oferta de infra-estrutura e a urbanização de áreas ocupadas irregularmente deveriam seguir um caminho distinto da sistemática de apropriação territorial que gerou os aglomerados urbanos brasileiros: produção de espaços segregados, desprovidos de infra-estrutura urbana em áreas ambientalmente degradadas – as periferias são bolsões de pobreza habitados por “sobras” do mercado imobiliário privado (Ricardo Toledo Silva, apontamentos de aula, AUH-5821, 18 de junho de 2003; FAU/USP).

9.4. Responsabilidade dos agentes públicos

Em referência à produção de espaços urbanos periféricos, sobretudo quando resulta de inatividade do agente público que tem a competência e o dever de zelar pelo uso regular do solo urbano, cumpre ressaltar a responsabilidade do Estado que resulta exatamente da inação dos agentes públicos em face da ocupação de áreas irregulares, quer por população de baixa renda, quer por população de alta renda.

Por conta do escopo central do presente estudo, não será exposta a evolução da responsabilidade do Estado no Direito brasileiro, bem como os comentários ficarão restritos ao tema principal.

Sumariamente, a responsabilidade civil do Estado é determinada segundo o risco administrativo, considerada no contexto da responsabilidade objetiva (aquela imposta independentemente de culpa, bastando ocorrência do dano e estabelecimento do nexo causal entre a atividade do agente que causou o dano e sua ocorrência). Dessa forma, na ocorrência de dano,

provocado por preposto do Estado, ou por ente público, independentemente da culpa do agente, o Estado é responsável pela reparação civil daquele dano.

A atividade do Estado somente faz sentido no sentido do interesse público, consubstanciando-se na finalidade do benefício social. Então, deve o mesmo ser onerado em caso de ocorrência de dano, independentemente da perquirição da culpa dos entes que efetivam aquela atividade, isto é, no exercício da função pública, se dele resultar dano causado pelo agente público, há correspondente obrigação do Estado de indenizar

Entretanto, a Teoria do Risco Administrativo, que assume a responsabilidade objetiva, não abarca o risco integral, quer dizer, há que se demonstrar a conduta, o nexos causal entre a conduta e a ocorrência do dano, e a inexistência de excludente de responsabilidade, como caso fortuito, força maior ou culpa da vítima ou de terceiro, que são inadmitidas pelo risco integral.

O estabelecimento da responsabilidade do Estado tem base normativa na CF/88, no seu artigo 37, § 6º, e no novo Código Civil Brasileiro, em seu artigo 43, que determina que as pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo.

Aqui cabe estabelecer que a outra classe de responsabilidade refere-se à subjetiva, cuja determinação depende do estabelecimento de culpa ou dolo do agente, diferentemente da objetiva, que independe daquele estabelecimento, isto é, independe de culpa ou dolo do agente para ser instituída.

E essa observação é pertinente porque a doutrina não é assente em face da responsabilidade civil por omissão do ente público, ou de seu preposto, ser objetiva ou subjetiva. Assumindo a face da responsabilidade subjetiva, a omissão acarretaria responsabilização por ilicitude e a responsabilidade do ente estatal ser daria segundo dolo ou culpa (negligência, imprudência ou imperícia), atribuída ao funcionário ou ao ente,

em oposição à face objetiva, já descrita (ocorrência do dano, nexos causal sem previsão de dolo ou culpa, mas com aceite de excludente de culpabilidade).

Nesse ponto cumpre acatar não só a disposição constitucional acerca da responsabilidade objetiva, mas a moderna posição do novo Código Civil, que assume o elemento subjetivo exclusivamente na ação regressiva a que faz jus o Estado em face do terceiro que tenha causado o dano (artigo 43), em que pese haver defesa doutrinária e jurisprudencial em contrário (na existência de dano decorrente de omissão do Estado, aplica-se a responsabilidade subjetiva).

No que tange ao dano ambiental per se, há previsão de responsabilidade do Estado na ocorrência de dano ambiental, seja por ação ou omissão. É determinada também solidariamente pelos danos ambientais provocados por terceiros, na medida em que é de sua competência o dever de fiscalizar e impedir que tais danos aconteçam (MILARÉ 2004).

Desse modo, o não cumprimento de deveres, por parte do ente estatal, e mesmo a omissão deste, podem gerar consequências para o agente público, não somente responsabilidade administrativa (que se refere à ação ou omissão que gere dano à Administração, devendo ser apurada em processo administrativo próprio), mas também a responsabilidade penal (que decorre da inadequação da conduta do agente público que afeta a sociedade e caracteriza-se na legislação como crime funcional, e é apurada através de processo penal em juízo competente), mas responsabilidade civil (que se refere ao dano causado à Administração, por meio de ação ou omissão, dolosa ou culposa; sua reparação se dará por meio da apuração da responsabilidade civil, no âmbito administrativo ou judicial).

Esclareça-se que uma conduta pode ser configurada como infração administrativa e também tipificada como crime, gerando consequências ao agente público em face da responsabilidade administrativa, civil (se houver ocorrência de dano) e penal.

A ocupação do espaço urbano periférico, de modo irregular, ou por vezes ilegalmente, quando se trata de áreas de preservação obrigatória,

simultânea com a não atuação do ente público competente para inviabilizar a ocupação daquelas áreas, adicionada à instalação e oferta de equipamentos urbanos, linhas de ônibus, instalação de água e eletricidade, recolhimento de lixo, pode gerar ações de responsabilidade em face das conseqüências urbanísticas, sociais e ambientais da ocupação.

Existem ações civis públicas em diversos estados, tendo no pólo passivo municípios (e, por vezes, solidariamente, o estado) que se omitiram e se esquivaram de sua obrigação legal de evitar a ocupação irregular, buscando sua responsabilização civil por dano ambiental⁹.

A não atuação legal para coibir a ocupação gerando situação irreversível reflete penalização dos responsáveis, estabelecido o nexo de causalidade e a autoria. Entretanto, a responsabilização individual de planejadores, gestores, administradores públicos se dará com a prova cabal de que sua omissão resultou em dano urbanístico ou ambiental, porque ao contrário da iniciativa privada, infelizmente, a gestão pública ainda não se dá em função do cumprimento de metas estabelecidas em lei – uma vez que a atividade pública só age em face de disposição legal.

Se um gestor privado é contratado para realizar uma determinada atividade numa empresa e não a realiza, ou por outra, causa dano e prejuízo à mesma, ele é penalizado pelo capital e pelo mercado. Se um administrador de ente público competente para promover planejamento urbano, ou que tenha obrigação legal de fiscalização na prevenção e coibição de dano ambiental e urbanístico, age em dissonância com as obrigações de sua posição, ou se omite de realizá-las, gerando uma situação de ocupação de área de proteção que se revele irreversível, acaba ficando impune, porque a determinação das metas que deveria atingir com sua atuação não é explícita, porque as posições de comando muitas vezes têm critério político de ocupação, porque a sociedade não se mobiliza o suficiente para cobrar resultados, dentre inúmeras outras razões.

⁹ Por exemplo, ACP nº00598392710, ano de 2000; MP do Rio Grande do Sul *versus* PLASTIMIX Ind e Com de Plásticos Ltda, Estado do Rio Grande do Sul e o Município de Porto Alegre - Embargos Infringentes nº 70001620772, 1º grupo de Câmaras Cíveis de Porto Alegre.

No EC (sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis) há previsão de o Prefeito incorrer em improbidade administrativa (nos termos da Lei nº 8.429/92), quando: (i) deixar de proceder, no prazo de cinco anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público, conforme o disposto no § 4º do artigo 8º; (ii) utilizar áreas obtidas por meio do direito de preempção em desacordo com o disposto no artigo 26; (iii) aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso em desacordo com o previsto no artigo 31; (iv) aplicar os recursos auferidos com operações consorciadas em desacordo com o previsto no § 1º do artigo 33; (v) impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do artigo 40; (vi) deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3º do artigo 40 e no artigo 50; (vii) adquirir imóvel objeto de direito de preempção, nos termos dos artigos 25 a 27, pelo valor da proposta apresentada, se este for, comprovadamente, superior ao de mercado (artigo 52, incisos II a VIII).

Cumpra à sociedade e ao Ministério Público atentar para a aplicação dos instrumentos contidos no EC segundo as diretrizes impostas por ele, para responsabilizar e enquadrar os agentes públicos que se omitirem, ou agirem em dissonância com as disposições da política urbana e da política de meio ambiente.

9.5 Instrumento de composição de conflitos

Como defendi a garantia de direitos pela agregação de fatores ambiental, econômico e social, acoplada a ações públicas estratégicas de combate à ilegalidade instruindo o planejamento, integrada com a sociedade e à inserção econômica como vetor de melhoria de vida, da mesma maneira que expus complicação explícita da urbanização e regularização de áreas ambientalmente protegidas, apresento um instrumento que entendo hábil à composição do conflito que emerge da contraposição do direito à habitação e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

É o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), aplicável às questões relacionadas ao meio ambiente e à ordem urbanística, demonstrando como a composição extrajudicial dos conflitos ambientais pode trazer benefícios mais significativos do que uma sentença judicial, e vantagens na recomposição do dano ambiental.

Uma solução que equacionaria parte do problema é assumir o quadro de omissão, e direcionar as ações para que haja efetiva compensação ambiental.

Como exemplo, existe uma ação de compensação ambiental formalizada por meio de um instrumento previsto na Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85), o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), com vistas à construção da primeira estação de tratamento, na área de mananciais da Região Metropolitana de São Paulo, financiada pelos próprios moradores que habitam um loteamento clandestino localizado às margens da represa Billings (com mais de 3 mil famílias, que vivem completamente sem infra-estrutura urbana e jogam o esgoto diretamente na represa. Segundo o Ministério Público, o importante no processo é que a comunidade só chega nesse consenso, de concordar em pagar, quando entende que está em área de manancial, que foi enganada quanto à regularização da área e da importância em preservá-la, e que precisa se comprometer com a recuperação).

O dano ambiental decorrente da ocupação de áreas ambientalmente protegidas, em desacordo não só com as normas urbanísticas, mas ferindo a legislação ambiental, atinge difusamente a toda a sociedade. Os responsáveis pela ação da ocupação, os que se locupletam com as invasões, tanto quanto os responsáveis pela omissão na salvaguarda daqueles direitos, podem ser questionados judicialmente.

Então, o TAC configura-se como meio de efetivação do pleno acesso à justiça, vez que se apresenta como instrumento de satisfação da tutela dos direitos difusos ou coletivos, à medida que evita o ingresso em juízo, repelindo os reveses que isso pode significar à efetivação do direito ambiental e garantia da ordem urbanística.

O TAC não deve ficar aquém do que determina a lei, que pressupõe a necessidade da integral reparação do dano causado, em razão da natureza indisponível do direito ao meio ambiente sadio; do cabal esclarecimento dos fatos ocorridos, para que seja possível a identificação das obrigações estipuladas, já que o termo terá eficácia de título executivo extrajudicial – uma vez não cumprido poderá ser executado; da estipulação de penas para a hipótese de inadimplemento – de preferência cominatórias (e só em última instância compensatórias); da anuência do Ministério Público quando ele não for autor.

Percebe-se, ainda, que existem inúmeras vantagens no TAC, em relação ao processo judicial representado pela Ação Civil Pública. Assim, antes de se buscar uma solução para os conflitos envolvendo o meio ambiente através do processo judicial, que é desgastante, caro e de difícil solução, aventa-se a via da negociação, através do TAC.

Ademais, o instrumento de composição de conflitos que é o TAC se configura em fonte para a lei; tem força de título executivo extrajudicial, sendo também basilar para a seguinte etapa de regularização da área e de implantação de serviços urbanos e infra-estrutura.

Da mesma maneira, ancora compromissos formais de não expansão, de não adensamento contidos em lei municipal específica. Com o processo de participação da comunidade no equacionamento da ocupação irregular de área de proteção ambiental há mudança de conduta da comunidade envolvida, que passa a integrar de modo ativo as ações de fiscalização para elidir novas ocupações.

Os benefícios da gestão compartilhada são inúmeros, uma vez que todas as intervenções são acordadas e compreendidas, bem como insuflam a própria comunidade a executar ações de controle da expansão e do adensamento de áreas ambientalmente protegidas. O que não afasta a obrigação da gestão pública de coibir ocupação daquelas áreas.

Além de tudo, como o ajustamento de conduta é compromisso formalizado, serve de base à regularização fundiária e de registro das áreas, bem como de leis que porventura instituem ZEIS.

As ações de regularização fundiária quando efetivadas por meio dos instrumentos jurídicos hábeis e previstos no EC, servirão também ao exercício do poder de polícia.

Para resumir o quadro acima apresentado, diante da diretriz do Estatuto da Cidade de regularização fundiária de áreas irregularmente ocupadas, se as áreas forem de proteção ambiental (inequação que encampa a dicotomia do direito à habitação *versus* proteção do meio ambiente, revelando a oposição crônica entre expansão urbana e proteção ambiental), o ajustamento de conduta pode ser assumido como instrumento de viabilização da integração das políticas públicas urbanísticas e ambientais, mormente na expansão urbana em áreas de mananciais, com producente resultados na gestão ambiental urbana.

10. PLANEJAMENTO URBANO E GESTÃO URBANA

10.1 Planejamento

O planejamento pode ser entendido como processo instrumentalizado para transformação com base em objetivos definidos. No Brasil, o planejamento per se das ações públicas tinha caráter voluntário, quer dizer, sua implantação dependia da vontade política vigente.

Os planos nacionais de desenvolvimento consubstanciavam-se em ações de investimentos e execução de políticas setoriais, não tinham previsão constitucional e materializavam-se juridicamente por meio de instrumentos denominados planos, que se executavam sem submissão ao parlamento. Redundaram na implantação da indústria de base, fundearam o crescimento acelerado no período de 1968 a 1980, e proporcionaram a conclusão do ciclo de substituição das importações.

No que toca à questão ambiental, ainda no regime militar, o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND, 1975/1979) reservou capítulo próprio que continha diretrizes e objetivos do desenvolvimento urbano no país, bem como “ (...) o controle da poluição e a preservação do meio ambiente,

estimulando a legislação federal, estadual e municipal sobre essas questões (leis de uso e ocupação do solo, de combate à poluição, de proteção ao patrimônio histórico e cultural, de parcelamento do solo, de regiões metropolitanas), (....)” (SILVA 2000b, p.55).

Os objetivos expostos no II PND pretendiam o atendimento de metas de investimentos em indústria de base e esforços concentrados na autonomia em insumos básicos, com especial destaque ao setor energético. Com o novo choque do petróleo, em 1979, inicia-se uma fase econômica conturbada, com reflexos nas ações de planejamento, tanto que o III PND (1980/1985) e o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (1986/1989) ficaram relegados à mera formalidade.

Com a Constituição Federal de 1988, a atuação do Estado no domínio econômico também se dará por meio do planejamento (artigo 174, §1º). Atribui ao Poder Executivo a responsabilidade pelo sistema de Planejamento e Orçamento que tem a iniciativa dos seguintes projetos de lei: Plano Plurianual (PPA) Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Orçamento Anual (LOA).

Dessa forma, o planejamento tem previsão constitucional, tem previsão legal, e é imposição jurídica a obrigação da elaboração de planos, que devem ser aprovados por lei (artigo 48, IV CF/88) (SILVA 2000b).

O artigo 21, inciso IX, da CF/88, determina que compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. O artigo 30, inciso VII, determina que compete aos municípios promover adequado ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso do parcelamento e da ocupação do solo urbano - planejamento urbano.

Como já determinado, é competência comum da União, dos Estados e Distrito Federal e dos Municípios (artigo 23) a proteção ambiental (inciso VI), promover programas de construção de moradias, melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (inciso IX). O instrumento básico de planejamento da política de desenvolvimento e de expansão urbana é o Plano Diretor, concretizado pelo EC, nos artigos 52 e 54.

Está previsto pelo próprio EC, no seu artigo 4º, que o ponto de partida do planejamento urbano são os planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território, assim como os de desenvolvimento econômico e social (inciso I). Nesse diapasão, está valorizado o planejamento das regiões metropolitanas, das aglomerações urbanas e microrregiões (inciso II). Segundo MILARÉ (2004), este entendimento do legislador é benéfico e contributivo, uma vez que "(....) em numerosas situações, os Municípios limítrofes ou vizinhos condicionam-se reciprocamente em vários aspectos. Há casos em que eles se condicionam por uma determinada ação ou empreendimento que, mesmo tendo por limites geográficos as divisas do Município, produzem efeitos que podem ultrapassar essas divisas" (p. 639).

Compete aos Estados a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, entre municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (artigo 25, §3º).

Para concretizar a determinação legal, não somente em relação ao planejamento, mas também na execução de serviços comuns, "No âmbito específico (....) das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, postula-se igualmente a exigência de um novo conteúdo organizacional de gestão regional, por força da própria Constituição Federal, onde a cooperação e a coordenação intergovernamental passam a ter uma dimensão institucional própria, representada pela exigência de unidades integradas e personalizadas de ação pública de interesse comum. Isto deverá repercutir profundamente na forma de planejamento, programação, execução e controle de funções estatais e de serviços públicos de caráter urbano-regional, em nosso sistema federativo. Assim, observa-se mais uma vez a concretização da tese de que o desenvolvimento material das condições da vida social e econômica determina a exigência de se adotar novas formas organizacionais das relações humanas, tendo um efeito inafastável no plano das relações jurídicas" (ALVES 2003, s/p).

Desse modo, em que pese a autonomia municipal, o planejamento de municípios limítrofes constituintes de regiões metropolitanas, sem previsão

de integração, pode redundar em ações estanques sem correspondência de implantação e a perene repetição da dissociação entre o que determina a lei, do diagnóstico dos gestores, das ações planejadas e da sua implementação, sem atingir as metas de sustentabilidade e qualidade de vida preconizadas tanto pela Constituição, quanto pelo Estatuto da Cidade.

Como apresentado em capítulo anterior, o Brasil configura uma nação cujas cidades tiveram como embriões vilas e vilarejos e teve alguma iniciativa de planejamento urbano construindo cidades planejadas: começa com Aracaju (1855), Teresina (1852, planejada como um tabuleiro de xadrez por um mestre-de-obras), continua com Belo Horizonte (1897), Goiânia (1933) e, como ápice, a construção e fundação de Brasília em 1960.

Entretanto, nunca houve no país determinação de política de desenvolvimento urbano, e mesmo as cidades planejadas padecem das vicissitudes do crescimento desordenado, em maior ou menor grau, especialmente porque fruto do modo econômico de produção e das relações sociais desagregadas.

Menciona-se que ações de planejamento e de planos urbanísticos tiveram motivação na década de 1960 e de 1970, por conta do reconhecimento do Estado do processo de urbanização acelerada, que atingia todo o território brasileiro, e entendido como modificação perene da sociedade, demandando intervenção direta.

O professor José Afonso da SILVA (1997), a respeito da iniciativa de implementação de política urbana no Brasil, esclarece que “Na década de 60 houve tentativa de implantar uma política urbana no país, por influência da Lei 4.380, de 21.8.1964, que criou o Banco Nacional da Habitação (BNH), as Sociedades de Crédito Imobiliário e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), a qual, em seu artigo 1º, determinou que o Governo Federal, através do Ministério do Planejamento, *formulasse a política nacional de habitação e de planejamento territorial* e deu ao SERFHAU atribuições ligadas ao desenvolvimento urbano. Enfim, trouxe ela normas gerais de urbanismo, inclusive a competência do BNH para ‘promover e estimular o planejamento local integrado e as obras e serviços de infra-

estrutura urbana', com base na qual ele organizou *Programas de Desenvolvimento Urbano* com o objetivo principal de racionalizar o crescimento das áreas urbanas brasileiras" (p.55).

Assim, a seguir apresenta-se o planejamento urbano e da expansão urbana no contexto do Estatuto da Cidade, a necessária integração com o planejamento ambiental urbano, e as considerações acerca do instrumento básico de planejamento urbano que é o plano diretor.

Na seqüência, as diversas faces da gestão urbana seguida pela gestão metropolitana, uma vez a implementação das ações previstas nos planos diretores de municípios que integram regiões metropolitanas depende da comunicabilidade entre o planejamento individual e o regional.

10.1.1 Planejamento urbano

No contexto histórico brasileiro do planejamento urbano compensa destacar a ocupação territorial do norte do Paraná, que, nas décadas de 1920 a 1940, estruturou-se segundo o desenvolvimento de pólos regionais: as cidades foram traçadas e as obras executadas inicialmente dos pequenos núcleos urbanos que se formavam, com a fundação dos municípios a partir da década de 1950.

Os traçados das cidades continuam forte preocupação ambiental, por conta do impacto com o desmatamento para ocupação prevista nos projetos urbanísticos, com destaque de grandes áreas para preservação dos sistemas naturais. A ocupação planejada do território, em que pese a tela de fundo ser a exploração intensiva na satisfação de mercados regionais e internacionais foi vetor de desenvolvimento econômico do Estado. De qualquer forma, as cidades da região se desenvolveram como pólos regionais de atração, cada cidade se especializando na provisão de serviços terciários, os serviços hábeis ao escoamento das colheitas, educação, saúde, dentre outros.

Pôde ser apurado que somente a partir de 1960 é que começa a ser aplicada, no Brasil, a planificação urbana. Antes de 1930, havia casos de planejamento somente relativo ao traçado urbanístico-estético do eixo

Goiânia-Belo Horizonte, a saneamento básico e à construção de estradas (MUKAI 2002).

O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) foi criado em 1964 e tinha como objetivo implantar o Programa de Ação Concentrada (PAC), do Ministério do Interior, cujo propósito era "(....) implantar o processo de planejamento nos municípios executar seus projetos setoriais, com maior ênfase ao saneamento básico, ao programa habitacional e a organização dos serviços municipais" (MOREIRA 2002,s/p). Para atingir o fim a que se destinava, "(....) promoveu intensamente a elaboração de planos diretores, em todo o Brasil, até sua extinção, em meados dos anos 70. Não trata dos primeiros planos diretores municipais brasileiros, mas de um período relevante na história do planejamento a nível local" (MOREIRA 1989, p.186).

A política desenvolvimentista da década de 1970 abarcou o planejamento urbano, como instrumento de progresso das cidades. O BNH foi um instrumento essencial para a implementação das ações de desenvolvimento urbano, bem como a instituição do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) proveu a base financeira àquela implementação.

Nesse sentido, com a consagração do que se denominou planejamento urbano, nas décadas de 1960 e 1970, "Entendia-se por planejamento urbano o conjunto das ações de ordenação espacial das atividades urbanas que, não podendo ser realizadas ou sequer orientadas pelo mercado, tinham de ser assumidas pelo Estado, tanto na sua concepção, quanto na sua implementação. Em sua época de ouro, foram elaborados grandes, e às vezes grandiosos, "planos integrados de desenvolvimento' (os PDI) para todas as cidades brasileiras, exceto as poucas que ficavam à margem do surto de urbanização. Tais planos, mais por falta de critério de delimitação do campo do que seria 'planejamento urbano' do que por arroubos de ambição excessiva, abrangiam todos os aspectos possíveis e imagináveis da vida das cidades, desde obras de infraestrutura física até a renovação e o desenho urbanos, ordenação legal do uso do solo e da paisagem urbana, até a provisão de serviços tão pouco

espacial-específicos quanto saúde e educação” (DEÁK e SCHIFFER 1999, p.13).

Também a partir da década de 1970 é que as primeiras manifestações de planejamento urbano pela via do Plano Diretor começaram a aparecer. Segundo MUKAI (2002) “(...) no âmbito do Centro de Pesquisas e Estudos Urbanísticos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo, desenvolveram-se estudos valiosos que visaram consolidar o planejamento urbano como técnica de ação governamental. (...) A experiência mais bem-sucedida (infelizmente não seguida pelas demais entidades brasileiras) foi aquela encetada pelo IPPUC, no Paraná. (...) Após 1970, inicia-se no Brasil um processo de arrefecimento da prática do planejamento urbano, sendo hoje poucos os Municípios que adotam o processo, preferindo atuar ao sabor de conveniências políticas e de interesses outros que não os baseados numa política racional de ocupação e uso do solo. Lamentavelmente, os Municípios brasileiros (salvo raras exceções) não têm adotado a técnica do planejamento, resultando, daí, uma legislação urbanística assistemática, sem objetivos claros, contraditória, e, muitas vezes, ilegal e arbitrária no que toca ao desenvolvimento harmônico da vida das comunidades” (p.98).

Os planos diretores partiam de estudos econômicos e sociais dos municípios, para estabelecer metas de crescimento territorial, por meio de regulação. Tinha como cerne uma concepção de planejamento urbano que “(...) correspondia à idealização de um projeto de cidade do futuro – o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, que seria executado ano a ano até chegar-se a um produto final (o modelo de cidade desejada). Seu ponto de partida era a definição de padrões adequados ou aceitáveis de organização do espaço físico, que se consubstanciavam em uma série de investimentos públicos e numa legislação de uso e ocupação do solo condizente com o modelo adotado. A implementação do plano seria responsabilidade do poder público municipal, executada através de investimentos em transportes, sistema viário, infra-estrutura e equipamentos públicos e no controle sobre a

ação dos agentes privados através das disciplinas de uso do solo” (ROLNIK 2001, p.40).

Os planos diretores eram denominados integrados porque abrangiam intervenção nos campos social, econômico, físico e institucional. Estavam fadados à mera formalidade por inúmeras razões de cunho político e econômico, mas, principalmente porque dissociados da realidade social, dos anseios e demandas das classes sociais economicamente desfavorecidas, estavam engessados em planos de ação de médio e longo prazo, sem previsão das alterações potenciais políticas e econômicas do contexto nacional. Num momento de desarticulação social, eram “planos de gabinete”.

Do meio para o fim dos anos de 1970 os planos integrados foram paulatinamente desaparecendo (o próprio SERFHAU extinguiu-se em 1974), dando lugar a planos setoriais, como os de saneamento, habitacional, transportes. Segundo Csaba Deák, “(...) com o abandono do II PND em 1976, o planejamento urbano perdeu todo o seu vigor e virtualmente cessou com a recessão de 1982-3. Durante o período de recuperação/recessão alternadas de 1985 até hoje, o planejamento urbano chegou a ser promovido a atividade obrigatória pela Constituição de 1988, mas permanece restrito a iniciativas isoladas e anêmicas, que na melhor das hipóteses arrolam 'problemas' mas nem preconizam, e muito menos propõem 'soluções', a não ser pífias, mas que amiúde simplesmente procuram desviar a atenção das áreas críticas do processo urbano, promovendo problemas falsos (como conservação da natureza), intangíveis (como qualidade de vida) ou inócuos (como 'impacto ambiental')” (DEÁK e SCHIFFER 1999, p.14).

Entretanto, em que pese até a CF/88 não haver previsão constitucional a obrigar o planejamento do desenvolvimento urbano, as cidades só fariam jus a financiamentos para obras de infra-estrutura se o fizessem, como exigiam os vários programas a elas destinadas, como o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA). O próprio SERFHAU prestava a necessária consultoria e assessoria às cidades incapazes de idealizarem

um plano diretor integrado, para obtenção de crédito subsidiado para obras de infra-estrutura.

Os planos diretores eram restritos à elaboração de plano físico-territorial, no qual o principal instrumento urbanístico de intervenção era o zoneamento (divisão do espaço urbano em áreas de usos específicos). Desse modo, “O instrumento que hegemoniza a prática do planejamento nesse período é o zoneamento, que significa a divisão do conjunto do território urbanizado (ou a ser urbanizado) em zonas diferenciadas, para as quais são aplicados parâmetros de uso e ocupação específicos” (ROLNIK 2001, p.40).

O EC define os instrumentos de política urbana, e agrupa os de planejamento segundo âmbito espacial (incisos I, II e III, artigo 4º); no que se refere ao âmbito municipal, comporta diversos instrumentos mais específicos: (i) plano diretor; (ii) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; (iii) zoneamento ambiental; (iv) plano plurianual; (v) diretrizes orçamentárias e orçamento anual; (vi) gestão democrática participativa; (vii) planos, programas e projetos setoriais, e (viii) planos de desenvolvimento econômico e social (DALLARI e FERRAZ 2003).

Os instrumentos de planejamento do EC têm natureza distinta: (i) instrumentos que se consubstanciam em planos físicos determinantes para a disciplina do solo urbano (plano diretor, disciplina de parcelamento, uso e ocupação do solo e zoneamento ambiental); (ii) instrumentos econômicos com vistas à disciplina dos recursos financeiros dos municípios (plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento); (iii) instrumental voltado ao princípio da participação, na elaboração e execução dos orçamentos, por meio da gestão democrática e da gestão orçamentária; (iv) planos, projetos e programas setoriais, com maior ou menor amplitude, e (v) planos de desenvolvimento econômico e social, que abrangem ações de particulares e de outros níveis de governo (DALLARI e FERRAZ 2003).

Como bem exposto por MILARÉ (2004), “O Estatuto da Cidade, em seu art. 40, define o Plano Diretor como o ‘instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana’. Contrariando concepções e práticas

correntes, até agora, em muitas municipalidades, o Plano Diretor não se restringe a normas e práticas de uso e ocupação do solo, nem mesmo se volta especialmente para este último aspecto. É verdade que parte substancial da Política Nacional Urbana centra-se sobre o uso do solo e a propriedade; porém, ela o faz para acentuar a função social dessa mesma propriedade. Neste sentido, o art. 39 pretende assegurar o atendimento das necessidades dos cidadãos, integrando qualidade de vida, justiça social e desempenho das atividades econômicas” (p.640).

Cumpramos ressaltar que o zoneamento se mantém como instrumento de planejamento, uma vez que sua implantação pode gerar gestão urbana, mormente a relativa ao mercado imobiliário, além de proporcionar equacionamento ao problema de habitação popular, como já mencionado.

Entretanto, no planejamento integrado, como previsto pelo EC, a abordagem do zoneamento fica dissociada da mera delimitação de zonas com única função e desarticulada das outras zonas da cidade. Ademais, o zoneamento urbano permanece como uma ferramenta de organização do espaço da cidade ainda muito utilizado.

Algumas iniciativas municipais têm tentado soluções para o problema da habitação popular através da criação de zonas destinadas especificamente para esse fim (reflexões apontadas em item anterior).

No sentido do acima exposto, “A disciplina do uso do solo urbano, objeto precípua do denominado direito urbanístico, visa, atualmente, o desenvolvimento integrado das comunidades. Não mais, como antigamente, seu objeto deixou de se consubstanciar no arranjo físico-territorial das cidades. Passou, como vimos, de um lado, a ser componente essencial da proteção do meio ambiente, e de outro, do desenvolvimento econômico-social, nacional, regional e, especialmente, local” (MUKAI 2002, p.94).

10.1.2 Plano Diretor

As políticas de desenvolvimento urbano normalmente limitavam-se a um plano diretor, que não existe em todos os municípios, e algumas diretrizes esparsas sobre regulamentos do uso do solo, saneamento etc.

Como dito, a Constituição vigente elevou o planejamento urbano à institucionalização jurídica e o condicionou como viabilizador da política de desenvolvimento urbano, sendo o Plano Diretor o principal instrumento de implementação da política urbana. Os dispositivos constitucionais contidos nos parágrafos do artigo 182 não continham o conteúdo mínimo do planejamento, faltava a previsão das sanções aplicáveis ao descumprimento das obrigações ali contidas, bem como a regulamentação por lei das medidas de implementação da função social da propriedade (DALLARI e FERRAZ 2003).

Agora, com a edição do Estatuto da Cidade, a política de desenvolvimento urbano dos municípios tem uma legislação que disciplina a sua execução, introduzindo instrumentos para viabilizar a efetiva gestão ambiental integrada do planejamento urbano.

O EC elencou as diretrizes da política urbana e elas “(...) como normas gerais de direito urbanístico, são - em especial para os municípios – as normas balizadoras e indutoras da aplicação dos instrumentos de política urbana regulamentados na lei. O Poder Público somente estará respeitando o Estatuto da Cidade quando os instrumentos previstos forem aplicados com a finalidade de atender às diretrizes gerais previstas na lei (...). A possibilidade do uso dos instrumentos contidos no Estatuto da Cidade pelos Municípios contrariando as diretrizes gerais da política urbana, poderá ser considerada como uma lesão à ordem urbanística, de acordo com o artigo 53 do Estatuto da Cidade, possibilitando que as entidades da sociedade civil utilizem o instrumento da ação civil pública visando a *responsabilizar* os agentes públicos e privados competentes” (ROLNIK 2001, p.49).

O Plano Diretor é um instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. É função do plano diretor expressar os instrumentos por meios dos quais o município vai garantir o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana. Também cumpre ao Plano Diretor promover o incremento do desenvolvimento local, entendido como crescimento das atividades econômico-sociais, melhoria de qualidade de vida, superação das injustiças sociais que excluem parcelas da população

dos benefícios desse desenvolvimento (PREFEITURA DE SÃO PAULO 2002).

No contexto do EC, o Plano Diretor (PD) tem disciplina nos artigos 39 a 42. Obriga a observância dos princípios constitucionais que o basearão, quais sejam: a função social da propriedade, o desenvolvimento sustentável, as funções sociais da cidade, a participação popular e a justiça social, e as diretrizes gerais da política urbana já detalhadamente analisadas em item anterior.

A lei determina o conteúdo mínimo, define o processo de elaboração e formas de alteração do PD. Deve ser aprovado por lei municipal, portanto, o instrumento de planejamento urbano tem que ser submetido ao legislativo municipal (somente após prévia discussão com a sociedade); a lei de instituição tem que ser revista a cada dez anos, pelo menos. Definirá o desenvolvimento e a expansão urbana, o processo de discussão e implantação é participativo, e deve prever um sistema de acompanhamento e controle.

Cumpramos ressaltar as observações do mestre Édis MILARÉ (2004) sobre a definição contida no *caput* do artigo 40: o PD é instrumento legal aprovado por lei, em contraposição ao § 3º do mesmo artigo, que determina a revisão da lei que instituir o plano diretor.

Então, o PD é uma lei ou será instituído por lei? “Se ele é a própria lei, não há razão para que seja aprovado por lei municipal; se ele é aprovado por lei municipal, significa que é um instrumento separado do corpo da lei mesma, podendo assumir o caráter de um documento programático. (...) Parece-nos preferível entender o procedimento (de que fala o art. 50) como uma lei municipal que aprove o Plano Diretor, tendo este a formatação de um documento técnico e programático, ‘instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana’ do Município” (MILARÉ 2004, p.641-2).

Para reforçar tal entendimento, o autor ainda destaca que a lei instituidora do PD deverá prever seus desdobramentos, isto é, normas de diversas naturezas, para que a implantação do PD seja ágil, objetiva e com economia de recursos.

O artigo 40, em seu § 2º, dispõe que o PD deverá englobar o território do Município como um todo, o que gera conflito em relação à competência municipal exercida na disciplina do uso de imóveis rurais. Evidentemente que não cabe ao legislador municipal definir regras de política agrária, muito menos de disciplina do solo rural, apossando-se da competência da União nessas matérias. O PD será restrito às questões urbanísticas referentes às áreas rurais, mormente no que se refere à expansão urbana em direção a elas.

O artigo 41 determina que o PD é obrigatório para cidades: (I) com mais de vinte mil habitantes; (II) integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; (III) onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do artigo 182, CF/88; (IV) integrantes de áreas de especial interesse turístico; (V) inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. Cumpre ressaltar que, neste caso, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.

Cidades com mais de quinhentos mil habitantes, têm obrigatoriamente que elaborar um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor, ou nele inserido (art 41, §2º).

É necessário que se ressalve a determinação de que o plano diretor é obrigatório para cidades onde o poder público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do artigo 182, CF/88, no artigo 41, repetindo o texto constitucional, desnecessariamente no entendimento de parte da doutrina. Aliás, há entendimento doutrinário de que os incisos II, IV e V deste artigo são inconstitucionais, uma vez que enumeram hipótese diversa da obrigação da feitura de planos diretores pelos municípios, além da prevista no § 1º do artigo 182, CF/88 (MEDAUAR e ALMEIDA 2004).

O § 1º do artigo 41 determina que na realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do *caput*, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.

Desse modo, percebe-se claramente o reflexo do princípio do poluidor-pagador, do Direito Ambiental, a nortear a compatibilização do planejamento urbano às ocorrências potenciais de impacto ambiental, de âmbito regional ou nacional, provocado por empreendimentos ou atividades privadas, angariando a obrigação do empreendedor à arcar com os ônus técnicos e financeiros da elaboração do Plano Diretor (MEDAUAR e ALMEIDA 2004; MILARÉ 2004)

O artigo 42 determina que o PD no mínimo: (I) a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do artigo 5º desta Lei; (II) disposições requeridas pelos artigos 25, 28, 29, 32 e 35 do EC; (III) sistema de acompanhamento e controle.

A elaboração do plano diretor não prescinde de articulação com políticas regionais "(....) a fim de planejar e propor prioridades de ações definidas no tempo e no espaço com as respectivas avaliações de custo para compor o modelo de gestão integrada do município" (LITTLE 2003, p.75).

Por exemplo, em São Paulo, o novo Plano Diretor, contém as diretrizes de planejamento urbano e a previsão que orientará a implementação das ações pela administração pública, daquelas diretrizes, na próxima década. Vincula não somente a administração pública, mas também os agentes econômicos, as organizações da sociedade civil e os cidadãos.

Este é o tom ufanista que segue a edição do Plano Diretor do Município de São Paulo, recém feito, já sancionado pela então Prefeita Marta Suplicy: "O Plano propõe uma cidade mais desconcentrada, abrindo a perspectiva de expansões planejadas em áreas menos congestionadas, através de operações urbanas. A aprovação do Plano dá início ao cronograma de tarefas complementares: a revisão da lei de zoneamento, os planos das subprefeituras, a apresentação dos já iniciados planos de transporte e de habitação - além da constituição de um Conselho de Política

Urbana. A cidade passa a ter um plano e um processo de planejamento, conduzindo seu futuro. Além de abrir a perspectiva para uma São Paulo mais humana, mais ordenada e mais bonita, creio que o novo Plano Diretor Estratégico, por seu grau de inovações e graças a sua consistência interna, é predestinado a constituir-se nesta década em modelo para outras cidades brasileiras e estrangeiras de escala e problemática semelhantes. De forma parecida ao que ocorreu com o então inovador Plano de Curitiba, adotado em muitos aspectos como modelo a partir da década de 70” (ANONYMUS 2002).

Segundo o rol de conclusões e propostas do Seminário FAU-USP debate o Plano Diretor (2001) tem-se a seguinte proposição: “Diante dos efeitos da crise urbana, um Plano Diretor hoje proposto não pode deixar de centrar-se em alguns problemas que, comprometendo as condições de vida e o funcionamento da cidade, não são passíveis de tratamento por medidas isoladas e de curto prazo, mas exigem mudanças estruturais do processo urbano, apenas realizável através de uma estratégia global e duradoura, com a qual todos os principais segmentos da sociedade estejam comprometidos” (s/p).

Em relação à tangência com as considerações expostas no capítulo referente à regularização fundiária de áreas irregulares, mormente as de proteção ambiental, “Desses problemas chave os mais óbvios são: o impasse da habitação popular que condena uma parcela crescente da população a condições de vida, cujos níveis de precariedade e violência são recordes mundiais; o impasse da circulação urbana no qual a irracional predominância do automóvel é impossível de ser atendida por obras viárias e só terá solução numa ampliação radical do transporte coletivo; o impasse da proteção dos recursos hídricos abrangendo as inundações descontroladas e a perda progressiva dos mananciais (...). A segunda conclusão é que o Plano Diretor, ao lado das políticas básicas de habitação e serviços de interesse social, de transportes e de saneamento, terá de conter uma política imobiliária e fundiária e um planejamento urbanístico de conjunto, comprovadamente capazes de alterar profundamente a dinâmica

de produção, apropriação e uso do espaço urbano, reconhecida como determinante dos impasses urbanos mencionados” (Seminário FAU-USP debate o Plano Diretor 2001, s/p).

O conceito jurídico do Plano Diretor converge para a sua definição jurídica, como exposto por Jacintho Arruda Câmara: “ (...) o plano diretor é o mais importante instrumento de planificação urbana previsto no Direito Brasileiro, sendo obrigatório para alguns Municípios e facultativo para outros; deve ser aprovado por lei e tem, entre outras prerrogativas, a condição de definir qual função social a ser atingida pela propriedade urbana e de viabilizar a adoção dos demais instrumentos de implementação da política urbana (parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo, desapropriação com pagamento em títulos, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, operações urbanas consorciadas e transferência do direito de construir)” (DALLARI e FERRAZ 2003, p.311).

Em sentido mais abrangente, “A regulamentação urbanística passa a ser tratada como um processo, com etapas sucessivas: a formulação de instrumentos urbanísticos que sirvam para realizar e implementar os objetivos e diretrizes estabelecidas pelo Plano, sua aprovação na Câmara Municipal, sua fiscalização e revisão periódica, a partir do cotejamento entre a estratégia proposta e os resultados alcançados”. E continua: “O Plano Diretor pode ser definido como um conjunto de princípios e regras orientadoras da ação de agentes que constroem e utilizam o espaço urbano. o Plano Diretor parte de uma leitura da cidade real, envolvendo temas e questões relativos aos aspectos urbanos, sociais, econômicos e ambientais, que embasa a formulação de hipóteses realistas sobre as opções de desenvolvimento e modelos de territorialização. O objetivo do Plano Diretor não é resolver todos os problemas da cidade, mas sim ser um instrumento para a definição de uma estratégia para a intervenção imediata, estabelecendo poucos e claros princípios de ação para o conjunto do agentes envolvidos na construção da cidade, servindo também de base para a gestão pactuada da cidade” (ROLNIK 2001, p.42).

O Plano Diretor enquanto instrumento básico de planejamento urbano deverá se nortear pela questão ambiental, instituindo os instrumentos à disposição do reordenamento urbano, com vistas ao equilíbrio ambiental. Isso passa também por alterações na estrutura urbana da cidade que permitam condicionar o uso do solo à capacidade de suporte da infraestrutura, à redução dos efeitos de segregação social, à preservação de terras destinadas a usos de interesse social e ambiental e, ainda, na qualificação de áreas cujo potencial de urbanização deve se renovar para atender novas demandas.

A integração entre o planejamento urbano e o desenvolvimento de política habitacional, assumindo a participação popular, pode viabilizar a concretude da proteção ambiental, mormente nas áreas de expansão periférica das cidades em direção às áreas de proteção ambiental. Dessa forma, o planejamento urbano estaria eivado da sustentabilidade.

Entretanto, já se pode vislumbrar a falta de integração e de unidade entre o Plano Diretor Estratégico e os Planos Regionais, do Município de São Paulo, por exemplo; tendo em vista o potencial econômico que gira em torno da cidade consolidada, urbanizada em torno de eixos já desenvolvidos, percebe-se um vício de planejamento que tem sido reproduzido pelos planos diretores atuais, que é alocar investimentos nas áreas burguesas da cidade já consolidada, quando deveria haver canalização de recursos para as áreas periféricas (Ricardo Toledo Silva, apontamentos de aula, AUH-5821, 18 de junho de 2003; FAU/USP).

Há deterioração das áreas urbanas consolidadas por conta da degradação da periferia – como expressa com muita acuidade o prof. Ricardo Toledo Silva (apontamentos de aula, AUH-5821, 18 de junho de 2003; FAU/USP), “Não é sustentável que se perpetue este vício de planejamento que resulte num núcleo desenvolvido circundado por acampamentos de excluídos. (...)”.

Posto isso, é fundamental que o executivo municipal lidere a reforma urbana para ultrapassar práticas que gerem privilégios arraigados, não só dos que detêm o poder econômico, mas também, evitar ações de

clientelismo materializando regularização fundiária - que integre as demais diretrizes do planejamento (ao invés de restrita à barganha política), na garantia de recursos territoriais e ambientais que viabilizem a reforma urbana.

Potencialmente a aplicação dos instrumentos de gestão democrática pode auxiliar na democratização do mercado imobiliário, no adensamento de áreas consolidadas sob o ponto de vista urbanístico, na redução da pressão por ocupação de áreas periféricas e ambientalmente frágeis e na regularização fundiária integrada ao planejamento da expansão urbana.

Diante dessa visão, consolida-se a inegável feição ambiental do EC, além das disposições acerca do conteúdo mínimo, o PD é entendido como "(....) processo contínuo voltado para a melhoria constante da qualidade de vida das nossas cidades" (MILARÉ 2004, p.639). Cumpre exaltar a congregação da gestão ambiental na propositura do plano diretor, uma vez que o PD conterà e definirá os matizes da feição da cidade.

E, em que pese a difícil definição de "área sob sua influência", o plano diretor deverá conter previsão de integração do meio rural ao urbano, contando com informações acuradas quando de sua formulação, a respeito do movimento de adensamento das áreas limítrofes e fiscalização da ocupação de áreas de proteção ambiental.

Observa-se que o artigo 40 do EC, no seu § 3º, determina que a lei que instituir o plano diretor deverá ser revista a cada dez anos, pelo menos.

Mas nenhum dispositivo da lei envolve avaliação e verificação do status de implantação do plano diretor.

Sumariamente, a disposição legal leva à idealização do processo de planejamento segundo as seguintes etapas:

- (i) elaboração de diagnóstico do Município, com informações e dados econômicos, sociais, ambientais, físico e territoriais;
- (ii) apresentação das informações consolidadas à população, representada por organismos da sociedade civil

- organizada e por todos os interessados, em linguagem adequada;
- (iii) discussão entre a sociedade e a administração pública a respeito do perfil urbano, econômico, social e ambiental que se pretende com o planejamento, estabelecendo objetivos e metas a serem atingidas, bem como os prazos;
 - (iv) participação da sociedade e das diversas esferas da administração pública, articuladamente, na proposta e elaboração do PD;
 - (v) rol com elenco de diretrizes básicas do PD e as questões por ele contempladas, com atributos de sustentabilidade, bem como a utilização do instrumental jurídico de regularização fundiária e planejamento da expansão urbana;
 - (vi) definição das normas específicas relativas àquelas questões;
 - (vii) discussão e aprovação no legislativo municipal;
 - (viii) implementação, acompanhamento e atualização;
 - (ix) avaliação da implantação dos instrumentos, objetivos atingidos e metas descumpridas;
 - (x) revisão.

O processo do planejamento pode também ter como meta a ampliação das vantagens competitivas, uma vez que o espaço urbano é estratégico no desenvolvimento do país, na sua inserção em face à globalização, bem como também é estratégica a gestão dos recursos externos de que dependem as cidades, como energia, água etc. Na ampliação, há necessidade de definição da função econômica da cidade, quais motes sociais, ambientais e econômicos, principais e secundários, a vocacionam.

Evidente se torna a perspectiva de que o resultado efetivo de aumento da qualidade de vida dos cidadãos, por conta da aplicação e

consecução dos objetivos do Estatuto da Cidade, via implementação do Plano Diretor, poderá esbarrar em questões financeiras, logísticas, políticas, porém a ferramenta e o instrumento estão à disposição, tanto da sociedade, quanto dos administradores públicos.

10.1.3 Planejamento da expansão urbana

A expansão das cidades ocorre também por conta de ciclos econômicos, e de desenvolvimento tecnológico, que acaba empurrando as pessoas do campo para as cidades, num outro modelo macro econômico em que os setores primário e secundário têm menor contingente pessoal, com alocação de recursos humanos no setor terciário - setor de serviços. Além do mercado não ter se demonstrado capaz de absorver todo este contingente humano, também não há espaço infra-estruturado para todos, gerando um modo perverso de expansão urbana, a um custo social e ambiental muito alto.

A produção do espaço urbano periférico e a gestão político-administrativa do Município redundam em uso e ocupação do solo com características tais como a degradação ambiental, a segregação social e espacial, a especulação imobiliária, e também a ocupação de áreas de risco.

A expansão urbana ocorre pela periferia. As pressões sociais por espaço, moradia, saúde e educação, tanto quanto por instalação de equipamentos urbanos e infra-estrutura são imensas, o que torna premente o preparo da administração municipal para que o planejamento urbano, juntamente com os planos de expansão, atentem às práticas de sustentabilidade: para tanto, estão normatizados os instrumentos de planejamento e gestão, formalizados no Estatuto da Cidade.

Entretanto, para assumir a efetividade que pode advir do uso deste instrumento, além de planejar as cidades segundo toda uma gama de ferramentas ali dispostas, há que se levantar se existem alguns pontos críticos, discutir as diretrizes gerais e as implicações decorrentes de sua aplicação.

Diante do exposto, pode-se aferir que até o advento da CF/88, as regras referentes à expansão urbana, com raras exceções, eram aleatórias. A esse respeito, comungo do entendimento de que “Este modelo de crescimento e expansão urbana, que atravessa as cidades de Norte a Sul do país, tem sido identificado, no senso comum, como ‘falta de planejamento’. Segundo esta acepção, as cidades não são planejadas e, por esta razão, são ‘desequilibradas’ e ‘caóticas’. Entretanto, como tentaremos sustentar a seguir, trata-se não da ausência de planejamento, mas sim de uma integração bastante perversa entre processos sócio-econômicos, opções de planejamento e de políticas urbanas, e práticas políticas, que construíram um modelo excludente em que muitos perdem e pouquíssimos ganham” (ROLNIK 2001, p.26).

Como retro mencionado, a partir da promulgação da Magna Carta vigente, tornar-se compulsório o planejamento urbano com a aprovação de um Plano Diretor, em todos os Municípios – tal compulsoriedade está concretizada pelo Estatuto da Cidade (artigos 41, 52 e 54).

Ademais há comandos constitucionais que afirmam a tutela do meio ambiente, portanto, não se pode mais prescindir de aliar planejamento à gestão urbana, especialmente no que tange à expansão urbana em direção à áreas protegidas.

Entretanto, “Como tem sido enfrentado o tema do controle da cidade e da expansão urbana nas cidades brasileiras? Em primeiro lugar, estabelecendo uma contradição permanente entre ordem urbanística (expressa no planejamento urbano e legislação) e gestão. O planejamento - principalmente por Planos Diretores e de zoneamento – estabelece uma cidade virtual, que não se relaciona com as condições reais de produção da cidade pelo mercado, ignorando que a maior parte das populações urbanas tem baixíssima renda e nula capacidade de investimento numa mercadoria cara - o espaço construído. O planejamento urbano, e sobretudo o zoneamento, define padrões de ocupação do solo baseados nas práticas e lógicas do investimento dos mercados de classe média e de alta renda e destina o território urbano para estes mercados” (ROLNIK 2001, p.27).

Como o objetivo da pesquisa é exatamente aferir de que modo a conectividade entre a norma e a utilização dos instrumentos postos pelo Estatuto da Cidade, na efetivação do planejamento ambiental urbano contemplam a gestão ambiental urbana, entendendo o planejamento como processo de transformação com vistas a atingir determinados objetivos, aferiu-se que a política de desenvolvimento urbano pode gerar vetores de condições de cidadania e qualidade de vida às pessoas que moram nas cidades, se integrada com o planejamento setorial e ambiental.

Foi apurado que conferir status de proteção ambiental a áreas específicas de forma estanque, dissociado do planejamento estratégico da região, e depois instalar conjuntos habitacionais limítrofes àquelas áreas de proteção, gerando pólo de atratividade de ocupação para pessoas que não têm acesso ao mercado formal, contribui para a ocupação irregular e avanço da expansão urbana justamente naquelas áreas de proteção ambiental, desintegrando qualquer iniciativa de proteção ambiental.

No que tange à ocupação de áreas protegidas ambientalmente em oposição ao direito à habitação, “Como a diretriz da política urbana é promover a regularização fundiária e a urbanização das áreas ocupadas por população de baixa renda, esta faculdade do Poder Público de promover a remoção da população e de destinar a moradia em outro local deve ser entendida como exceção definida no Plano Diretor, por ser este o instrumento constitucional da política urbana. Para evitar lesão ao direito da população que tem o direito à moradia nos termos da Medida Provisória 2.220, o Plano Diretor deve definir quais são as áreas urbanas nas quais o Poder Público poderá exercer esta faculdade de assegurar a moradia em outro local. Esta previsão no Plano Diretor é necessária tanto para definir os critérios para ao atendimento a população que será removida – definindo o limite territorial para a remoção de modo a evitar que uma população seja removida para regiões precárias e distantes das áreas urbanas que esteja ocupando – como para constituir um plano habitacional que possa ter recursos do orçamento municipal destinados para a implementação do Plano Diretor” (ROLNIK 2001, p.185).

Nesse sentido amplo e integrado antevê-se sucesso na implementação das ações previstas no planejamento, segundo as diretrizes contidas no EC, integrado ao planejamento setorial, como saneamento ambiental, integrado ao planejamento ambiental, à vocação regional e local.

Do mesmo modo, integrar a proteção ambiental com a política habitacional, articuladamente com os outros entes federados, para evitar que ao mesmo tempo em que haja leis de proteção ambiental, conjuntos populares destinados à população de baixa renda sejam construídos em áreas limítrofes com as de proteção ambiental.

Isso tudo segundo os matizes da feição da cidade que se pretende com a reforma urbana sustentada pelos instrumentos contidos no EC.

10.2 Gestão

10.2.1 Gestão Urbana Democrática e Orçamento Participativo

A gestão urbana reflete a tomada de decisões em assuntos urbanos; como gerenciamento, estava tradicionalmente adstrita à simples execução de tarefas e serviços da administração pública. Gestão, na concepção preconizada pelo EC, compreende maior amplitude de responsabilidade, coordenação e planejamento (DALLARI e FERRAZ 2003).

E a diretriz de funcionalidade da política urbana é a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, segundo o artigo 2º, inciso II, EC.

O planejamento no Brasil fundeava-se em instrumentos urbanísticos, era representado por planos diretores unidimensionais, que não tinham em si aderidos a questão ambiental, sem enfrentamento das questões sociais. Assim também se manifestava, como veículo de regulação e organização do espaço urbano, a legislação urbanística. Dessa forma, nem os planos diretores, nem o arcabouço legal, eram vetores do desenvolvimento sustentável, não refletiam os conflitos do contexto urbano, econômico, social e ambiental.

Com a edição do EC, projeta-se a oportunidade de, a partir da compreensão dos sistemas urbanos, estabelecer metas de desenvolvimento urbano que possam ser atingidas e antecipar seus efeitos em longo prazo.

Se, por um lado, os problemas de ordem infra-estrutural que emergem na urbanização podem ser resolvidos com mecanismos tecnológicos e recursos financeiros, também têm o condão de provocar atratividade e crescimento, gerando disfunções ambientais, econômicas e sociais, como desemprego, ocasionando deterioração social e ambiental, aspectos os quais ainda não se sabe muito bem como equacionar.

As ações de gestão e planejamento não estão afeitas somente ao Poder Público: a Constituição Federal de 1988 incorporou o princípio da participação porque redundou de intenso movimento popular contra o regime militar. A participação como exercício de cidadania pode assumir muitas formas, atuando na elaboração das leis, na elaboração de políticas públicas, na implementação de políticas públicas por meio de audiências públicas, também no controle jurisdicional (através de medidas como ação civil pública, ação popular, mandado de segurança etc.).

O princípio da participação é pilar da sustentabilidade urbana, manifesta-se já em suas diretrizes que apontam para a gestão democrática para atingir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. A gestão democrática pode interpenetrar nos anseios sociais se a participação dos cidadãos efetivar-se na tomada de decisão, e não somente ser mantida relegada à adesão a planos, programas e projetos pré-definidos.

Édis MILARÉ (2004), a respeito da participação cidadã, sintetiza que “Se política é a arte do bem comum, o empenho individual de cada qual na busca e na realização dos ideais e objetivos comunitários configura-se, implicitamente, como fator necessário e obrigatório da cidadania, por tratar-se do interesse coletivo, da coisa pública (...). O exercício da cidadania não é apenas uma virtude social e política da pessoa humana; é também a sua força, aquele fator psicológico, social e político que impulsiona a sociedade para frente, mediante o estabelecimento de foros de negociação e grupos de

pressão autênticos e legítimos. Daí se constata a força dos movimentos sociais" (p.646-7).

Neste ponto destaca-se que há posição de alguns autores conservadores que discute a gestão democrática sob o ponto de vista de sua interferência na discricionariedade do Poder Executivo municipal, que entende ser independente. Com a definição do exercício da discricção adstrito ao princípio da razoabilidade, segundo o qual a atuação da administração pública deve obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal, demonstra que a gestão de democrática da cidade não pode ferir a independência do poder discricionário do chefe do executivo municipal, garantido pelo artigo 2º da CF/88 (RODRIGUES 2002). Ademais, para sustentar tal posição, a doutrina aponta para a inexistência de gestão democrática da União e nem dos Estados federados.

Essa posição não é assente na doutrina, a maioria dos autores entende a Gestão Democrática necessária para implementação da política urbana e no EC está prevista como diretriz geral (artigo 2º, inciso II). Também dispõe sobre a matéria no artigo 2º, inciso XIII, que trata de audiência do Poder Político municipal e da população interessada e no artigo 4º, § 3º, que trata da garantia da participação da sociedade civil no controle dos instrumentos de políticas urbanas.

Além disso, o Estatuto da Cidade garante a gestão democrática mediante vários instrumentos (artigos 43 a 45), que expressam e ratificam o princípio da participação, prevendo a utilização de órgãos colegiados de política urbana, debates, audiências públicas, conferências, gestão orçamentária participativa e obrigação de inclusão da participação nos organismos gestores das regiões metropolitanas.

Segundo o inciso I, do artigo 43, EC, órgãos colegiados de política urbana devem ser utilizados para garantir a gestão democrática da cidade, na constituição de um sistema federativo descentralizado com vistas à promoção da política urbana, mimetizando a face sistêmica da política nacional de meio ambiente, que institui o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) – constituído pelos órgãos e entidades da União, dos

Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e pelas Fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental.

A MP 2.220/01 (que tratou da concessão de uso especial de que trata o §1º do artigo 183, CF/88)) criou o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano; o artigo 10 define que é órgão deliberativo e consultivo, integrante da Presidência da República, com competência para:

- (i) propor diretrizes, instrumentos, normas e prioridades da política nacional de desenvolvimento urbano;
- (ii) acompanhar e avaliar a implementação da política nacional de desenvolvimento urbano, em especial as políticas de habitação, de saneamento básico e de transportes urbanos, e recomendar as providências necessárias ao cumprimento de seus objetivos;
- (iii) propor a edição de normas gerais de direito urbanístico e manifestar-se sobre propostas de alteração da legislação pertinente ao desenvolvimento urbano; (iv) emitir orientações e recomendações sobre a aplicação da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano;
- (iv) promover a cooperação entre os governos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e a sociedade civil na formulação e execução da política nacional de desenvolvimento urbano; e
- (v) elaborar o regimento interno.

Os conselhos têm situação jurídica indefinida, " (...) uma vez que se trata de organismos híbridos, nem inteiramente comunitários, nem propriamente estatais. 'São órgãos públicos de natureza *sui generis*', criados por lei e regidos por um regulamento aprovado pelo Plenário mas referenciado pelo Executivo" (DALLARI e FERRAZ 2003,p.328-9).

Entretanto, além da falta de previsão clara de constituição dos órgãos, gerando risco de refletirem corporativismo, audiências públicas, conferências e atividades congêneres podem gerar desvirtuamento também corporativista, senão vejamos: "As Conferências Nacionais de setores como Saúde, Educação, entre outros, têm-se limitado a reproduzir em escala ampla os interesses localizados de grupos e, sobretudo, de setores do funcionalismo público que possuem maior organização e a participação da sociedade civil, pretendida através de delegação de entidades representativas, verdadeira correia de transmissão de interesses daqueles que controlam politicamente os respectivos setores" (MEDAUAR e ALMEIDA 2004, p.265).

Compensa observar que os mecanismos de participação estão carentes de metodologia de avaliação, para gerar dados que expressem a inserção e interpenetração decisória deles, se evitam ou não a reprodução em ampla escala, do resguardo de interesses de grupos específicos.

Além do envolvimento da sociedade civil organizada no processo deliberativo, e dos órgãos colegiados de política urbana, há previsão no Estatuto da Cidade, no seu artigo 4º, inciso III, letra *f* da gestão orçamentária participativa (artigo 44, EC), como instrumento de planejamento da política urbana. A obrigatoriedade de incorporação das diretrizes orçamentárias no plano diretor está no artigo 40, § 1º, sendo que deve constar nos debates, audiências e consultas públicas de gestão orçamentária participativa (artigo 44).

Neste momento compensa tecer algumas considerações sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que regulamenta o artigo 163 da CF/88 - Lei Complementar nº 101 de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, e aplica-se a todos os entes federados.

A LRF prevê a participação popular e a gestão fiscal preventiva, com vistas a evitar riscos e prover correção de desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas, via cumprimento de metas de resultado entre receitas e despesas, com limites e condições para a renúncia da receita e a

geração de despesas com pessoal, seguridade, dívida, operações de crédito, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar, por meio de planejamento, controle e transparência.

No que tange à gestão democrática orçamentária prevista pelo EC, “Pondo-se de lado certos aspectos polêmicos da Lei de Responsabilidade Fiscal, tais como a busca do equilíbrio orçamentário dentro do exercício e a absoluta rigidez quanto às metas de resultado primário ou nominal, sem mecanismos de compensação dos custos sociais nela embutidos, é fato que a Lei Complementar 101/2000 avança bastante no quesito *transparência das contas públicas*. Basta que se vejam os artigos 48 e 49, além da referência às audiências públicas de verificação de cumprimento de metas fiscais, no artigo 9º, § 4º” (DALLARI e FERRAZ 2003, p.338-9).

O assunto tangencia o escopo principal do presente estudo, na medida da aplicação dos mecanismos inseridos no EC, que não prescinde de capacitação institucional e de recursos humanos para efetivação dos instrumentos dispostos na lei de política urbana (DALLARI e FERRAZ 2004).

Um instrumento que viabiliza a gestão democrática é o orçamento participativo, sobre o qual serão tecidas breves considerações: devido ao objetivo do presente trabalho, não se aprofundou no tema do orçamento participativo, mas a pesquisa revela que está indicado como instrumento hábil à implementação do planejamento e da gestão ambiental urbanas.

O orçamento viabiliza a gestão governamental porque controla as atividades públicas. Envolve as seguintes etapas: (i) elaboração da proposta orçamentária pelo Poder Executivo (PE); (ii) discussão e votação da lei orçamentária, pelo Poder Legislativo (PL); (iii) execução do orçamento, no período de exercício do ano financeiro, pelo Poder Executivo; (iv) controle: interno (PE) e externo (PL e Tribunais de Contas –TCU) (LITTLE 2003).

COIMBRA (2002) entende o orçamento participativo “como o único processo para se alcançar objetividade econômico-social e administrativa. São os contribuintes, é a comunidade que garante a sustentabilidade, não são os burocratas rotineiros e despreparados, quando não, mal-orientados” (p.400). Infere que existem alguns itens obrigatoriamente integrados ao

processo, como o equilíbrio entre receita e despesa, com mecanismos de controle comunitário, relação entre instrumentos de gestão municipal e produção, redistribuição dos benefícios dos investimentos públicos por meio de instrumentos como a contribuição de melhoria para as áreas urbanas ocupadas por população de maior renda, para aplicação em áreas ocupadas pela de baixa renda, dentre outros.

Para efetivar o planejamento orçamentário, são implicadas várias instâncias estatais, e sua elaboração mimetiza "(...) as forças políticas econômicas e sociais existentes num determinado momento. Por isso, é importante que esse planejamento envolva o maior número possível de atores, a fim de não desvirtuar o cumprimento de suas finalidades básicas, o que terminaria por torná-lo um reflexo das práticas do modelo patrimonialista e clientelista de gestão do Estado brasileiro" (LITTLE 2003, p.82).

Para BERNARDES (2003) "a instituição do orçamento participativo pode ser vista apenas como uma peça derivada da autonomia dos poderes que constitui a forma política das repúblicas contemporâneas. Nesse sentido, a sua função se coadunaria com a correção e extinção de certos vícios que a democracia representativa engendra, os quais são compartilhados tanto pela sociedade civil como pelo poder público. O clientelismo político tradicional é o vício com maior visibilidade extinto pelo orçamento participativo" (p.64-5).

Como conceito, "O orçamento participativo é uma modalidade de gestão pública com base na participação direta da população na elaboração e execução do orçamento público. Isso ocorre principalmente na escolha das prioridades dos investimentos municipais. O processo de participação comunitária desenvolve-se por três princípios básicos: regras universais de participação em instâncias institucionais e regulares de funcionamento; método objetivo de definição dos recursos para investimentos, que perfazem um ciclo anual de atividades públicas de orçamentação (sic) do município; e processo decisório descentralizado" (LITTLE 2003, p.83).

Com o reforço da LRF, o EC dispõe sobre a participação popular e exige a realização de audiências e consultas públicas nos processos de

elaboração e discussão dos planos, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei do Orçamento Anual para aprovação da lei orçamentária pelo legislativo municipal.

Então, a realização de audiências e consultas públicas é obrigatória para a aprovação do orçamento anual municipal pela Câmara Municipal. No que concerne a itens relativos ao meio ambiente, "(...) é óbvio que os segmentos organizados da sociedade municipal, as ONGs, o próprio Conselho Municipal de Meio Ambiente (CONDEMA) precisam manifestar-se e fazer valer tais exigências" (MILARÉ 2004, p.647).

A experiência pioneira da aplicação do orçamento participativo foi em Porto Alegre (a iniciativa paulista na gestão da prefeita Luiza Erundina, 1989/1992, não frutificou), desde 1988.

Em que pese re-configurar a distribuição e equalizar a força dos protagonistas sociais, para que não engendre nova forma de clientelismo (BERNARDES 2003), por meio de avaliações sistemáticas pode-se evitar que se transfira para os representantes das comunidades e líderes populares o clientelismo que antes influenciava o processo legislativo orçamentário.

10.2.2 Gestão ambiental urbana

A gestão ambiental pública delineia-se a partir da década de 1980, com a edição da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), que institui o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) órgão consultivo e deliberativo do SISNAMA. Antes da CF/88, a PNMA institucionaliza-se e, desde então, tem sido implementada através da integração dos órgãos dos entes federados que compõem o SISNAMA.

Cabe tecer algumas considerações acerca da competência municipal em matéria ambiental: em que pese atribuição de competências de cada ente federado ser matéria constitucional, ainda a doutrina suscita dúvidas no que concerne à competência municipal ambiental. Sumariamente, da leitura dos artigos 23, 24 e 30 da CF/88, afirma-se que o Município, além de suas atribuições de competência explícitas, tem competência normativa sempre

que houver necessidade de suplementar a legislação estadual e federal no que couber – competência suplementar supõe competência concorrente.

A gestão ambiental pública, como ação pública, precisa de normas, legislativas e do executivo, para efetivar-se. Ademais, um princípio que rege a Administração Pública é o da legalidade, tanto na gestão, quanto no exercício do poder de polícia. No entendimento de Édis Milaré, "(...) a Constituição deferiu determinadas competências às três esferas de poder, conferiu-lhes implicitamente competência para legislar sobre a mesma matéria sempre que for necessário, ou seja, quando um determinado ordenamento jurídico for insuficiente. Por conseguinte, sempre que houver interesse local ou o ordenamento jurídico for insuficiente, o município pode legislar sobre qualquer das matérias referidas no artigo 23 já que, só assim, poderá exercer sua competência administrativa" (PHILIPPI JR *et al* 1999, p.37).

Como já mencionado no presente estudo, o Município foi alçado como ente configurador da federação brasileira, autônomo, dotado de atribuições, que tem competência para auto-organizar-se, prover legislação própria e auto-administração (PIRES 1999); uma característica da auto-administração é autonomia financeira, entendida como a capacidade de estabelecer seus tributos e aplicar as suas rendas (SILVA *apud* MILARÉ 2004).

Além disso, cumpre ressaltar que "(...) a ação municipal na área ambiental é respaldada por um grande conjunto de acordos e tratados internacionais que enfatizam a importância da ação local, a participação comunitária e a gestão participativa, ao reconhecerem que, como nível de governo mais próximo à população, os municípios desempenham um papel essencial na educação, mobilização e resposta à sociedade em favor de um desenvolvimento sustentável. O principal documento nessa linha é a Agenda 21, mas outros, como a Declaração do Rio também adotada em 1992, e a Agenda Habitat aprovada na Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II) (...), valorizam igualmente o poder local" (LITTLE 2003, p.70).

A gestão ambiental pública parte da descentralização como pressuposto da execução da PNMA; o desenvolvimento e a evolução da descentralização da gestão pública, mormente a gestão ambiental, se fortalece através de capacitação e estruturação institucional, de recursos humanos, de dotação orçamentária, articulação entre os órgãos de meio ambiente, integração da gestão ambiental pública com a privada, dentre outros.

No que concerne à esfera municipal, “Embora do ponto de vista conceitual, a gestão democrática seja apontada como a solução para todos os problemas, a maior parte dos municípios brasileiros ainda não conseguiu implementar uma política ambiental que, ao mesmo tempo em que responda às necessidades locais, seja coerente e compatível com as políticas estabelecidas nas instâncias superiores de governo. Há diversos problemas de ordem institucional, política, administrativa e financeira, tanto dentro dos próprios municípios como em suas relações com os estados e com a União, cujo equacionamento é fundamental para a consecução de políticas harmônicas e integradas” (LITTLE 2003, p.65).

Cumprido destacar que gestão ambiental é um processo, que tem como recurso instrumental o planejamento, considera o contexto espacial e as características locais para ser eficiente (COIMBRA 2002). E tanto será mais eficiente, quanto maior amplitude de fatores abarcar – econômico, social, tecnológico etc. A ação local tem vantagens na agregação de interesses e necessidades locais, atende às demandas específicas e concentra maior possibilidade de participação pública no processo decisório.

Entretanto, se dissociada do plano regional, corre o risco de estancar seus efeitos justamente nas tendências de expansão periférica dos espaços urbanos e conseqüente segregação da população de baixa renda, além da degradação ambiental que esta ocasiona.

A gestão ambiental urbana reflete um conjunto de execução de várias ações de gerenciamento urbano com vistas à qualidade ambiental no espaço urbano e na sua área de influência. Pressupõe atividade administrativa e normativa, integrada com os diferentes níveis de governo,

com participação social, na composição do planejamento estratégico urbano-ambiental.

A urbanização acelerada das cidades brasileiras redundou num quadro de segregação espacial de população de baixa renda com problemas ambientais expressivos, como poluição, danos aos corpos d'água, contaminação do solo por conta da disposição inadequada de resíduos sólidos, e problemas urbanos e sociais também expressivos, como conflitos de usos do solo, déficit habitacional, ambos os problemas de difícil e cara solução. Depende de negociação entre os diversos atores sociais envolvidos, integração de fatores ambientais, econômicos e sociais, depende de ações de educação ambiental e de pactos políticos estratégicos.

Dessa forma, para ser efetiva, a gestão ambiental urbana integra setores diversos, como gestão de resíduos sólidos, gestão de recursos hídricos, mais planejamento territorial, planejamento urbano e ambiental, gerenciamento do uso da energia elétrica nos centros de consumo dos municípios, gestão dos sistemas de saneamento normas de uso e ocupação do solo, zoneamento ambiental, licenciamento de atividades econômicas, dentre outros.

Pela análise do instrumento que é o Estatuto da Cidade, como um todo, podem ser percorridas algumas questões, que convirjam em algumas conclusões relativas à possibilidade de ser efetivamente uma política pública e instrumento de gestão ambiental e planejamento ambiental urbano.

O Estatuto da Cidade, como já mencionado, contém diretrizes gerais para promoção de planejamento urbano, num conjunto de normas de origem constitucional (artigos 182 e 183, CF/88), acarreta uma simbiose estrita entre a gestão urbana e a questão ambiental, no sentido de promoção de sustentabilidade das cidades.

Prevê a instituição de unidades de conservação (artigo 4º, inciso V, alínea e) e estabelece instrumentos de gestão urbana como zoneamento ambiental, EIV, plano diretor, regras para parcelamento do terreno urbano, planos de desenvolvimento econômico e social (inciso III, artigo 4º), e

instrumentos jurídicos de gestão urbana como desapropriação e operações urbanas consorciadas, (inciso V, artigo 4º).

Os instrumentos de gestão ambiental servem à gestão do Município e de sua área de influência na adequada gestão ambiental dos espaços urbanos com vistas a evitar não somente o dano ambiental, mas a degradação do território. Como o modo de produção das cidades gerou expansão das cidades com assentamentos humanos irregulares, sem qualidade de vida, com passivos ambientais expressivos, carentes de oferta de infra-estrutura, na reforma urbana, prevista pela implementação da política urbana, a aplicação dos instrumentos deve ser seguida de avaliação, que os balizem como hábeis à reforma urbana sustentável.

O zoneamento ambiental é consequência do planejamento ambiental, tem origem fundamentalmente urbana (porque instrumento de intervenção da administração municipal na distribuição das funções dos espaços intra-urbanos), e "(...) é forte intervenção estatal no domínio econômico, organizando a relação espaço-produção, alocando recursos, interditando áreas, destinando outras partes para estas e não para aquelas atividades, incentivando e reprimindo condutas etc. O Zoneamento é, de certa forma, o reconhecimento da evidente impossibilidade das forças produtivas ocuparem o território sem um mínimo de planejamento prévio e coordenação" (ANTUNES 2000, p.136).

Como instrumento previsto na lei da política urbana pode ser previsto em nível municipal (artigo 4º, inciso III, alínea c); entretanto, a própria política urbana parte dos planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território, assim como os de desenvolvimento econômico e social.

No entendimento de MILARÉ (2004), "(...) o zoneamento ambiental municipal tem uma dupla relação político-administrativa: com o uso e a ocupação do solo no âmbito do Município, e com o zoneamento ambiental em âmbito e escala maiores (intermunicipal, metropolitano, microrregional, estadual, regional e nacional). O Município não é um ente federativo isolado

e encapsulado; ele é uma célula ativa da sociedade nacional, está inserido, de direito e de fato, nos contextos estaduais, regionais e nacionais” (p.643).

Ademais, também é instrumento da PNMA (inciso II, artigo 9º, Lei 3968/81), e tem como objetivo a “integração sistemática e interdisciplinar da análise ambiental ao planejamento dos usos do solo, com o objetivo de definir a melhor gestão dos recursos ambientais identificados” (FEEMA 1982). Deste modo, se o zoneamento ambiental urbano for absolutamente desintegrado do planejamento regional e nacional, não servirá à finalidade de controle e definição do uso da terra, da densidade demográfica, e de outros fatores que vise regular.

Para LITTLE (2003), “O Zoneamento Ecológico-econômico (ZEE) é um importante instrumento regional de organização do processo de ocupação sócio-econômica, que se destina a identificar a potencialidade local e a orientar os investimentos do governo para que estes sejam feitos de acordo com a vocação natural de cada região. O ZEE surge como marco referencial para o planejamento e a gestão do processo de desenvolvimento sustentável” (p.76).

Cumprе ressaltar que o zoneamento ecológico-econômico resultou de experiência da divisão territorial da Amazônia Legal, após um detalhado diagnóstico elaborado por um grupo de trabalho na década de 1990, que continha as propostas de zoneamento segundo as características específicas de cada região.

Alinhavando o instrumental que serve à gestão ambiental urbana, cumpre destacar que o Estatuto da Cidade define operações consorciadas como o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental (art 32, § 1º), e nos dispositivos seguintes a regulamenta.

A lei que aprovar uma operação urbana consorciada deve conter, no mínimo (artigo 33): (i) definição da área a ser atingida; (ii) programa básico

de ocupação da área; (iii) programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação; (iv) finalidades da operação; (v) estudo prévio de impacto de vizinhança; (vi) contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I e II do § 2º do artigo 32 do EC; (vii) forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil. Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada (§ 2º). Por fim, a partir da aprovação da lei específica de que trata o caput, são nulas as licenças e autorizações a cargo do Poder Público municipal expedidas em desacordo com o plano de operação urbana consorciada (§ 3º).

A Operação Urbana Consorciada se revela um instrumento jurídico de gestão ambiental urbana: “A operação urbana, assim compreendida, implica a recuperação de ambientes degradados e a adequação da infra-estrutura urbana, serviços e edificações a novas funções e novas tecnologias, dentro da perspectiva de adaptação das cidades aos atuais processos de transformação econômica, social e cultural. Esta orientação mais recente expressa uma certa descrença quanto à eficácia dos instrumentos apenas normativos de planejamento estratégico mais interventiva sobre a realidade urbana, mediada por ampla negociação entre os diversos agentes públicos, empreendedores privados e a sociedade civil” (DALLARI e FERRAZ 2003, p.249).

Diante dos instrumentos e da competência municipal, a questão que se coloca refere-se à amplitude, ao alcance, da gestão ambiental municipal: o planejamento urbano integrado ao ambiental articula o processo de definição de diretrizes de uso e ocupação do solo, bem como do planejamento da expansão e do crescimento das cidades, em direção à sustentabilidade.

Na defesa da integração compensa alavancar o papel das cidades no planejamento e desenvolvimento econômico, como provedoras de serviços,

no seu exercício do poder de polícia da atividade privada, tanto no espaço urbano como no rural, na indução e estímulo às atividades econômicas ambientalmente compatíveis com sua vocação.

Nesse sentido, “É preciso afastar definitivamente a idéia de que preservação ambiental e desenvolvimento econômico são incompatíveis. O simples crescimento econômico, limitado a si mesmo como fim último, este sim, é incompatível com a consciência ecológica. Desenvolvimento e Meio Ambiente fundem-se na busca da realização do *desenvolvimento sustentável* (...) (COIMBRA 2002, p.465).

Vale repetir que “ (...) as perspectivas de evolução das eventuais crises, impasses ou dilemas da gestão urbana dependem inteiramente das perspectivas de evolução dos atuais processos de transformação da sociedade, ora em estado de quase ebulição” (DEÁK e SCHIFFER 1999, p.17).

10.3 Gestão metropolitana

Segundo o mestre Alaôr Caffé ALVES (2001), ao tratar da formulação e implementação de políticas públicas intergovernamentais, “O desenvolvimento econômico-social segue padrões definidos de relacionamento dinâmico e conflitivo entre os fatores materiais e as estruturas organizacionais das instituições em constante transformação. A cada fase ou nível de desenvolvimento dos fatores materiais (infraestrutura, equipamentos, espaços ampliados, pessoal, condições comunicacionais etc.), corresponde um determinado e específico sistema de organização das relações entre os homens. A disposição relativa dos elementos muda conforme a natureza e a amplitude desses elementos. Essa lei serve para todas as instituições sociais, como o Estado, as organizações econômicas, as entidades sociais, culturais, religiosas etc. Assim, o desenvolvimento dos fatores materiais de nossa vida social reclama formas administrativas e políticas diferentes no que respeita ao tratamento das relações inter governamentais e às conseqüentes formulações e implementações de políticas públicas” (p.17).

E continua: "Um exemplo disso é a instituição, em nosso país, de regiões metropolitanas, que demandam não só uma nova concepção do que seja autonomia municipal e estadual, mas também a idealização de novos padrões de relacionamentos intergovernamentais para dar conta da realidade urbano-regional" (p.117). "As questões referentes à instituição de sistemas regionais, nos termos do artigo 25, § 3º, da Constituição Federal, no que respeita às competências sobre a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum do Estado e dos Municípios limítrofes que integram regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, conforme lei complementar estadual, são de grande complexidade, pois exprimem situações novas que demandam hermenêutica original no que respeita ao federalismo de integração, à competência comum ou material, ao relacionamento intergovernamental e às autonomias dos entes político-administrativos federados" (ALVES 2003, s/p).

No contexto histórico, "O processo de metropolização integrou, ao longo das décadas de 60 a 90, um conjunto de fatores dinâmicos de caráter sócio-econômico e político de grande significação para a composição da ordem jurídica disciplinadora das regiões metropolitanas no Brasil. Os marcos constitucionais mais importantes nesse processo foram caracterizados na Emenda Constitucional nº 1, de 1969, e no artigo 25, § 3º, da atual Constituição, de outubro de 1988. Essas referências constitucionais refletem as grandes linhas do processo de formação urbano-regional no Brasil, bem como as condições institucionais e políticas emergentes das situações históricas daquele processo. Para se ter uma idéia do ponto de vista institucional e político, por exemplo, a primeira referência constitucional obedece uma estrutura de comando centralizadora e autoritária, produto da fase histórica dos anos 60 e 70, e a segunda referência expressa uma nítida preocupação descentralizadora e participativa, reflexo do processo de abertura democrática dos anos 80" (ALVES 1998, p.169).

Então, quando a lei da política urbana expressa convictamente a convergência ao equilíbrio, assenta-se também em ações voltadas à integração da gestão ambiental urbana com gestão de recursos hídricos, uso

de energia, transportes, saneamento, destinação de resíduos e alcança produção e consumo, ações integradas que visem a minimizar a potencialidade de degradação ambiental exponencial das cidades, ações de adequação dos assentamentos humanos para que expressem qualidade de vida e contribuam para a sustentabilidade.

Assim também o é no que tange à utilização de planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, bem como o planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, além do planejamento municipal, como instrumentos de política urbana.

Dessa forma, a implementação da política urbana, ampliando para a efetividade da implantação da política nacional de meio ambiente em questões que tangenciam a política urbana, também dependerá das relações intergovernamentais voltadas à integração. Ousa-se afirmar que a questão ambiental e a questão urbana não estão mais adstritas ao plano local, mas correlacionam-se com questões setoriais como energia, infraestrutura saneamento, dentre outros.

E, tanto na gestão ambiental urbana, quanto na execução de serviços comuns, municípios que integram regiões metropolitanas têm um complicador que é justamente a transcendência da ocupação de seus territórios, a tangência da degradação ambiental causada pela ocupação irregular em áreas ambientalmente protegidas, a premência na solução do déficit habitacional para população de baixa renda, dentre inúmeros outros. Assim, "Questão de grande importância a ser abordada no âmbito do conceito jurídico de região metropolitana – sem prejuízo da aplicação das mesmas categorias às demais figuras regionais: aglomerações urbanas e microrregiões – é a compulsoriedade das relações entre os diferentes entes político-administrativos, objetivando a realização das funções públicas de interesse comum" (ALVES 2003, s/p).

A compulsoriedade tratada no parágrafo anterior é tratada em conjunto com a gestão metropolitana, mas a integração de políticas setoriais, ambiental e urbana, bem como das ações das administrações municipais,

mormente as de gestão urbana, em municípios limítrofes, ou componentes de regiões metropolitanas dependem da integração. "(...) os fundamentos das duas amplas perspectivas da política urbana: uma que tem como objeto o desenvolvimento adequado do sistema de cidades (planejamento interurbano) em nível nacional ou macrorregional de competência federal; e outra que considera o desenvolvimento urbano no quadro do território municipal (planejamento intra-urbano) de competência local. De permeio se insere a competência estadual para legislar concorrentemente com a União sobre Direito urbanístico (artigo 24, I), o que abre aos Estados, no mínimo, a possibilidade de estabelecer normas de coordenação dos planos urbanísticos no nível de suas regiões administrativas, além de sua expressa competência para, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (...)" (SILVA 2000b, p.55-6).

Como "A função básica da cidade é produzir e distribuir bens e serviços para um determinado espaço, tornando-se ela o centro de atração ou polarização desse espaço. O poder dinamizador da função industrial, além de ser um fator de transformação da estrutura econômica do mundo rural, é elemento propulsor da integração nacional. A cidade passa a ter funções e proporções inusitadas, polarizando cultural, econômica e socialmente toda uma região e, não raras vezes, todo o espaço nacional (exercendo influência até mesmo no plano internacional). A metrópole, fruto do mundo moderno, expande-se de forma a provocar a fusão, em uma só textura urbana, de duas ou mais comunidades distintas e pertencentes a áreas político-administrativas diversas. Esse processo ultrapassa a esfera local, das cidades isoladas, e passa a ser visto sob o enfoque regional ou nacional, dependendo das características que apresenta. No âmbito de cada país, e mesmo dentro de suas regiões, as metrópoles centralizam o comando das atividades econômicas, sociais e políticas, tornando-se sedes das grandes empresas e das entidades públicas que dinamizam e governam a sociedade" (ALVES 1998, p.168-9).

O desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas obrigatoriamente alvo de planejamento, de modo a corrigir distorções do crescimento urbano e conseqüências adversas no meio ambiente e também para a gestão metropolitana e regional (ARAÚJO 2003)

No que tange à integração, “Na Região Metropolitana de São Paulo, a legislação de proteção aos mananciais de 1975 constituiu avanço sem precedentes no estabelecimento de instrumentos específicos de gestão das águas urbanas. Sua concepção não estrutural, voltada a conter a poluição na fonte em contraposição à visão clássica da ampliação estrutural da oferta (traduzida em tecnologias avançadas para tratamento de água, já era em si um avanço importante. Diante da incapacidade financeira do Estado adquirir as áreas de preservação, o sistema mais uma vez inovou, ao procurar implementar seus objetivos de preservação mediante controle regulamentar de uso e ocupação do solo. Para isso se fazia necessária uma participação ampla dos municípios e esse foi um dos pontos fracos do modelo, que não logrou estabelecer instrumentos que a garantissem. Em conseqüência dessa falta de articulação entre as esferas estadual / metropolitana e municipal, a legislação foi aplicada de forma parcial e a conseqüência se faz sentir na presença de processos importantes de degradação ambiental e urbana nas áreas protegidas” (SILVA 2003b, s/p).

Cumprir destacar a carência de vínculo mais estreito entre o Estatuto da Cidade e os planos metropolitanos, uma vez que não prevê instrumento hábil para integrar ações metropolitanas.

Desse modo, a gestão metropolitana consta das disposições legais acerca do planejamento urbano, do planejamento da expansão urbana, da integração de política ambiental, urbana e setorial, mormente a provedora de infra-estrutura, mas padece de previsão institucional que a substancie, defina diretrizes e implemente a integração.

11. CONCLUSÃO

No Brasil, apesar da tutela constitucional, os avanços na seara da sustentabilidade em suas faces ambiental e urbanística são ainda muito tímidos. Algumas administrações locais já experimentaram a aplicação de diversos instrumentos urbanísticos, mas, com o crescimento acelerado das cidades brasileiras de maneira absurdamente desordenada, o objetivo de fazer valer o princípio constitucional da função socioambiental da propriedade ainda não foi atingido.

Com a edição do Estatuto da Cidade foram abertas novas perspectivas que potencializarão a ação da administração pública com fundamento no direito às cidades sustentáveis e à gestão democrática do desenvolvimento urbano.

O objetivo do presente estudo era avaliar o Estatuto da Cidade como instrumento de planejamento e gestão ambiental urbanos, por meio dos instrumentos ali dispostos para elaboração de Planos Diretores.

Mais do que um instrumento de planejamento e gestão ambiental urbanos, o Estatuto da Cidade se revela como vetor de integração de políticas, sobretudo as ambientais e setoriais, vetor cuja aplicação pode potencialmente evitar ações setoriais estanques sem contemplação dos fatores que integram a vida urbana (econômicos, sociais e ambientais).

Pôde ser apurado que as ações efetivas, fundeadas no Estatuto da Cidade são ainda insipientes, dado que a lei foi promulgada em 2001, e que a maioria dos novos instrumentos de política urbana ali dispostos tinham previsão legal esparsa, mas não estavam sendo utilizados em toda sua potencialidade.

Além da política de desenvolvimento urbano, o Estatuto da Cidade regula o instrumento constitucional que confere ao Poder Público poder de polícia, para parcelamento, edificação e utilização compulsórias, e as sanções, como o IPTU progressivo e a desapropriação com títulos da dívida pública, além de disciplinar os instrumentos hábeis à Reforma Urbana. Resta

determinar como serão aplicadas as sanções previstas no Estatuto da Cidade depois que as ações de política urbana forem implementadas.

Outra questão que se apresenta é a determinação fática do efetivo cumprimento da função socioambiental da propriedade urbana para aplicação das sanções previstas na lei.

Os planejadores se debruçam para fazer os planos diretores das cidades com aplicação daqueles instrumentos, em conformidade com as diretrizes gerais, mas muito pressionados por interesse setoriais e demandas sociais históricas.

A sociedade ainda não exerce plenamente o direito da participação na gerência política e no planejamento urbano, porquanto ainda insuficientemente maduros os processos participativos. Daí a urgência na capacitação institucional, na produção e disseminação de informação em linguagem adequada à população a que se destina, bem como de ações de educação ambiental.

No que se refere às Regiões Metropolitanas, os planos locais e os planos regionais, o Estatuto da Cidade induz ao estabelecimento de parâmetros para planos diretores e ajustamento com os planos regionais – a partir da integração das políticas nas esferas municipal e estadual, com promoção de medidas para articulação dos planos diretores locais aos regionais, organicamente.

Entretanto, há uma lacuna no que respeita à condução e implantação das ações decorrentes da articulação daquelas políticas, porque não há previsão constitucional de ente organizacional para executá-las, em face da autonomia política dos municípios, imbróglio que necessita premente equacionamento.

Tem a referida lei previsão de instrumentos hábeis à implementação da política de desenvolvimento urbano, mas não de avaliação e revisão periódica que, a meu ver, completam a eficácia da implantação de uma política pública.

No meu entendimento, a aplicação dos instrumentos não prescinde de previsão de investimentos de modo equânime, sem reproduzir a alocação

de recursos em áreas consolidadas e relegando às áreas ocupadas por população de baixa renda a aplicação de instrumentos que potencialmente podem gerar segregação espacial e social, com reprodução de estrutura e forma urbana que reafirmam as desigualdades sociais decorrentes, principalmente, da distribuição de renda.

Entendo o Estatuto da Cidade como provedor de instrumentos hábeis à reforma urbana, via assunção da transversalidade da variável ambiental, com o condão de intervir no mercado imobiliário e na estrutura e processos que reproduzem a exclusão social na distribuição populacional no território urbano, mas não como instrumento que per si tenha o condão de reestruturar a distribuição de renda e prover inclusão social.

Tem como diretriz a regularização fundiária, que no meu entendimento deveria ser mais um instrumento e não finalidade da política de desenvolvimento urbano. Entendo que os instrumentos de regularização fundiária podem ser implantados segundo as diretrizes gerais, mas aliados a ações de combate à invasão e à ocupação irregular, de alta e baixa renda, sobretudo em áreas de preservação ambiental ameaçadas pela ocupação precária.

Pontualmente, a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade pode resultar em adensamento de áreas centrais já providas de infraestrutura e equipamentos urbanos, com conseqüente diminuição da ocupação de áreas periféricas, reduzindo pressão nas áreas de preservação obrigatória, segundo regularização de assentamentos e sua urbanização com atendimento de critérios urbanísticos e ambientais, bem como reduzindo a necessidade de alocação de recursos financeiros, e para minimizar o clientelismo e a potencial barganha política que decorre da depuração de demandas sociais de população de baixa renda, elevando o exercício da política no nível de planejamento estratégico das ações públicas.

Bem assim têm sido sub utilizados outros instrumentos importantes, como Termo de Ajustamento de Conduta, que permita o engajamento da própria população na solução da ocupação das áreas de mananciais; ou

mesmo uso ampliado da figura da Contribuição de Melhoria, que é tributo previsto na Constituição, que incide na mais-valia imobiliária, mas que não tem servido como instrumento eficaz.; o instrumento Operação Urbana Consorciada, que se refere ao conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo poder Público municipal, com a participação de atores da sociedade civil, para fazer transformações urbanísticas estruturais, que promovam melhoria social e valorização ambiental.

O planejamento da expansão urbana com instrumentos jurídicos e urbanísticos do Estatuto da Cidade pode efetivamente promover o direcionamento das ações políticas no sentido de equacionar a gestão ambiental urbana. Entretanto, o mesmo instrumento que se mostra valioso deve ser utilizado como componente de uma estratégia de desenvolvimento, que assuma de vez o caos instalado nas metrópoles brasileiras e direcione as soluções.

Chega o momento da promoção de Políticas Públicas que encurtem a perversa exclusão social e contribuam para que se desfaça o nó da distribuição de renda, com estímulo ao exercício da atividade produtiva, contemplando o meio ambiente e a responsabilidade social. Isso tudo sob uma base tripla, que implique em desenvolvimento social, desenvolvimento da economia e conservação e preservação do meio ambiente - o erro estratégico está justamente na dissociação do planejamento desse tripé.

E é nesse sentido que o Estatuto da Cidade é potente instrumento de planejamento e gestão ambiental urbanos, tem feição de vetor de integração daquelas condicionantes na concretização da sustentabilidade.

12. RECOMENDAÇÕES

No que se refere à gestão democrática, dado que ainda são insuficientemente maduros os processos participativos, recomendo capacitação, planejamento e implantação de ações de educação ambiental.

No que se refere ao instrumento tributário do Estatuto da Cidade, dado o caráter extrafiscal do IPTU, como regulamentado na lei, integrando-o com a sua disposição sobre benefícios fiscais e a diretriz de sustentabilidade recomendo a concessão de benefício fiscal de IPTU para terrenos e áreas que cultivem exclusivamente hortifrutigranjeiros, articulado com outros benefícios fiscais, na provisão de alimentos baratos para a população de baixa renda, e com objetivo de formar cinturão verde em torno das cidades, com geração de benefícios à qualidade ambiental das mesmas, como diminuição de mosquitos, por exemplo.

Recomendo a criação de postos municipais onde possam ser comercializados os produtos cultivados nas pequenas propriedades alvo do referido benefício fiscal.

Entendo que Estudo de Impacto de Vizinhança não deve ser encarado como complementar ao planejamento urbano, e assumido como instrumento de planejamento e gestão ambiental urbana, uma vez que sintetiza um relatório sobre as repercussões significativas dos empreendimentos sobre o ambiente urbano.

Desse modo, tendo ou não plano diretor, recomendo Estudo de Impacto de Vizinhança como obrigatório aos municípios, que devem definir a amplitude e os critérios específicos de sua aplicação, atendidos os critérios mínimos expostos pelo Estatuto da Cidade.

Para aumento da eficiência da gestão pública recomendo a integração de políticas, como a de meio ambiente e a política urbana, por meio de cooperação institucional ou estabelecimento de convênios, nos moldes dos convênios tributários.

No que se refere ao espaço urbano periférico e meio ambiente, relativamente à regularização fundiária de áreas irregularmente ocupadas, recomendo que antes da regularização se projete um estudo das áreas ambientalmente protegidas e ocupadas por assentamentos de população de baixa renda, que considere a comunidade, identifique suas lideranças, identifique as faixas nas quais a ocupação é absolutamente inviável sob o ponto de vista ambiental (como área de mata ciliar, essencial à viabilização

do corpo d'água, por exemplo) e projete a capacidade de suporte de ocupação das faixas restantes.

Como ações de gestão, recomendo a retirada dos moradores das faixas de proteção ambiental, urbanização da área ocupada, provimento de infra-estrutura (de modo a contemplar a gestão urbana e a ambiental), recolhimento e tratamento do esgoto; previsão de sistema de gerenciamento de lixo doméstico que contemple: programa de coleta seletiva, desenvolvimento de programa de separação de lixo doméstico, estímulo à criação de cooperativa de catadores com vistas à separação e destinação de resíduos que podem ser reciclados ou reutilizados, com alocação dos recursos financeiros porventura obtidos na própria comunidade; instalação de equipamentos urbanos e fiscalização que evite nova ocupação em área de proteção ambiental.

No que se refere ao planejamento urbano e gestão urbana, em que pese a difícil definição de "área sob sua influência", o plano diretor deverá conter previsão de integração do meio rural ao urbano, contando com informações acuradas quando de sua formulação, a respeito do movimento de adensamento das áreas limítrofes e fiscalização da ocupação de áreas de proteção ambiental.

Para que o plano diretor reflita objetivos exeqüíveis a serem atingidos, recomendo prévia criação de um sistema de informações hábeis a instruir e direcionar o planejamento.

Ainda em relação ao plano diretor, aponto que tanto mais eficientes serão as medidas de gestão e de planejamento quando apontarem não somente para as metas técnicas e tecnológicas, mas, principalmente, apontarem metas sociais e ambientais, com clara definição dos meios através dos quais possam ser atingidas e efeitos esperados. Prever prazo de implementação, e avaliar os resultados, são fatores primordiais.

No que se refere à gestão ambiental urbana, recomendo o estabelecimento de metas a serem atingidas com a gestão ambiental municipal, com a capacitação e com a estruturação institucional, capacitação de recursos humanos, cooperação com órgãos de diferentes esferas de

governo, para articulação na execução de finalidades comuns, articulação da gestão ambiental urbana privada com a gestão ambiental pública, parceria com universidades e institutos de pesquisa, e acoplar a gestão ambiental urbana também quando do processo de revisão do plano diretor.

Recomendo ações da gestão municipal com vistas ao estímulo e indução de hortas comunitárias, coleta seletiva, formação de cooperativas de catadores de lixo, educação ambiental nas escolas municipais, como ações parciais integradas de inclusão social.

Recomendo a definição e a inclusão de critérios ambientais nas normas de financiamento público de provisão de infra-estrutura, nos setores de saneamento, transportes, sistema viário e provisão de equipamentos urbanos, bem como a extensão daqueles critérios na provisão de recursos financeiros para empreendimentos privados.

Recomendo a determinação de critérios ambientais na concessão de serviços públicos urbanos, de competência dos estados e dos municípios, com inclusão tanto nos processos licitatórios, quanto nos contratos, com previsão de metas, avaliação e revisão.

13. BIBLIOGRAFIA

13.1 Referenciada

Alvarenga P. **O inquérito civil e a proteção ambiental**. Leme-SP: BH Editora e Distribuidora; 2001.

Alves AC. Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões: Novas Dimensões Constitucionais da Organização do Estado Brasileiro. Revista do Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. Disponível em <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista/sumario.htm> [2003 Maio 12].

Alves AC. Formulação e Implementação de políticas públicas intergovernamentais. **Cadernos Fundap**. 2001; 22: 117-131.

Alves AC. **Saneamento básico: concessões, permissões e convênios públicos**. Bauru, São Paulo: EDIPRO; 1998.

Alves AC. **Planejamento metropolitano e autonomia municipal no direito brasileiro**. São Paulo: José Bushatsky, Editor; 1981.

[Anonymus]. [publicação "on line"]. Disponível em <URL: <http://www.aaas.org/international/.htm>> [2002 Jul 1º].

Antunes P de B. **Direito ambiental**. 4ª ed. rev., amp. e at. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris; 2000.

Araújo SMVG de. **O estatuto da cidade e a questão ambiental**. [publicação "on line"]. Disponível em <URL:<http://www.camara.gov.br/internet/diretoria/Conleg/Estudos/304399.pdf>> [2003 Out 29].

Benjamim AH. A proteção do Meio Ambiente e o Direito de Propriedade sob a perspectiva da Constituição Federal. Seção de Debates do Painel 1 do II Seminário de Direito Ambiental Imobiliário; 1999 set 23 e 24; São Paulo, Brasil. Disponível em <URL:<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/ambiental3/painel1debates.htm>> [2002 Setembro 12].

Bernardes J. Orçamento participativo: reflexão sobre os sentidos e as perspectivas de uma nova forma de instituição política. **Rev Fil Pol** 2003; III (6): 63-74.

Coimbra Á. **O outro lado do meio ambiente**. Campinas: Millennium Editora; 2002.

Custódio HB. Estatuto da Cidade e Incompatibilidades Constitucionais, Urbanísticas e Ambientais (Lei 10.257, de 10-07-2001, e Medida Provisória nº 2.220, de 4-9-2001). **Rev de Dir Difusos** 2002; 12: 1533 – 74.

Dallari AA, Ferraz S (coordenadores). **Estatuto da cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001**. 1ª ed. 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros; 2002.

Deák C. Globalização ou crise global? Comunicação apresentada no Encontro Nacional da ANPUR, Rio de Janeiro. Disponível em URL<http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/c_deak/CD/3publ/index.html> [2002 Setembro 9].

Deák C, Ramos S (organizadores). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: FUPAM/EDUSP; 1999.

Deák C. Uma interpretação histórica da teoria da renda. **Rev de Desenv Urb e Regional** 1992; 2(1):41-57; Sinopses 18:26-39.

Deák C. Elementos para uma política de transportes para São Paulo. **Rev Espaço & Debates** 1990; 30: 42-55.

Deák C. O mercado e o estado na organização espacial da produção capitalista. **Rev Espaço & Debates** 1989; 28: 18-31.

FAU USP (Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo). **Relatório do Seminário "FAU USP Debate o Plano Diretor de São Paulo"**. São Paulo: 2001(dez 13).

Fernandes E, Alfonsin B (coordenadores). **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Editora Del Rey; 2003.

Fernandes E (organizador). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Editora Del Rey; 2001.

Fink DR. Alternativa à ação civil pública ambiental: reflexões sobre as vantagens do termo de ajustamento de conduta. *In*: Édis Milaré (coordenador). **Ação civil pública: lei 7.347/1985 – 15 anos**. São Paulo: RT; 2001. p.113-139.

Gil AC. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª ed. São Paulo: Atlas; 2002.

Kanitz S. O poder do terceiro setor. **Rev Veja** 2002; 1775 (43): 40.

Lefebvre H. **Direito à cidade**. São Paulo: De Moraes LTDA; 1991.

Leuzinger MD. A proteção do Meio Ambiente e o Direito de Propriedade sob a perspectiva da Constituição Federal. Seção de Debates do Painel 1 do II Seminário de Direito Ambiental Imobiliário; 1999 set 23 e 24; São Paulo, Brasil. Disponível em <URL:<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/ambiental3/painel1debates.htm>> [2002 Setembro 12].

Little PE (organizador). **Políticas ambientais no Brasil: análises, instrumentos e experiências**. São Paulo: Editora Peirópolis; 2003.

Luna SV de. **Planejamento de pesquisa: uma introdução**. Elementos para uma Análise Metodológica. São Paulo: EDUC (Editora da PUC); 2002.

Lyra MM. Dano Ambiental. **Rev Dir Amb** 1997; 8: 49.

Mazzilli HN. **O inquérito civil**. 2ª ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva; 2000.

Medauar O, Almeida FDM de (coordenadores). **Estatuto da cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001, comentários**. 2ª ed. rev. at. e amp. São Paulo: RT; 2004.

Meireles HL. **Direito municipal brasileiro**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros; 1993.

Milaré E. **Direito do ambiente**. Doutrina, jurisprudência, glossário. 3ª ed. rev. at. e amp. São Paulo: RT; 2004.

Minayo MC de S. **O desafio do conhecimento. pesquisa quantitativa em Saúde**. 7ª ed. São Paulo, Rio de Janeiro: HUCITEC-ABRASCO; 1999. Introdução à Metodologia de Pesquisa Social; p. 19-47.

Ministério do Meio Ambiente - MMA. Agenda 21. [publicação "on line"]. Disponível em <URL:<http://www.mma.gov.br/agenda21>> [2003 Setembro 12].

Ministério do Meio Ambiente – MMA. **Subsídios à elaboração da Agenda 21 brasileira: cidades sustentáveis**. Brasília (DF): Edições IBAMA; 2000.

Miranda ZAI de. **A gestão ambiental municipal e o “desenvolvimento sócio-espacial sustentável” – a experiência de Campinas, SP.** Artigo elaborado com base no projeto de pesquisa apresentado pela pesquisadora ao Instituto de Economia - IE/UNICAMP, no processo de seleção para o curso de doutorado - 1999. Disponível em <URL:<http://www.race.nuca.ie.ufrj.br/eco/trabalhos/mesa6/3.doc>> [2003 Outubro 10].

Moreira ACML. **O plano diretor e a função social da propriedade urbana.** Texto preparado para a Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM. São Paulo: 2000. Disponível em <URL:<http://www.usp.br/fau>> [2002 Setembro 12].

Moreira ACML. O velho e o novo plano diretor . *In: Seminário Plano Diretor Municipal* ; 1989 ago 25; São Paulo, Brasil; FAU/USP. p. 186-191.

Mukai T. **Direito urbano-ambiental brasileiro.** 2ª ed. rev., at., e amp. São Paulo: Editora Dialética; 2002.

Novy A. **A des-ordem da periferia: 500 anos de espaço e poder no Brasil.** Petrópolis (Rio de Janeiro): Editora Vozes; 2002.

Philippi Jr A, Maglio IC, Coimbra J de AA, Franco RM. **Municípios e meio ambiente.** São Paulo: Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente (ANAMMA); 1999.

Pires MCS. Autonomia municipal no estado brasileiro. *Rev Inf Leg* 1999; 36 (142):143-166.

Prefeitura de São Paulo. Secretarias. Planejamento. **Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo.** Disponível em <URL:<http://www.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/planejamento>> [2002 Novembro 12].

Rodrigues RT. **Comentários ao estatuto da cidade.** Campinas: Millennium Editora; 2002.

Rolnik R. (coordenação geral). **Estatuto da Cidade – guia para implementação pelos municípios e cidadãos.** Câmara dos Deputados: Brasília (DF); 2001.

Rolnik R, Somekh N. Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. *Rev São Paulo em perspectiva* 2000; 14(4): 83-90.

Rolnik R. Zonas de especial interesse social. Dicas e Idéias para a Ação Municipal. *Rev Polis* 1998; 29 (117): p.1-2.

Sánchez F. **Orçamento participativo: teoria e prática.** São Paulo: Cortez Editora; 2002.

Santos M. **Economia espacial.** São Paulo: EDUSP; 2003.

Saule Jr N (coordenador). **Direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis.** São Paulo: Max Limonad; 1999.

Séguin E. **Estatuto da cidade.** Rio de Janeiro: Forense; 2002.

Seminário FAU – USP debate o Plano Diretor - SP; 2001 dez 13; São Paulo, Brasil. Disponível em <URL:<http://www.usp.br/fau>> [2002 Setembro 12].

Silva JA da. **Direito ambiental constitucional**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros; 2000a.

Silva JA da. **Direito urbanístico brasileiro**. 3ª ed. rev. e at. São Paulo: Malheiros; 2000b.

Silva JA da. **Curso de direito constitucional positivo**. 9ª rev. e amp. São Paulo: Malheiros; 1992.

Silva RT. Dossiê: Serviços Urbanos, Cidades e Cidadania. Público e Privado na Oferta de Infra-estrutura Urbana no Brasil. GEDIM: Programa Interdisciplinar – Globalização Econômica e Direitos no Mercosul. Disponível em <URL:http://www.usp.br/fau/docentes/deptecnologia/r_toledo/3textos/02gedim/GEDIMRTS.doc> [2003a Abril 12].

Silva RT. São Paulo: instrumentos de planejamento metropolitano e gestão integrada de recursos hídricos. Disponível em http://www.usp.br/fau/docentes/deptecnologia/r_toledo/3textos/SP_gestao_integrada_R2F.pdf > [2003b Julho 31].

Silva RT. A Conectividade das Redes de Infra-estrutura e o Espaço Urbano de São Paulo nos anos 90. São Paulo; 2003 [Este texto resulta da combinação de dois textos recentes do autor: uma versão inicial de trabalho apresentado no evento IPPUR-FASE – “O futuro das metrópoles: impactos da globalização”, realizado em maio de 1999 em Teresópolis, com partes traduzidas do inglês de artigo aprovado para publicação no International Journal of Urban and Regional Research em janeiro de 2000. Da forma como consolidado aqui, o texto é PROVISÓRIO e SUJEITO A REVISÕES]. Disponível em URL:http://www.usp.br/fau/docentes/deptecnologia/r_toledo/3textos/aut818_notas99a.pdf> [2002 Novembro 12].

Silva RT, Machado L. Serviços urbanos em rede e controle público do subsolo: novos desafios à gestão urbana. **Rev São Paulo em perspectiva** 2001; 15(1):102-11.

Silva Fº DB e. Advocacia Pública: Competência Constitucional dos Estados-Membros. [Apresentado ao XXVIII Congresso Nacional dos Procuradores de Estado: Ética e Estado de Justiça, Novas Dimensões; 2002 set 1º a 5; Gramado, Rio Grande do Sul, Brasil]. Disponível em <URL:<http://www.apergs.org.br/congresso/artigos/16.doc>> [2003 Maio 15].

Viana G, Silva M, Diniz N (organizadores). **O desafio da sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; 2001.

13.2 Consultada

Acker F Van. O Município e o Meio Ambiente na Constituição de 1988. *Rev Dir Amb* 1996; 4: 97-99.

[Anonymus]. Plano Diretor de São Paulo. [publicação "on line"]. Disponível em <URL: <http://www.fortalsampa.hpg.ig.com.br/especialplanodiretorsp.htm>> [2002 Novembro 12].

Bellia V. **Introdução à economia do meio ambiente**. Brasília (DF): IBAMA; 1996.

Benjamin AH. **Dano ambiental, prevenção, reparação e repressão**. São Paulo: RT; 1993.

Brandão MA (organizadora). **Milton Santos e o Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; 2004.

Campos CM. **Os rumos da cidade: urbanismo e modernização em São Paulo**. São Paulo: Editora SENAC; 2000.

Canotilho GJJ. **Protecção do ambiente e direito de propriedade: crítica de jurisprudência ambiental**. Coimbra, Portugal: Coimbra Editora; 1995.

Castells M. **A questão urbana**. São Paulo: Paz e Terra; 2000.

Cavalcanti C (organizador). **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. 2ª ed. São Paulo: Cortez Editora; 1998.

Choay F. **O urbanismo**. 5ª ed. São Paulo: Perspectiva; 2003.

Dallari AA, Figueiredo LV (organizadores). **Temas de direito urbanístico 2**. São Paulo: RT; 1991.

Deák C. Preliminares para uma política urbana. *Rev Espaço & Debates* 1989; 24: 7-13.

Di Sarno DCL. **Elementos de direito urbanístico**. São Paulo: Manole; 2004.

Eco U. **Como se faz uma tese**. 16ª ed. São Paulo: Editora Perspectiva; 2001.

Engels F. **A origem da família, da propriedade privada e do estado**. Rio de Janeiro: Editora Vitória; s/d.

Fernandes RC. **Privado porém público: o terceiro setor na América latina**. Rio de Janeiro: Editora Relume-Dumara; 1994.

Fiorillo CAP. **Estatuto da Cidade Comentado. Lei 10.257/2001 - Lei do meio ambiente artificial**. São Paulo : RT; 2002.

Gasparini D. **Estatuto da cidade**. São Paulo: NDJ; 2002.

Grau ER. **Direito urbano**. São Paulo: RT; 1988.

Grau ER. **Direito urbano, regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental: projeto de lei de desenvolvimento urbano**. São Paulo: RT; 1983.

Gunn POM. The spatial and temporal constraints on development: a brazilian viewpoint. **Third World Planning Review: Liverpool University Press** 1992; 14(4): 5 -12.

Gunn POM. Liberalismo estatal e a persistência de diferenciação espacial do território brasileiro: o caso da Bahia. **Rev Espaço & Debates** 1991; 32: 32-46.

Hogan DJ, Berquó E, Costa HSM (editors). National Population and Development Commission of Brazil – CNPD. Brazilian Association of Population Studies – ABEP. Population Studies Center/UNICAMP - NEPO. **Population and environment in Brazil: Rio + 10**. Campinas: CNPD, ABEP, NEPO; 2002.

Hogan DJ A Qualidade ambiental urbana: oportunidades para um novo salto. **Rev São Paulo em Perspectiva** 1995; 9(3):17-23.

Instituto de Pesquisa Aplicada – IPEA. **Gestão do uso do solo e disfunções do crescimento urbano. Avaliação e Recomendações para a Ação Pública**. Brasília (DF); 1998.

lochpe EB (organizadora). **3º Setor: desenvolvimento social sustentado**. São Paulo: Editora Paz e Terra; 1997.

Jacobi P. **Cidade e meio ambiente: percepções e práticas em São Paulo**. São Paulo: Annablume; 2000.

Jacobi P. **Cidadania e política ambiental**. Rio de Janeiro: Editora Record; 1998.

Landes DS. **Riqueza e a pobreza das nações**. Por que algumas são tão ricas e outras são tão pobres. 7ª ed. Rio de Janeiro: Editora Campus; 1998.

Leite JRM, Ayala P de A . **Direito Ambiental na sociedade de risco**. Rio de Janeiro: Forense; 2002.

Luna SV de. **Planejamento de pesquisa (uma introdução)**. Elementos para uma Análise Metodológica. São Paulo: EDUC (Editora da PUC); 2002.

Machado H de B. Progressividade do IPTU. **Repertório IOB de Jurisprudência** 1990; 1690: 260-70 .

Machado PAL. **Direito ambiental brasileiro**. 9ª ed. rev. at. e amp. São Paulo: Malheiros; 2000.

Majchrzak A. **Methods for policy research**. Applied Social Research Methods Series v. 3 Newbury Park: Sage; 1990.

Maricato ETM, Mattos C, Meyer R, Rolnik R, Someck N. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. **Rev São Paulo em perspectiva** 2001; 14(4): 21 - 33.

Maricato ETM. Preço de desapropriação de terras: limites as políticas públicas nas áreas de interesse social. *In: Anais do Seminário Internacional – Gestão da terra urbana e habitações de interesse social*; 2000 Campinas (SP). Campinas: FAU-PUC Campinas – Laboratório do Habitat/Instituto Polis/Lincoln Institute of Land Policy; 2000. CD ROM.

Maricato ETM. **Metrópole na periferia do capitalismo**. São Paulo: Vozes; 1999.

Maricato ETM. Contribuição para um plano de ação brasileiro. *In*: Bonduki NG (organizador). **Habitat: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel; 1996.p. 38-44.

Mattos LP (organizador). **Estatuto da cidade comentado**. Belo Horizonte: Mandamentos; 2002.

Medauar O. **Coletânea de legislação de direito ambiental**. Constituição Federal. São Paulo: RT; 2002.

Medauar O. **Direito administrativo moderno**. 4ª ed. rev., at. e amp. São Paulo: RT; 2000.

Mendes R. **Cidades saudáveis no Brasil e os processos participativos: os casos de Jundiaí e Maceió**. São Paulo; 2000. [Tese de doutorado – Faculdade de Saúde Pública da USP].

Minayo MCS, Deslandes SF, Cruz Neto O, Gomes R (organizadores). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 17ª ed. Petrópolis: Editora Vozes; 1994.

Minayo MC de S. **O desafio do conhecimento: pesquisa quantitativa em saúde**. 7ª ed. São Paulo, Rio de Janeiro: HUCITEC-ABRASCO; 1999. Introdução à Metodologia de Pesquisa Social; p. 19-47.

Ministério Público do Estado de São Paulo. **Temas de direito urbanístico 2**. São Paulo: Caohurb; 2000.

Mukai T. **O estatuto da cidade**. São Paulo: Saraiva; 2001.

O'Connor J. **Accumulation Crisis**. Oxford: Blackwell; 1984.

Oliveira AP, Carvalho PP. **Estatuto da cidade – anotações à Lei 10.257, de 10.07.2001**. Curitiba: Juruá; 2002.

Paz F (organizador). **Cenários de economia e política**. Curitiba: Prephacio; 1991.

Philippi Jr A, Alves AC, Romero M de A, Bruna GC. **Meio ambiente , direito e cidadania**. São Paulo: Signus Editora; 2002.

Prado Jr C. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Editora Brasiliense; 1945 [46ª reimp 2004].

Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. Instrumentos Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos. Centro de Estudos: **Série Documentos** 1996; 14: 61-99.

Rolnik R, Saule Jr. N. Habitat II – assentamentos humanos como tema global. *In*: Bonduki NG (org). **Habitat: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel; 1996. p. 13-7.

Rolnik R. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense; 1985.

Santos M. A natureza do espaço. 4ª ed. São Paulo: EDUSP; 2004.

Santos M. A urbanização brasileira. São Paulo: HUCITEC; 1993.

Saule Jr N. Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro: ordenamento constitucional da política urbana; aplicação e eficácia do plano diretor. Porto Alegre: Editora Fabris; 1997.

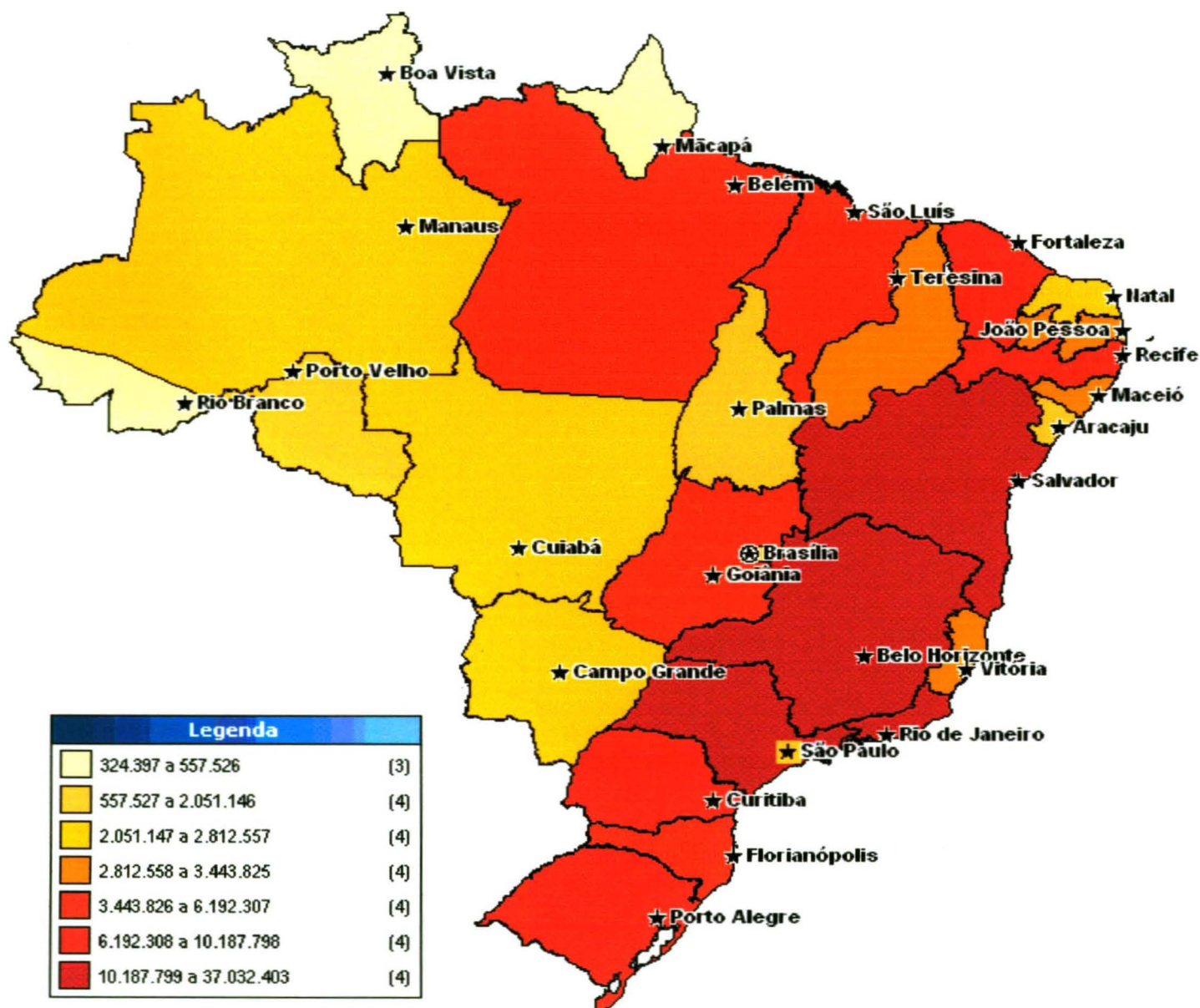
Sposati A. Mapa da exclusão/inclusão social da cidade de São Paulo. São Paulo: Educ; 1996.

Vargas HC, Ribeiro H (organizadoras). Novos instrumentos de gestão ambiental urbana . São Paulo: EDUSP; 2001.

Veiga JES da. Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula. São Paulo: Editora Autores Associados; 2002.

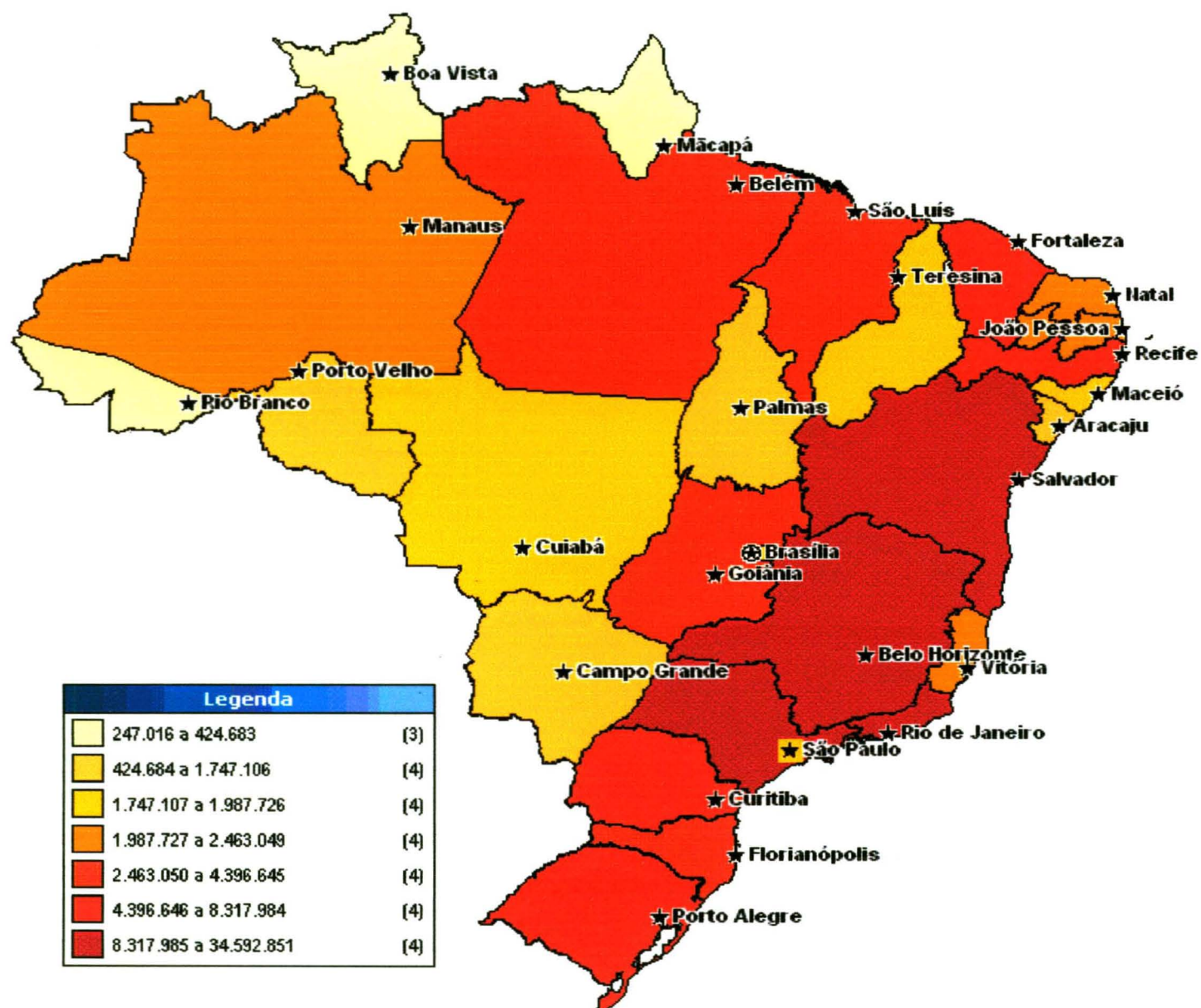
Vieira L, Bredariol C. Cidadania e política ambiental. Rio de Janeiro: Record; 1998.

Mapa – População Total – Todos os Estados do Brasil, 2000



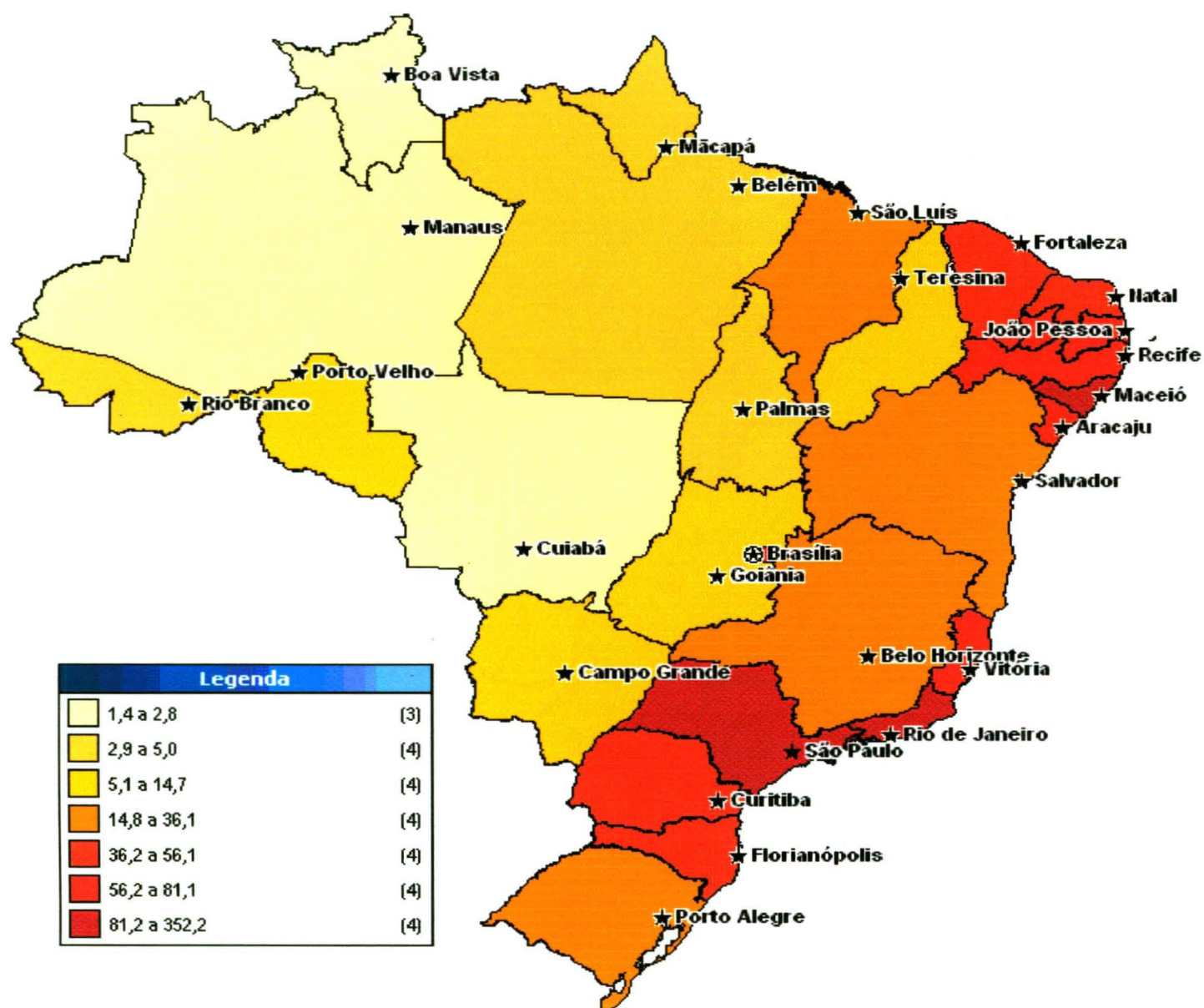
Fonte: Atlas do Desenvolvimento Urbano no Brasil

Mapa – População Urbana – Todos os Estados do Brasil, 2000



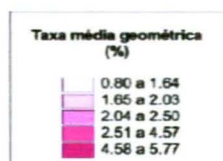
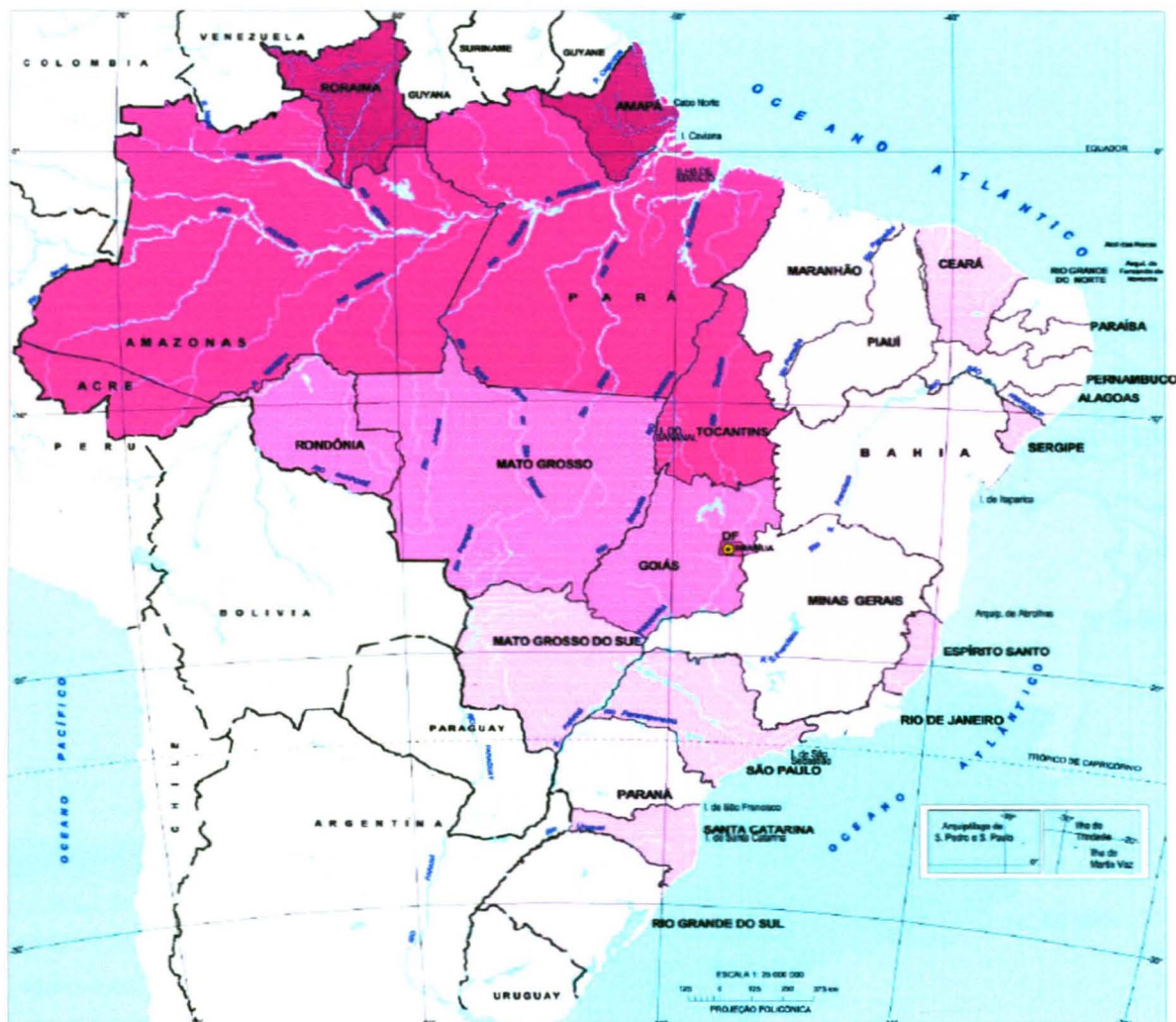
Fonte: Atlas do Desenvolvimento Urbano no Brasil

Mapa – Densidade Demográfica – Todos os Estados do Brasil, 2000



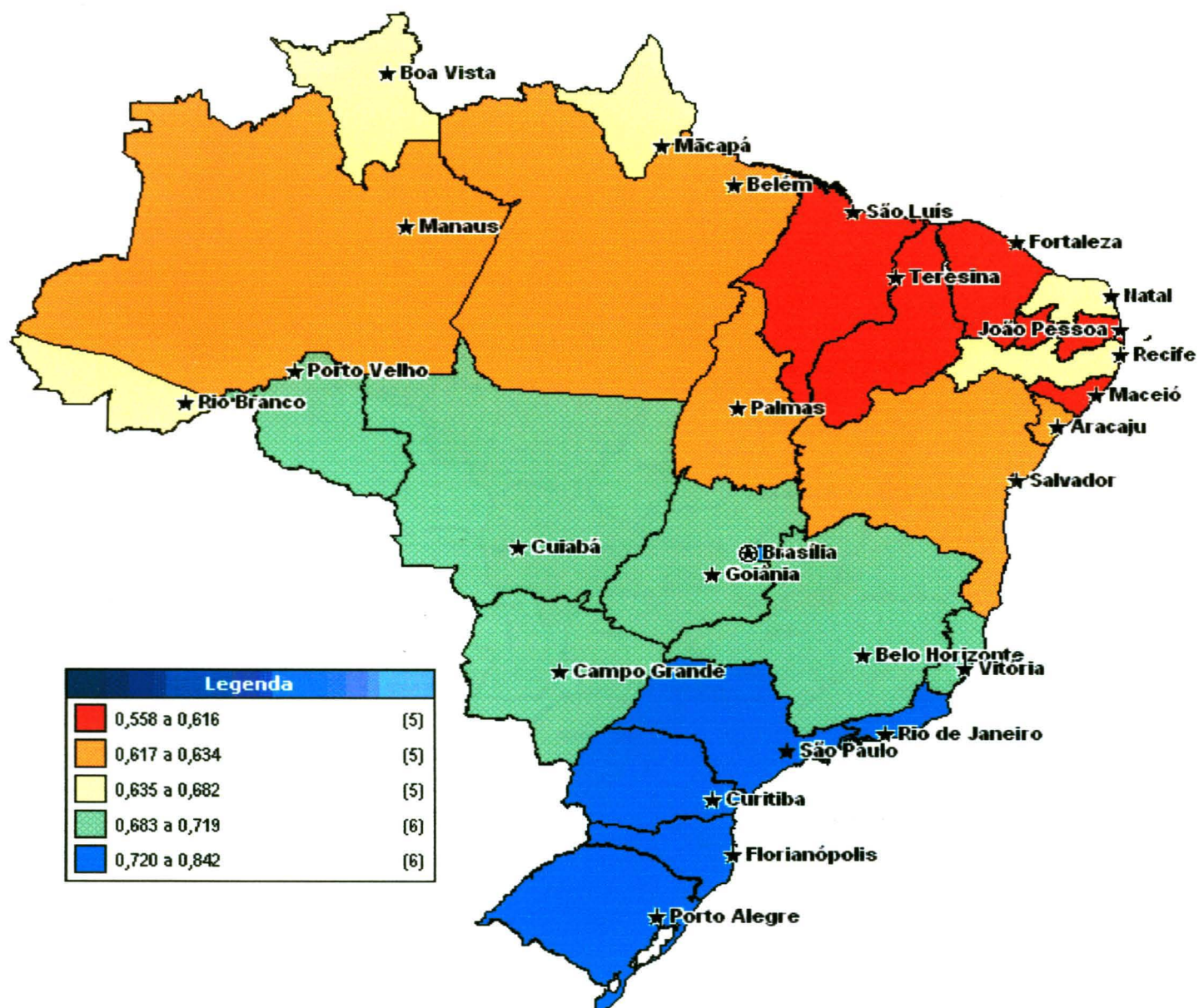
Fonte: Atlas do Desenvolvimento Urbano no Brasil

Mapa – Taxa Média Geométrica de Crescimento Anual da População, 1991 / 2000



Fonte: Censo demográfico 1991-2000. In: IBGE. Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA. Disponível em: <<http://www.sidra.gov.br>>. Acesso em: jan. 2002.

Mapa – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – Renda – Todos os Estados do Brasil, 2000



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Urbano no Brasil

Mapa – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - Densidade inadequada de moradores por dormitório, 2000

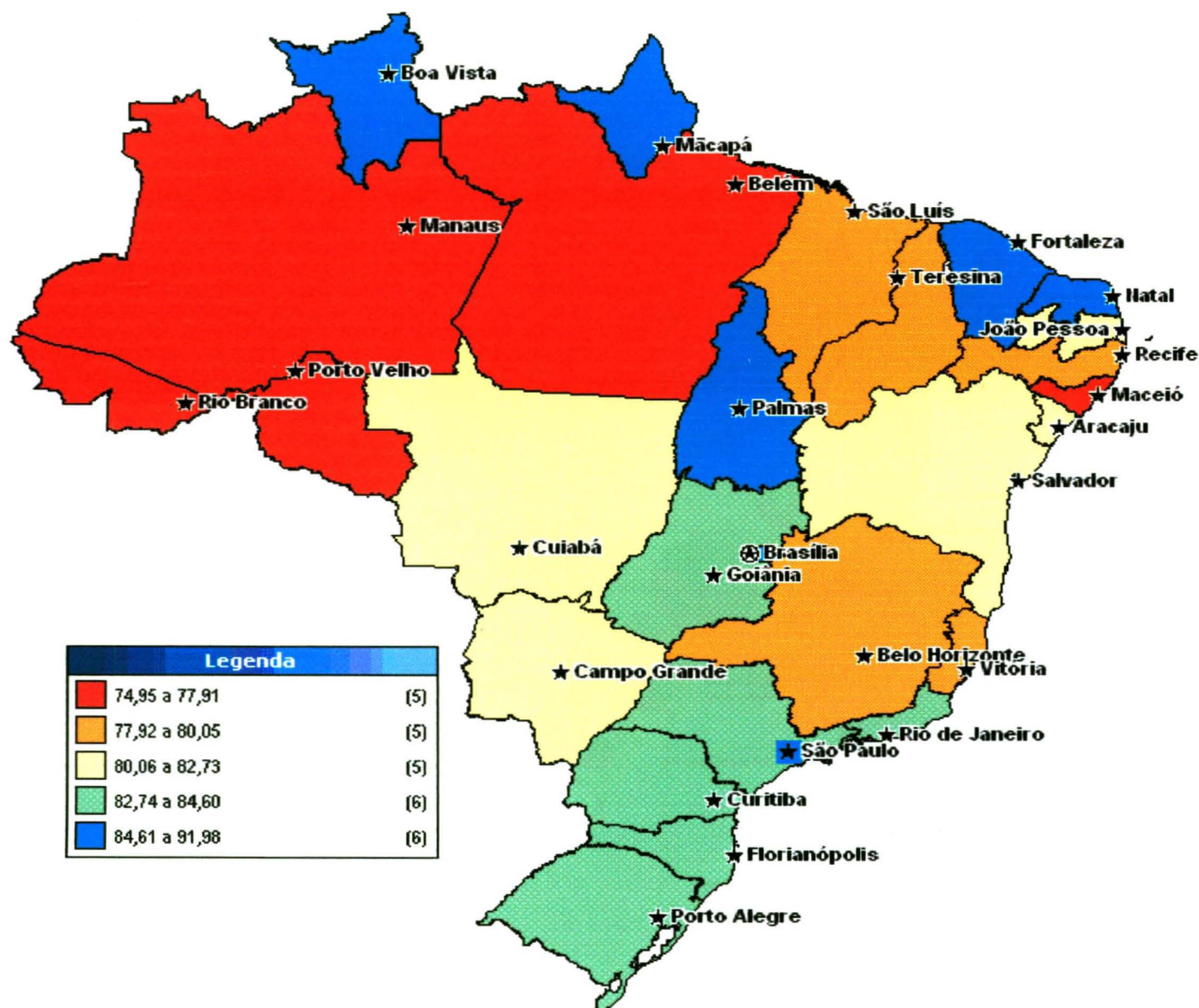


Domicílios com densidade inadequada de moradores por dormitório -acima de três moradores- (%)



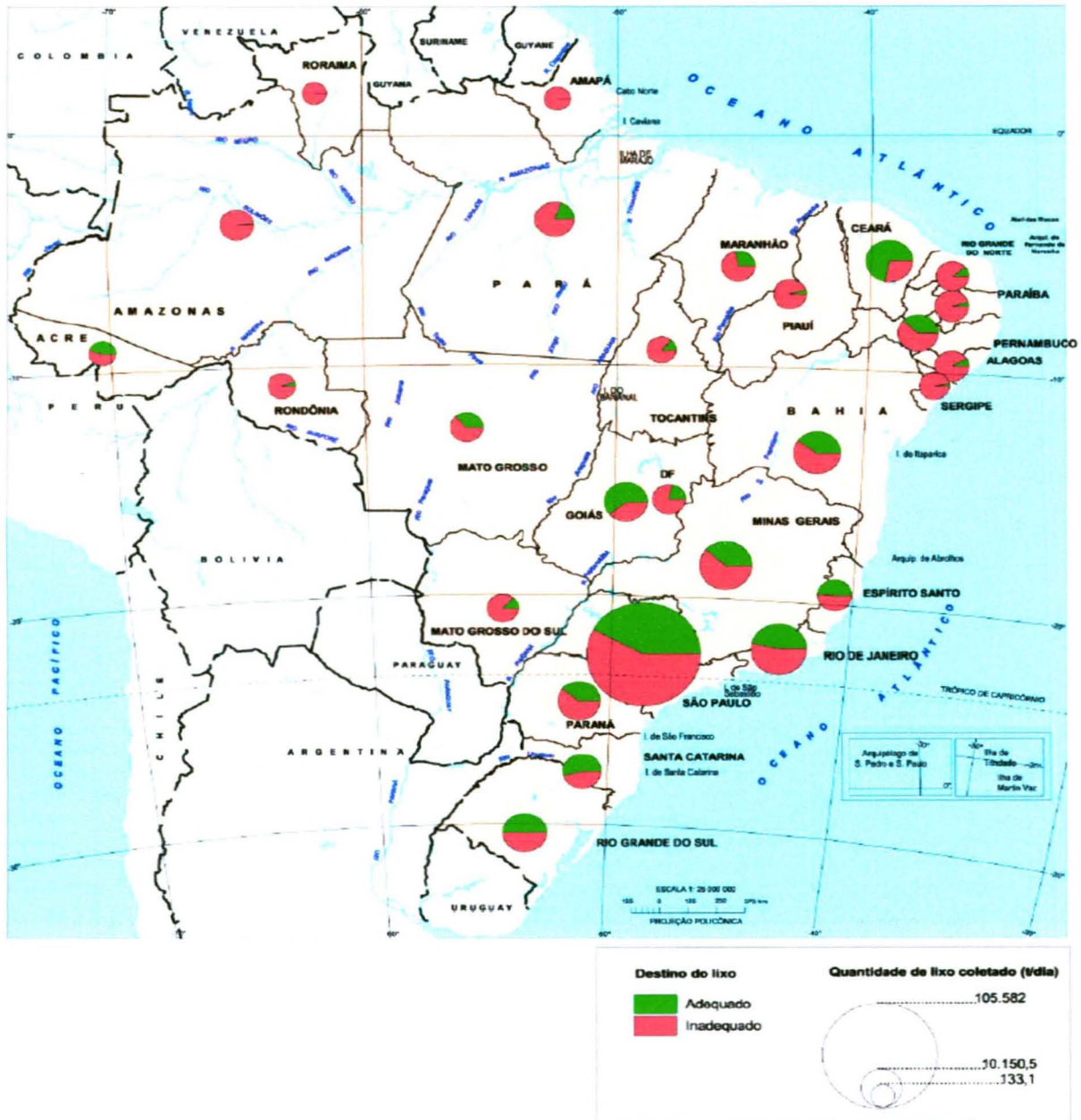
Fonte: Tabulação avançada do censo demográfico 2000: resultados preliminares da amostra. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.

Mapa – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – Taxa bruta de frequência à escola – Todos os Estados do Brasil, 2000



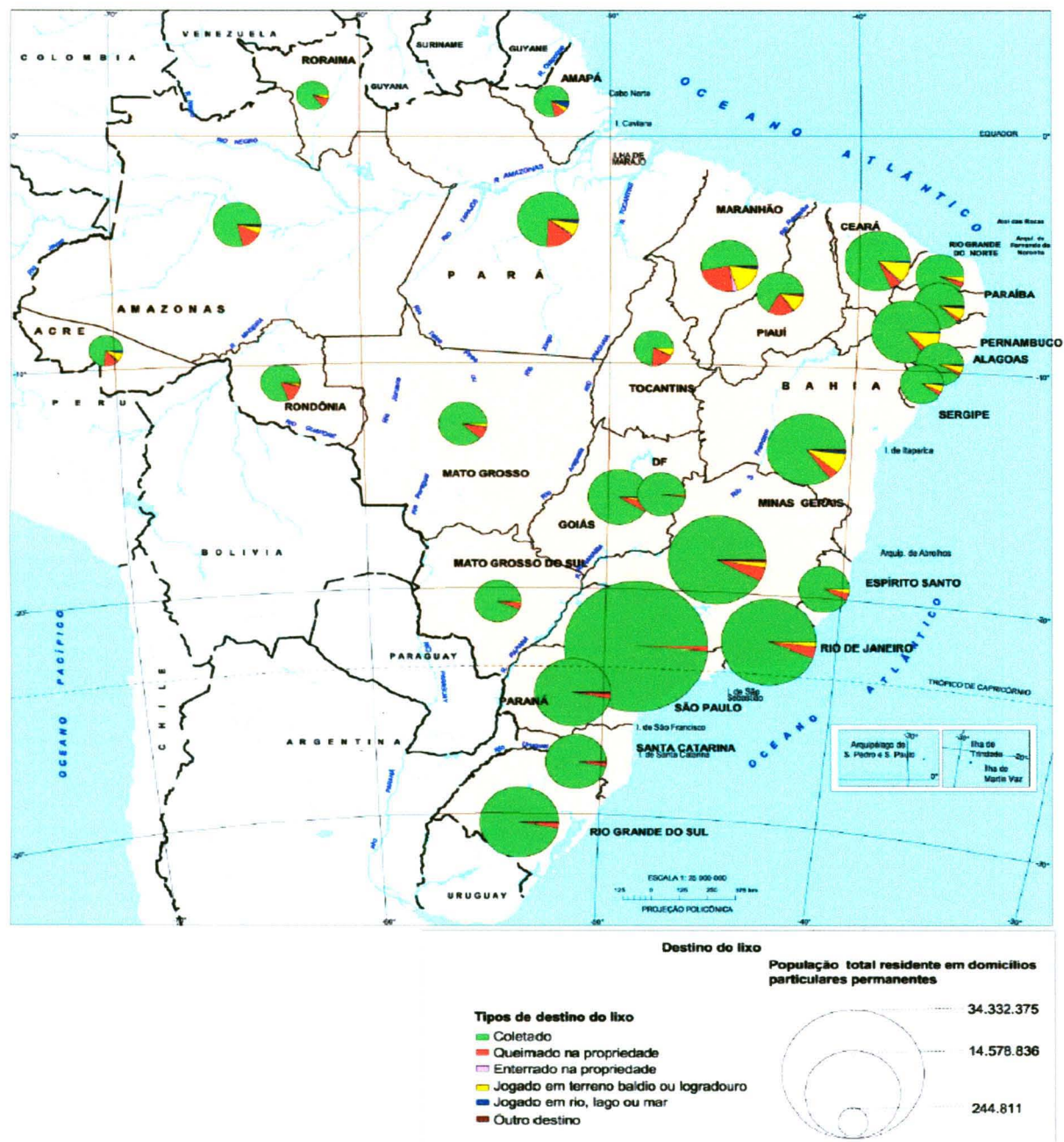
Fonte: Atlas do Desenvolvimento Urbano no Brasil

Mapa – Destinação final do lixo, 2000



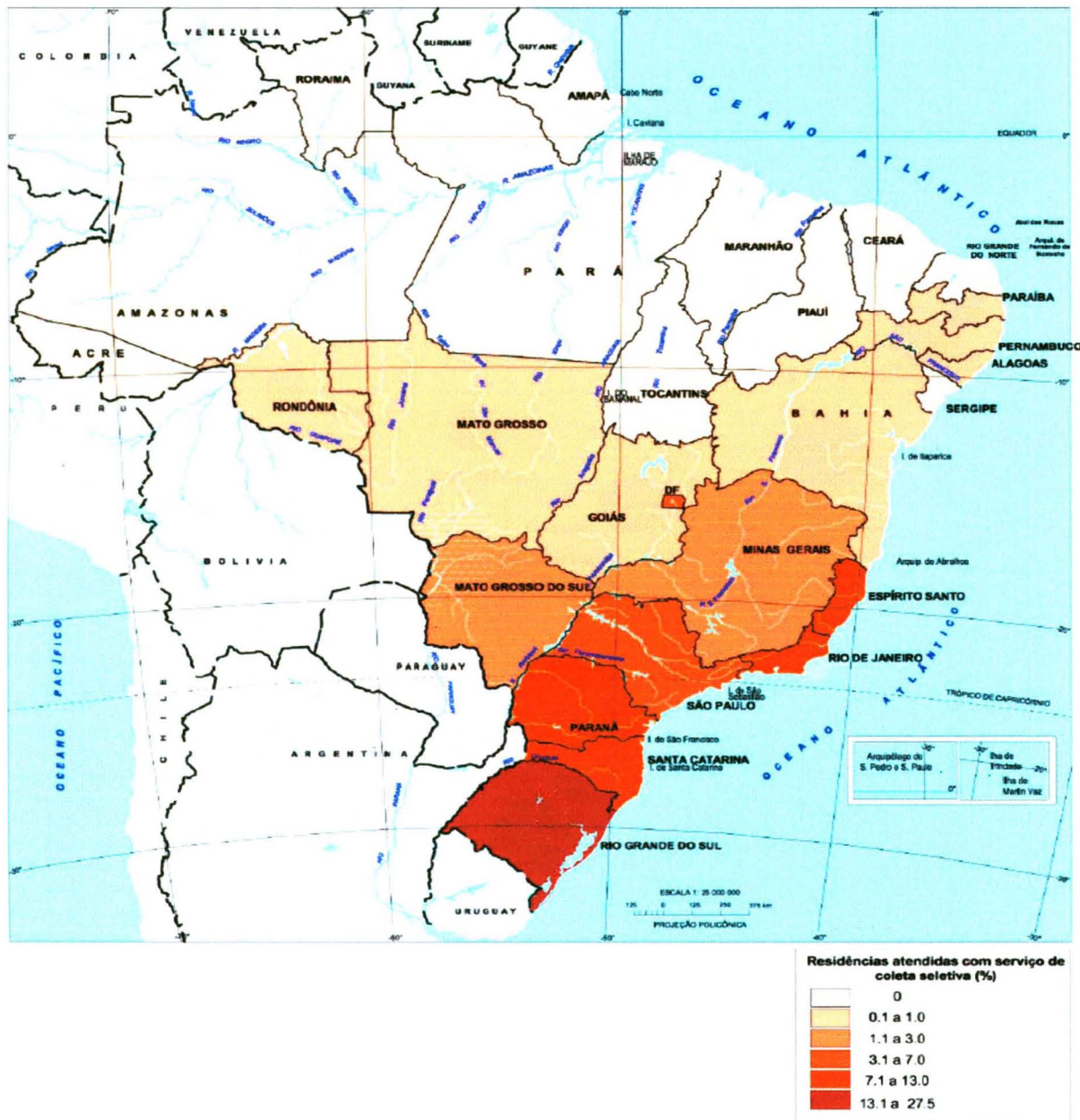
Fonte: Pesquisa de saneamento básico 2000. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.

Mapa – Destino do lixo na zona urbana, 2000



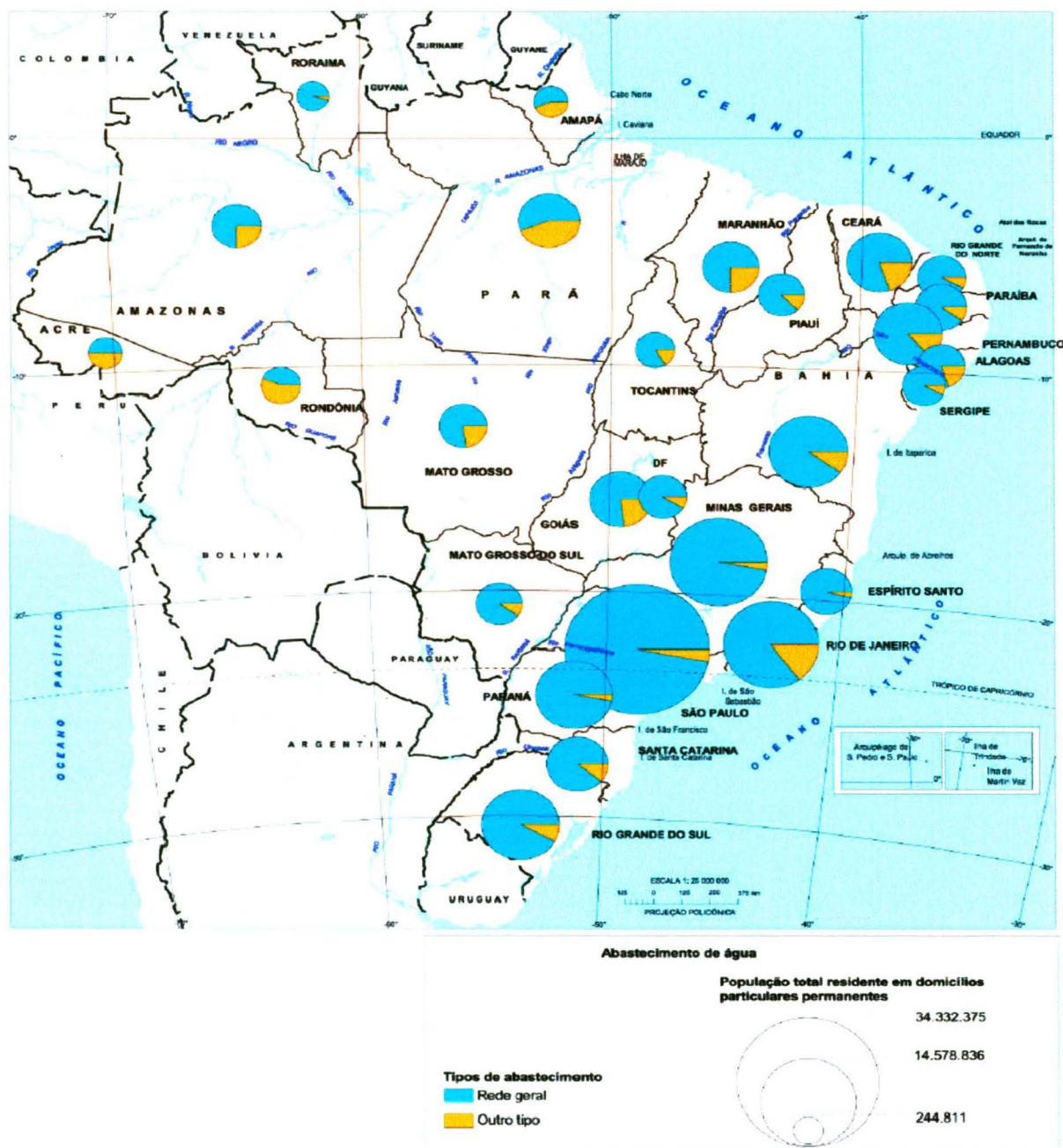
Fonte: Censo demográfico 2000. Características da população e dos domicílios: resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2001. 1 CD ROM encartado.

Mapa – Serviço de coleta seletiva, 2000



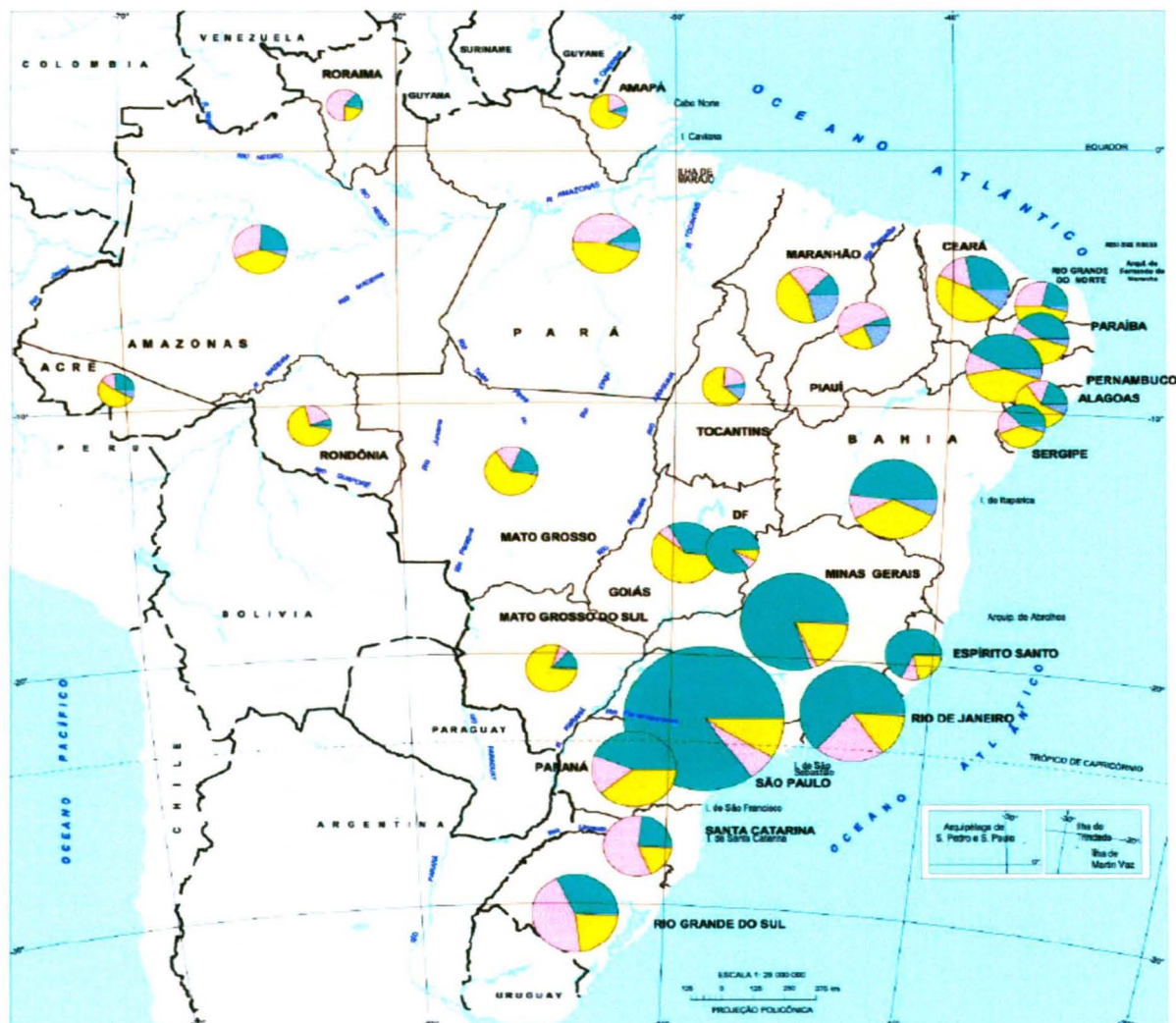
Fonte: Pesquisa de saneamento básico 2000. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. Censo demográfico 2000. Características da população e dos domicílios; resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2001.

Mapa – Abastecimento de água na zona urbana, 2000



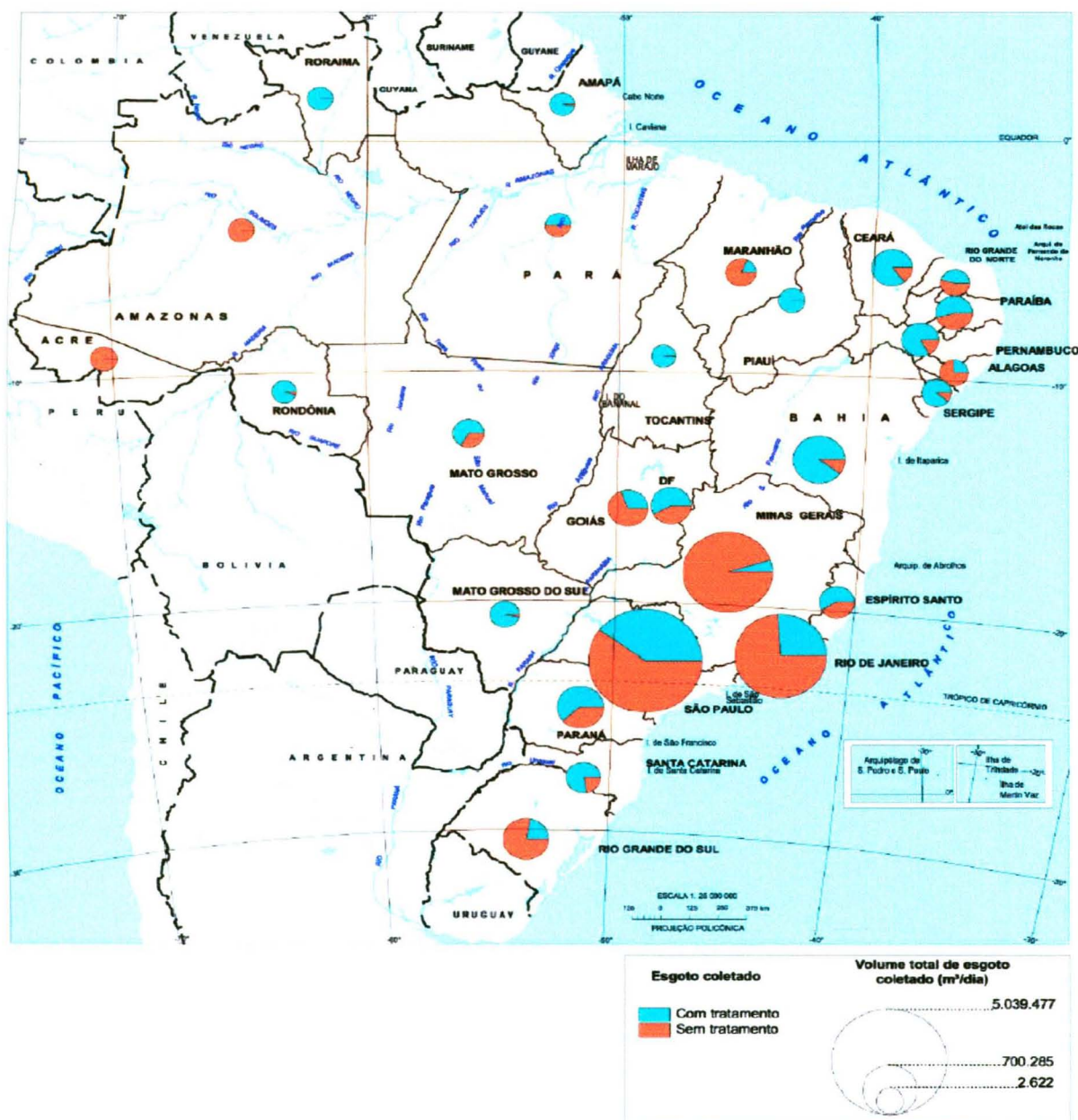
Fonte: Censo demográfico 2000. Características da população e dos domicílios; resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2001. 1 CD ROM encartado.

Mapa – Esgotamento sanitário na zona urbana, 2000



Fonte: Censo demográfico 2000. Características da população e dos domicílios; resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2001. 1 CD ROM encartado.

Mapa – Tratamento do esgoto coletado, 2000



Fonte: Pesquisa de saneamento básico 2000. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.