

**UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
MESTRADO EM DIREITO**

DOUGLAS EVANDRO KNORST

O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL

**Caxias do Sul
2010**

DOUGLAS EVANDRO KNORST

O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação stricto sensu em Direito como requisito parcial à obtenção do título de Mestre. Área de concentração: Direito Ambiental e Sociedade. Linha de Pesquisa: Direito Ambiental, Trabalho e Desenvolvimento.

Orientador: Prof^o. Dr. Adir Ubaldo Rech.

**Caxias do Sul
2010**

O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL

Douglas Evandro Knorst

Dissertação de Mestrado submetida à Banca Examinadora designada pela Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado da Universidade de Caxias do Sul, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre em Direito, Área de Concentração: Direito Ambiental, Trabalho e Desenvolvimento.

Caxias do Sul, 25 de agosto de 2010.

Banca Examinadora:

Profº. Dr. Adir Ubaldino Rech (Orientador)

Universidade de Caxias do Sul

Profª

Universidade de Caxias do Sul

Prof.

Universidade de Caxias do Sul

Agradeço,

Em primeiro lugar, aos meus pais, por batalharem muito para que eu pudesse realizar este Mestrado.

Ao meu orientador, Adir Ubaldo Rech, sempre atencioso e disponível, sem o qual este trabalho não teria o mesmo brilho.

Aos professores do curso pelo incentivo na jornada acadêmica, pelos conhecimentos e experiências que repassaram.

Aos meus colegas, pela oportunidade de ser parte de um grupo tão presente e especial, fazendo de suas opiniões e conselhos uma valia indispensável.

À minha família, muito obrigado pelas inúmeras vezes em que conversamos, pelas discussões, que tivemos, pelo carinho dispensado.

Por fim, a todos aqueles que de uma forma ou de outra colaboraram para que eu pudesse concluir mais esta etapa e a DEUS, pelo dom da vida, por inspirar e iluminar o meu caminho.

Obrigado por tudo!

RESUMO

A análise e reflexão do Plano Diretor aqui envolvem um aspecto técnico-jurídico voltado principalmente às questões do meio ambiente, no sentido da preservação ambiental durante a ocupação urbana planejada. O inevitável enfrentamento entre o bem jurídico meio ambiente e a ocupação urbana tem sido objeto de constante colisão, isto posto necessita de regulação. Identificamos que o Plano Diretor pode aparecer como aparato legal para a preservação ambiental, orientando uma ocupação urbana ordenada e determinada pelos municípios, necessariamente mudando o paradigma do projeto de cidade, caminhando no sentido da construção de uma norma jurídica voltada para satisfazer as necessidades vitais da comunidade através da preservação ambiental. A legislação em vigor inclusive modificou-se muito para com o advento da Constituição Federal de 1988 e, mais recentemente com a Lei nº 10.257/01, que é o conhecido Estatuto da Cidade, passar a contemplar diversos direitos e garantias nos mais diversos aspectos quando se fala da relação entre planejamento das cidades e meio ambiente. É importante observar que não só o meio ambiente é beneficiado na postura de um Plano Diretor que contemple as diretrizes postas no Estatuto da Cidade, mas toda cidade em si que tem uma significativa melhoria na qualidade de vida e no bem estar das cidades quando há uma ocupação planejada condizente com o apoio da comunidade e com a realidade local. Foram elucidados aspectos na ânsia de preservar o meio ambiente para a sadia qualidade de vida do ser humano através do Plano Diretor, por intermédio da verificação dos limites, os entraves e as possibilidades de efetividade deste instrumento jurídico tanto na doutrina como forma de criação do Plano Diretor, como em alguns casos práticos que realmente obtiveram êxito e também quais os problemas em casos que não se obteve êxito. Dessa forma, percebemos que o Plano Diretor pode servir como forma de preservação ambiental, desde que esteja amparado nos ditames da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, além de seguir o dever de observar as peculiaridades da cidade em que é elaborado e também da opinião dos munícipes que integram o município que será beneficiado pelo Plano Diretor.

Palavras-chave: Plano Diretor. Municípios. Preservação Ambiental.

RESUMEN

El análisis y el reflejo del plan director aquí, implica un aspecto técnico-jurídico relacionado principalmente a las cuestiones del medio ambiente, en el sentido de la preservación ambiental durante la ocupación urbana planeada. La inevitable confrontación entre lo legal jurídico medio ambiente y la ocupación urbana tiene sido objeto de constante colisión, esto necesita de regulación. Identificamos que el plan director puede aparecer como aparato legal para la preservación ambiental, orientando una ocupación urbana ordenada y determinada por las alcaldías, necesariamente cambiando el paradigma del proyecto de ciudad, caminando en el sentido de la construcción de una norma jurídica destinados a satisfacer las necesidades vitales de la comunidad a través de la preservación ambiental. La legislación en vigor incluso se cambió mucho para el inicio de la Constitución Federal de 1988 y, más recientemente con la Ley 10.257/01 que es el conocido Estatuto de las Ciudades, cuando pasó a contemplar diversos derechos y garantías en los más diversos aspectos cuando se habla de la relación entre planeamiento de las ciudades y medio ambiente. Es importante observar que no solo el medio ambiente es beneficiado en la postura de un plan director que contemple las directrices puestas en el Estatuto de las Ciudades, pero toda ciudad en si que tiene una significativa mejoría en la calidad de vida y en el bien estar de las ciudades cuando hay una ocupación planeada coherente con el apoyo de la comunidad y con la realidad local. Aclaremos aspectos en la necesidad de preservar el medio ambiente para la sana calidad de vida del ser humano a través del plan director, por intermedio de la averiguación de los límites, las barreras y las posibilidades de efectividad de este instrumento jurídico tanto en la doctrina como forma de creación del plan director, como en algunos casos prácticos que realmente obtuvieron éxito y también cuales los problemas en casos que no se obtuvo suceso. De esa forma percibimos que el plan director puede servir como forma de preservación ambiental, desde que esté compatible con los dictados de la Constitución Federal y del Estatuto de las Ciudades, además de seguir el deber de observar las peculiaridades de la ciudad en que es elaborado y también de la opinión de los ciudadanos que integran la municipalidad que será beneficiado por el plan director.

Palabras-clave: Plan Director. Ciudades. Preservación Ambiental.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1 AS CIDADES E O PLANO DIRETOR BRASILEIRO	11
1.1 Ocupação e origem histórica do Plano Diretor no Brasil	11
1.1.1 Aspectos sociais	13
1.1.2 Aspectos legais	18
1.1.3 Aspectos ambientais	22
1.2 Plano Diretor	26
1.2.1 Conceito de Plano Diretor	27
1.2.2 Fundamentos legais	28
1.2.3 Finalidade do Plano Diretor	31
2 DIREITO URBANÍSTICO E OCUPAÇÃO	37
2.1 Direito Urbanístico e planejamento	38
2.1.1 Conceito de Direito Urbanístico	41
2.1.2 Princípios de Direito Urbanístico	43
2.1.2.1 <i>Legalidade</i>	44
2.1.2.2 <i>Urbanismo como função pública</i>	45
2.1.2.3 <i>Função social da propriedade</i>	46
2.1.3 Competência material municipal para legislar sobre direito urbanístico	50
2.2 A legalidade informal das cidades brasileiras	53
2.3 Crescimento ordenado, problemas jurídico-ambientais e econômicos	58
3 PLANO DIRETOR E PRESERVAÇÃO AMBIENTAL LOCAL	70
3.1 Perspectiva ambiental, social e jurídica	70
3.2 Preservando o meio ambiente através do Plano Diretor	74
3.2.1 Zoneamento ambiental local	77
3.2.2 Entraves, limites e efetividade para o Plano Diretor como forma de preservação ambiental	81
CONSIDERAÇÕES FINAIS	98
REFERÊNCIAS	101

INTRODUÇÃO

O Plano Diretor é um instrumento de planejamento municipal que diz respeito ao crescimento e à ordenação das cidades. Assim, desenvolveremos questões relativas ao Plano Diretor como instrumento basilar na preservação ambiental; quais as questões que influenciaram e influenciam na ocupação urbana; sua formação e seus mecanismos de sustentação com objetivo da possibilidade ou obrigatoriedade de preservação ambiental, através de um instrumento jurídico atualmente em vigor, mais especificamente o Plano Diretor, obrigatório, segundo a Constituição Federal, em seu artigo 182, §2º, para os municípios que possuem uma população superior a 20.000 (vinte mil) habitantes.

Dentro desse assunto, abordamos a formulação histórica, principalmente do século XX, dos primeiros projetos de planejamento das cidades que desencadearam o início do processo legal de desenvolvimento; quais os aspectos sociais que influenciaram neste andamento até o presente. Saber se havia preocupação nos primeiros projetos de planejamento no Brasil com o aspecto ambiental e como se desenrolava essa preocupação, bem como no trato do aspecto legal, quais os projetos que existiam, quais as preocupações, como a Constituição da época previa, se previa algo em torno de uma adequada ocupação urbana e preservação do meio ambiente.

Proporcionalmente, irão se somando diversos fatores que implicam no processo de criação, planejamento, construção e manutenção do projeto de cidade, protetor do meio ambiente. Assim, nos questionamos se o instrumento jurídico Plano Diretor tem força de balizador de condutas ecologicamente corretas e potencial garantidor do meio ambiente, conforme determina o artigo 225 da Constituição Federal, inclusive para as futuras gerações, freando o desenvolvimento inconsequente.

Apresentar-se-ão alguns casos que ocorreram em diversos estados do Brasil, no que tange à negligência no trato com os aspectos ambientais, legais, sociais e principalmente de planejamento, por falta ou por um planejamento muitas vezes ineficiente.

A realidade de alguns municípios brasileiros que tiveram diversas complicações em virtude da ocupação urbana desordenada e quais as possibilidades de modificação dessa realidade, as perspectivas, os limites, os entraves serão observados. Analisaremos os planejamentos urbanos que vêm tendo êxito, sendo amparados na medida do possível por decisões judiciais, que consagram as regras estabelecidas pelo Plano Diretor e pelos próprios

municípios que deveriam fazer parte na discussão da elaboração dos planos municipais, objetivando atender os interesses locais.

Veja-se que a proteção ambiental visa preservar a natureza e os elementos que são essenciais à vida humana e à manutenção do equilíbrio ecológico, diante do ímpeto predatório das nações civilizadas, que em nome do desenvolvimento devastam as florestas, exaurem o solo, exterminam a fauna, poluem as águas e o ar.

Estas formas de degradação do meio ambiente, seja de poluição ou de outra forma de destruição dos recursos naturais, entram em conflito com o movimento de preservação ambiental que prega a utilização racional dos recursos. Parece que o planejamento inconsequente ou o não planejamento dos Municípios asseverou essa forma de degradação do meio ambiente.

Visto isso, realizar a preservação do meio ambiente evitando sua degradação parece mais possível de acontecer por medidas que respeitam a realidade de cada local, através do planejamento municipal que precisa ser realizado. Queremos verificar como se desenvolveu o processo no Brasil e se o Plano Diretor é um instrumento legal que pode agir como forma de preservação do meio ambiente mudando esse paradigma.

A ótica de preocupação ambientalista já se encontra latente na legislação pátria nas mais diversas leis, demonstrando a preocupação do legislador no trato das questões que envolvem a natureza. O que importa aqui é entender todo esse processo que envolveu a ocupação no Brasil e diagnosticar e lançar a proposta de um Plano Diretor como forma de preservação ambiental.

Assinale-se que o movimento do direito urbanístico, que irradia seus efeitos sobre o Plano Diretor, estabelece condições, princípios e regras que interagem com movimentos sociais que não necessariamente observam as normas legais impostas, fazendo-se essencialmente necessário perceber em que situações isso se desencadeia e se todo o aparato legal pode garantir preservação do meio ambiente através de um planejamento adequado.

O que o direito urbanístico pode garantir é que através de suas limitações urbanísticas, que são preceitos de ordem pública e derivam do poder de polícia, que é inerente e indissociável da administração pública, podem exteriorizar limitações de uso da propriedade ou de outros direitos individuais, sob as modalidades de fazer, não fazer ou deixar de fazer, limitações essas que visam proteger a coletividade em sua generalidade¹.

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 527.

Essas limitações, que o direito urbanístico possibilita, são instrumentos que podem eventualmente fazer parte do projeto de cidade, que tem ideal de preservação ambiental, exteriorizando o caráter limitador no uso da propriedade e na sua ocupação, preservando bens de interesse coletivo através de aspectos legais que estimulam uma conduta ambientalista.

1 AS CIDADES E O PLANO DIRETOR BRASILEIRO

Neste capítulo, pretende-se dissertar acerca da evolução e formação histórica da ocupação urbana, engendrada pelos processos de projetos urbanísticos, que ocorreram nas cidades brasileiras, os seus aspectos sociais, o aspecto legal e também o aspecto ambiental, que faz e fez parte do processo de ocupação urbana, bem como sobre o planejamento no caso brasileiro, entendendo o que é o Plano Diretor, suas características, quais seus fundamentos, sua finalidade, quais os direitos e garantias que podem ser preservados através deste instrumento legal e o que pode influenciar para a preservação ambiental.

1.1 Ocupação e origem histórica do Plano Diretor no Brasil

Segundo Munford², citado por Francisco Mendonça, as cidades são uma construção humana bastante antiga, cuja concepção genérica pode ser expressa pela aglomeração de pessoas (mais equipamentos e edificações) e seu dinamismo (atividades) num determinado local.

Esses aspectos gerais de formação das cidades em cada local desenvolvem peculiaridades que lhe são inerentes e determinantes para o seu caso. No caso brasileiro, careceu de uma real autonomia municipal em seu início com vistas à administração de políticas públicas de interesse local, e das reais atribuições de cada uma das esferas de poder, visto que nosso modelo se baseou em uma forma centralizadora, resultado de nossa história e impregnado em nossa cultura, onde serviços que poderiam ser de competência dos Municípios são de competência dos Estados e da União³.

Veja-se que esse sistema de concentração das decisões se desenvolveu dentro do processo de ocupação portuguesa ocorrida no Brasil. Para Raymundo Faoro⁴, as oligarquias locais que existiam no Brasil, com base no século XVI, eram toleradas sempre, desde o advento do governo-geral português e da progressiva centralização logo instaurada, onde na

² MUNFORD apud MENDONÇA, Francisco. *Cidade, ambiente e desenvolvimento*. Curitiba: UFPR, 2004. p. 13.

³ RECH, Adir Ubaldino. *A exclusão social e o caos nas cidades*. Caxias do Sul: Educs, 2007. p. 122.

⁴ FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. 11. ed. São Paulo: Globo, 1997. v. 1. p. 133.

verdade haviam olhos vigilantes, desconfiados que cuidavam para o mundo americano não se esquecer do cordão umbilical, ou seja, de Portugal, absorvendo a riqueza, onde o rei estava atento ao seu negócio, haja vista essas oligarquias locais nem sempre ser de cidadãos portugueses comandando as realizações locais.

Desde os seus primórdios da colonização portuguesa, as cidades brasileiras se caracterizaram por problemas ou falta de planejamento, para quem essa ausência de planejamento urbano perdurou por todo o período colonial, bem como no império e em boa parte do período republicano. Essa ausência de políticas públicas para os centros urbanos foi provavelmente uma das causas do agravamento de diversos problemas, no que tange a uma ocupação desordenada e a utilização excessiva dos recursos naturais em determinados pontos, onde se dava a construção da propriedade denominada de urbana⁵.

Esse processo de concentração, conforme podemos verificar, não é peculiaridade da atualidade, no que tange à ocupação concentrada e desordenada das cidades e da exploração excessiva dos recursos naturais, mas de um modelo que, no caso brasileiro, aprendeu a responder sempre ao governo centralizador. A partir disso, o processo de construção de planejamentos urbanísticos, que desencadeou no que chamamos de Plano Diretor atualmente, se desenvolveu em função das atividades humanas nas cidades brasileiras e de sua aglomeração em núcleos. Desde o início, em virtude dessa aglomeração, surgiram as necessidades, que fizeram o Estado intervir de forma centralizada para que, segundo Mariana Senna Sant'Anna, no início do século passado as cidades brasileiras tentassem melhorar os aspectos da saúde pública como saneamento básico ou higiene, entre outros fatores.⁶

Neste momento, o Estado surge justamente para sanar dificuldades coletivas através de limitações ao uso do direito de propriedade, como é o caso do planejamento urbano. Trata-se de um planejamento urbano que significou melhorar as condições daqueles que viviam nas cidades, sempre observando interesses muito pontuais da ocupação.

Observe-se que historicamente o Brasil não teve preocupação na preservação de bens ambientais. Na época das Filipinas, podemos observar que o Brasil dedicou proteção ao pau-brasil e ao ouro, visto que o seu enfoque era eminentemente econômico⁷. Embora tudo isso, a

⁵ CHEMIN, Beatris Francisca; HENDLER, Alessandra Fernandes. Políticas públicas, municipais, urbanísticas e ambientais para e pelo lazer. *Revista Trabalho e Ambiente*, Caxias do Sul, Universidade de Caxias do Sul, Educs, v. 5, n. 91, 2007. p. 162.

⁶ SANT'ANNA, Mariana Senna. Planejamento urbano e qualidade de vida. Da Constituição Federal ao plano diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos. *Direito urbanístico e ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002. p. 150.

⁷ SETTE, Marli T. Deon; PEIXOTO, Marcelo Magalhães; PAVANI, Sérgio Augusto Zampol. *Direito ambiental*. São Paulo: MP, 2009. p. 45.

ocupação se moldou de acordo com uma diversidade de fatores que agiu, de certa forma planejada, principalmente durante o século XX, através de seus fatores sociais, ambientais e de cunho legal.

1.1.1 Aspectos sociais

Desde o momento em que o povoamento de um determinado local, por um número significativo de pessoas, começa se tornar mais intenso, surgem as aglomerações que resultam nas mais diversas necessidades ao ser humano e no intensivo uso dos recursos naturais para que o mesmo possa sobreviver.

No caso brasileiro, Ronaldo Coutinho⁸ aponta que o crescimento desordenado é uma expressão que é aceita pacificamente como ponto de partida para o diagnóstico de qualquer problema urbano brasileiro.

Crescimento desordenado parte de algo que não é ordenado. Num primeiro momento, pode-se verificar o desenvolvimento urbano no Brasil como não planejado, evidentemente, constituindo situações precárias de sobrevivência. Essa situação precária no processo construtivo da ocupação, no caso brasileiro, revela o modo de relação social que reflete até hoje na ocupação desordenada de grandes cidades e no descaso das autoridades responsáveis pela manutenção da qualidade de vida.

O problema é que o modelo de cidade ideal teve no Brasil como paradigma a segregação e a diferenciação hierárquica dos espaços, as quais se associam a um diferencial de mercado imobiliário, onde a legislação apenas cumpria a função de estabelecer padrões de qualidade elevados para determinadas áreas da cidade, sempre privilegiando uma elite e quem não tinha como pagar. A solução era construir em uma área onde a legislação não era tão vigente⁹.

Um exemplo perfeito dessas condições se retrata no caso das grandes megalópoles, como São Paulo e Rio de Janeiro, que se formaram através de uma ocupação caótica, irracional e ilegal, através de moradias irregulares durante vários anos, visto que não havia

⁸ COUTINHO, Ronaldo. Questões teórico-metodológicas. In: COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério (Orgs.). *O direito ambiental das cidades*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 57.

⁹ OSÓRIO, Letícia Marques; MENEGASSI, Jacqueline. A reapropriação das cidades no contexto da globalização. In: OSÓRIO, Letícia Marques; MENEGASSI, Jacqueline. *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002. p. 43.

alternativa que se possibilitava para a grande massa da população migrante do campo para a cidade¹⁰.

Esse processo de ocupação não se deu somente por causa da grande massa da população migrante, mas por um processo de planejamento que completava apenas uma parte da cidade ou que verdadeiramente não percebeu fatores que rodeavam todo o aspecto de movimento social que ocorreu durante o século XX.

Percebe-se no urbanismo brasileiro, entendido como planejamento e regulação urbanística, o não comprometimento com a realidade concreta, mas com uma ordem que realmente se dava apenas a uma parte da cidade, dividindo as pessoas entre aquelas que eram beneficiadas pela forma de planejamento adotada e aquelas pessoas excluídas desse processo¹¹.

A ocupação se caracterizou naquilo que chamamos de favela, onde não havia saneamento básico, luz, água, pavimentação, onde o poder público estava evidentemente ausente, pois somente se preocupava com a cidade onde havia o planejamento, relegando à parte pobre a ausência dos seus serviços.

Para Luis Portella Pereira¹², o desenvolvimento urbano da forma como foi tratado, não contemplava uma efetiva sustentação das cidades, que na sua tendência rumavam para criação sempre de aglomerados urbanos e microrregiões em sua volta, e que toda essa realidade deveria aos poucos mudar com o advento Lei nº 10.257/01, o conhecido Estatuto da Cidade. As cidades e os aglomerados urbanos surgiam da migração do campo para a cidade, ou seja, do Brasil rural em um Brasil urbano, na busca de emprego.

Mas não somente em busca de emprego deslocaram os cidadãos do campo para a cidade neste período, ao que tudo indica o significativo aumento populacional das grandes cidades, ocorrido em boa parte do século XX, onde o homem do campo transferiu-se para os centros urbanos, tinha também relação com uma maior oferta de bens geradores da satisfação dos interesses dessas pessoas, bens que comumente estavam distantes das áreas rurais¹³.

Com o avanço da produção e o aumento da produção de bens de consumo, caracterizados pela produção em larga escala desses bens geradores de satisfação dos interesses das pessoas, as cidades começaram a ser cada vez mais atrativas para o homem do

¹⁰ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 23.

¹¹ ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 122.

¹² PEREIRA, Luís Portella. *A função social da propriedade urbana*. 1. ed. Porto Alegre: Síntese, 2003. p. 46.

¹³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 8.

campo o que gerava a migração e o aumento das cidades e, em consequência disso, uma maior utilização dos espaços e dos recursos.

O que não se levou em conta, durante a movimentação social do homem do campo para a cidade, é que surgiram vários problemas que teriam que ser solucionados pelo Estado e pelos indivíduos, eis que a pobreza e a miséria foram transferidas da área rural para a área urbana, caso mais corriqueiro em países menos desenvolvidos, como é o caso do Brasil¹⁴.

A pobreza, evidentemente em função da aglomeração de pessoas em busca de novas oportunidades, gerou uma concorrência enorme que demandava mais emprego, mais alimentos, mais moradia, necessidades que o sistema de planejamento não estava preparado, ocasionando a ocupação irregular, a excessiva utilização de recursos naturais, a miséria e pobreza.

De acordo com dados do IBGE, o número de domicílios adequados para moradia vem crescendo no Brasil nos últimos anos, tendo alcançado 54 % (cinquenta e quatro por cento) dos domicílios permanentes em 2006, apesar de se falar em crescimento desordenado e aumento populacional e das cidades. Ocorre que ainda não se trata de um percentual satisfatório, pois significam que o País possuía neste ano aproximadamente 25 milhões de domicílios inadequados, sendo que no Sudeste e no Sul, as condições de moradia são melhores do que nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, enquanto que no Sudeste 70,0% (setenta por cento) dos domicílios são adequados, na Região Norte esta proporção cai para 23,7% (vinte e três por cento).¹⁵

A forma de ocupação do território das cidades no Brasil evidencia que nas regiões mais pobres há uma enorme quantidade de domicílios em situação de precariedade, o que se pode constatar normalmente pela falta de necessidades primárias como saneamento básico e principalmente pela falta de planejamento nesses locais, que geram não só crescimento desordenado, mas pobreza e degradação do meio ambiente.

Segundo Adir Ubaldo Rech¹⁶, o atual perímetro urbano das cidades é uma linha imaginária que substitui o antigo muro utilizado em civilizações mais remotas, onde este protegia os cidadãos dos malfeitores, assaltantes, e controlava a entrada de camponeses desempregados, sendo que hoje isso se deu em substituição àquelas pessoas que não tem

¹⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 8.

¹⁵ BRASIL. IBGE. *Indicadores de desenvolvimento sustentável*. Coordenação de Recursos Naturais e Estudos Ambientais [e] Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. p. 301.

¹⁶ RECH, Adir Ubaldo. *A exclusão social e o caos nas cidades*. Caxias do Sul: Educs, 2007. p. 131.

recursos para pagar por sua moradia, de acordo com as normas de parcelamento e ocupação do solo que são adotadas e previstas pela lei da cidade.

Para Hely Lopes Meirelles¹⁷, o inegável é que na atualidade o município assume todas as responsabilidades na ordenação da cidade, na organização dos serviços públicos locais e na proteção ambiental de sua área, agravadas a cada dia pelo fenômeno avassalador da urbanização, que invade os bairros e degrada seus arredores com habitações clandestinas e carentes dos serviços públicos essenciais ao bem-estar dessas populações.

Os aspectos sociais de invasão de bairros por habitações clandestinas e degradação de seus arredores carentes de serviço público é um processo ocorrido durante boa parte do século XX que sempre privilegiou a elite dominante da época, visto que este tipo de ocupação possibilitava que estes ocupassem as áreas mais nobres nos centros das cidades, e aos pobres os bairros mais retirados ou ainda habitações irregulares que se formaram ao longo do tempo.

Mesmo cidades planejadas como foi o caso de Brasília que nasceu no papel, sendo construída desde o seu início de forma planejada, assim como as cidades de Maringá e Umuarama, além de outras no Estado do Paraná, que tinha no seu plano piloto aproximadamente 250 mil habitantes, se viu de uma hora para outra cercada por um aglomerado urbano desordenado e enorme, elevando a população planejada do plano piloto de 250 mil para 2,3 milhões de habitantes, tendo em vista principalmente a pressão do mercado imobiliário que transformou a paisagem de Brasília, muito diferente daquela imagem que seus mestres Oscar Niemeyer e Lúcio Costa possuíam¹⁸.

Não se trata somente do problema de falta de planejamento da cidade, mas de continuidade deste planejamento, amparando os novos problemas que começaram a ocorrer para que a cidade fosse se adequando as novas perspectivas populacionais de ocupação e também a nova realidade de uma cidade cada vez mais populosa.

Cidades como Maringá, Umuarama, Toledo, Brasília, Londrina e outras nasceram como cidades sustentáveis, mas por uma falta de planejamento urbano adequado e também por culpa de uma instabilidade econômica, que nos acompanha há vários anos, fazendo com que a migração do campo para a cidade fosse constante no Brasil industrial, ocorreu a superpovoação das metrópoles, e em volta delas criando os aglomerados urbanos¹⁹.

Aglomerados urbanos que normalmente não possuíam as condições básicas para a garantia da saúde e do bem estar do cidadão como água encanada, esgoto, pavimentação,

¹⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 44

¹⁸ PEREIRA, Luís Portella. *A função social da propriedade urbana*. 1. ed. Porto Alegre: Síntese, 2003. p. 44.

¹⁹ *Ibidem*, p. 45.

moradia, através da ocupação sem qualquer preocupação com a natureza e sua preservação, e que foram se formando ao longo do tempo sem que o Poder Público tomasse alguma atitude para manter a cidade de certa forma sustentável, acarretando com tudo isso o aumento dos problemas sociais e a diminuição da qualidade de vida.

Ainda de acordo com dados do IBGE em 56,5% dos Municípios com população entre 50 mil e 100 mil habitantes existem favelas, o mesmo acontecendo em 79,9% daqueles com população entre 100 mil e 500 mil habitantes, sendo que poderíamos afirmar que um dos fatores que gerou em volta dos centros urbanos a favelização foi exatamente a migração, outro fator também seria a falta de planejamento urbano e a execução do poder de polícia por parte dos entes municipais de modo que em todos Municípios com mais de 500 mil habitantes encontramos favelas.²⁰

O sistema adotado durante anos no Brasil de estímulos de crescimento desordenado foi gerando várias mazelas e que se revelam em diversos aspectos sociais. Temos hoje 1,7 milhões de quilômetros de rodovias que transportam 96% dos passageiros e 63% da carga, onde 30.000 quilômetros de ferrovias ficam com menos de 12% do transporte, com isso o alto custo dos transportes fomentaram a urbanização e a concentração das indústrias mais próximas aos centros consumidores, aumentando o flagelo das periferias das grandes cidades que concentram os piores indicadores sociais do país, entre eles a violência como índices de acidentalidade e sinistralidade²¹.

Essa realidade se desenrola em um país, conforme Edésio Fernandes, em que há um paradigma do melhor e do pior desenvolvimento urbano, onde mais de 80% da população vive em cidades, onde desde a década de 1930 e mais especialmente desde a década de 1960 a urbanização rápida que transformou o país em termos territoriais, socioeconômicos, culturais e ambientais.²²

Isso acontece também, segundo Manuel Castells²³, porque em razão da extrema necessidade das cidades em gerar renda e negócios, em função do processo competitivo e selvagem do mercado global, as regiões sob impulso dos governos e elites dominantes se estruturam para competir numa economia global, estabelecendo redes de cooperação, onde regiões e localidades evidentemente não desaparecem, mas ficam cada vez mais inchadas.

²⁰ PEREIRA, Luís Portella. *A função social da propriedade urbana*. 1. ed. Porto Alegre: Síntese, 2003. p. 11-12.

²¹ SZINVELSKI, Ildo Mário. *Veículos automotores e poluição ambiental: aspectos legais*. Canoas: Ulbra, 2005. p. 109.

²² FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Orgs.). *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processo de gestão*. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 4.

²³ CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 2003. v. 1. p. 35.

Além disso, as condições sociais dos menos abastados, normalmente, não foram levadas em conta nos planejamentos dos municípios, pois justamente nos parece que sempre observavam somente os interesses de uma classe dominante que sempre se beneficiou, amparada nos aspectos legais de planejamento na construção das cidades.

1.1.2 Aspectos legais

Em seu aspecto legal, o Estado brasileiro, quando se fala de planejar uma cidade, inicia sua trajetória por trabalhos criados através de urbanistas franceses A. Aguache e Le Corbusier, na segunda metade da década de 20, forjando as primeiras idéias de planejamento que não consagrou grandes mudanças naquele momento²⁴.

Ocorre que o país dava passos iniciais em um processo de construção das cidades baseado em um modelo identificado com realidades extremamente diferentes de um país europeu, que era o que se desenvolveu através da metodologia francesa.

Tratou-se de um projeto voltado essencialmente para uma minoria burguesa, normalmente abastada, relegando aos mais pobres uma ocupação desordenada que normalmente se desenvolveu no entorno das cidades, onde imperava a miséria e a falta de planejamento realmente não levando em conta todos os aspectos sociais como uma grande quantidade de pessoas em condições de pobreza.

A realidade não era a mesma e assim os projetos divergiam muito da realidade, como diz Celso Furtado sobre a organização dos projetos arquitetados no processo de desenvolvimento no Brasil:

a participação indireta e direta que durante quinze anos tive na formulação de políticas [...] convenceu-me de que nossa debilidade maior está na pobreza das idéias operacionais. A esse vazío se deve que a atividade política tenda a organizar-se em torno de esquemas importados, os mais disparatados.²⁵

Evidencia-se que os projetos legais de planejamento conforme já aduzimos, foram projetos semelhantes ou praticamente idênticos aos projetos de outros países que possuíam

²⁴ SANT'ANNA, Mariana Senna. Planejamento urbano e qualidade de vida. Da Constituição Federal ao plano diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos. *Direito urbanístico e ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002. p. 150.

²⁵ FURTADO, Celso apud ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 136.

realidades diferentes e que foram aplicados no Brasil. Sem sombra de dúvidas, um projeto baseado em outro tipo de realidade ocasionaria anomalias como as que enfrentamos no caso do crescimento desordenado das cidades durante quase todo o século XX.

Para fugir do desprestígio de planos que não eram implantados, caracterizados pelas decisões de uma hegemonia burguesa e urbana, a partir de 1930, foram muitas as denominações para o projeto de planejamento como Plano diretor, Planejamento Integrado, Plano Urbanístico Básico, Plano Municipal de Desenvolvimento, entre outros, além de superplanos na década de 1960 que eram fortemente detalhados, como no caso do Rio de Janeiro e do Plano Urbanístico Básico de São Paulo de 1969 que continha 3.500 páginas e que foi direto para as gavetas da Secretaria de Planejamento²⁶.

Neste último caso, o Plano Urbanístico Básico de São Paulo não foi implantado, importa assinalar, pois não era uma regra de direito urbanístico, pois caso contrário deveria obrigatoriamente ter sido cumprida por tratar-se de regra de ordem pública e de caráter cogente.

Além disso, ainda na década de 60 do século passado houve tentativa de implantação de uma política urbana em todo o país por influência da Lei nº 4.380/64, que criou o Banco Nacional da Habitação (BNH), as Sociedades de Crédito Imobiliário e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo onde determinava que o Ministério do Planejamento do Governo Federal formulasse a política nacional de habitação e de planejamento territorial, dando competência ao BNH para que promovesse o planejamento local integrado e as obras e serviços de infraestrutura urbana com objetivo de racionalizar o crescimento das áreas urbanas brasileiras, BNH que foi extinto pelo Decreto-lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986.²⁷

A competência da política de planejamento não se deu de forma satisfatória nos Municípios nesse período, em consequência disso as realidades dos planejamentos simplesmente não foram adequadas aos locais ou ainda, não foram implantadas devido às imensas dificuldades entre o plano em si e o ambiente local.

O aspecto legal, quando falamos da construção de um Plano Diretor efetivo durante quase todo o século XX, também esbarrava na autonomia municipal que somente começou a ter efetiva relevância com o advento da Constituição Federal de 1988, ampliando sua

²⁶ ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 138.

²⁷ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 57.

autonomia no aspecto político, financeiro e administrativo, podendo inclusive elaborar sua lei orgânica²⁸.

Dando ao Poder Municipal mais autonomia com o trato das questões locais, parece que como efeito reflexo houve um benefício no que diz respeito ao planejamento, muito embora importante observar que autonomia e planejamento não se confundem, visto que várias cidades brasileiras criaram seus planos antes da Constituição Federal de 1988.

O que ocorreu no que diz respeito à autonomia municipal é que durante a vigência da Constituição de 1891, que perdurou por 40 anos até a entrada em vigor da Constituição de 1934, o hábito do centralismo do governo, a opressão do coronelismo e a incultura do povo transformaram os Municípios em feudos políticos truculentos que mandavam e desmandavam nos distritos de sua influência como se o Município fosse propriedade particular²⁹.

Tudo isso não se alterou com a entrada em vigor da Constituição de 1934, que ainda ampliou a margem de ação do poder central e coibia as tendências autonomistas, durando apenas 3 (três anos). Na Constituição de 1937, Getúlio Vargas impôs uma Constituição autoritária inspirada no regime fascista onde os Municípios perderam receitas e os prefeitos passaram a ser interventores nomeados. A Carta Magna de 1937, que durou até o advento da Constituição de 1946 e de certa forma avançou na autonomia dos Municípios, garantindo a organização dos próprios serviços, foi tímida, pois não possuía recursos suficientes. Em seguida houve o regime de exceção de 1964, onde logo após, tivemos a Constituição de 1967 que retomou o centralismo, ocasionando perdas de tributação para os Municípios³⁰.

Parece num primeiro momento, desde a Constituição de 1891 até o advento da Constituição Federal de 1988, os Municípios tiveram avanços tímidos na sua autonomia, comparado com a autonomia que estão legitimados a exercer atualmente. Sempre estiveram concentradas no Governo Federal, seja em maior ou menor escala, as responsabilidades no trato das questões financeiras, o que evidentemente distanciava a garantia dos interesses da comunidade local.

Para Ermínia Maricato, não foi por falta de Planos Urbanísticos que as cidades no Brasil apresentam e apresentaram problemas graves, e também segundo ela, não é por má qualidade do Plano Diretor, mas porque no seu crescimento, na sua construção que se dá ao longo dos planos aprovados nas Câmaras Municipais, essas Câmaras seguem interesses

²⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 44.

²⁹ *Ibidem*, p. 39.

³⁰ RECH, Adir Ubaldo. *A exclusão social e o caos nas cidades*. Caxias do Sul: Educs, 2007. p. 121.

tradicionais da política local e de grupos específicos que estão ligados ao governo de plantão³¹.

Planejamentos urbanos existiram ao longo do século XX, portanto, não foi pela falta de planos urbanos, mas pela falta de adequação entre o planejamento urbano em si, sua lei e a realidade do local, que se encontrava distante daqueles que elaboravam os planos de desenvolvimento ou ainda sendo do interesse das pessoas que residiam no local, eram interesses de uma pequena minoria.

Atualmente a lei federal responsável pela legislação urbanística, puxou para si o conceito do mínimo necessário para a urbanização básica, não deixou livremente para a legislação municipal a prerrogativa de planejar a sua cidade da forma como entendesse melhor, mas na verdade fixou um mínimo, que parece salutar principalmente pela falta de condições humanas e consciência dos administradores em sua grande maioria³².

Vanêsa Buzelato Prestes³³ aduz que com a nova Carta Magna houve uma revitalização do federalismo brasileiro, onde o constituinte discriminou a partilha de competências federativas, incluindo os Municípios no rol dos entes federados, atribuindo competências próprias a estes, e isso em tese parece beneficiar a atual forma de conduta da política de desenvolvimento do estado brasileiro.

Embora com essa nova realidade em que a Constituição Federal de 1988 confere maior autonomia aos Municípios com as questões que mais dizem respeito à localidade, onde munícipes tem condições de elaborar o planejamento da cidade de acordo com suas convicções, fazendo prevalecer as peculiaridades que fazem parte de cada local, ainda assim encontramos dificuldades em decorrência do poderio econômico que evidentemente financia políticos com o objetivo de defender os seus interesses e fazer prevalecer benefícios para seus negócios, o que gera também prejuízos para o meio ambiente.

Assinale-se que é através das condutas urbanísticas que o Poder Público persegue um melhor meio de vida à coletividade, assegurando a todos que vivem na cidade melhores condições de desenvolvimento, de lazer, de trabalho, de conforto, de funcionalidade e de estética. Tais condições dificilmente seriam conseguidas pela auto-organização dos indivíduos, já que são grandes e muitas vezes incontornáveis os conflitos de interesses que os colocam em posições de franco e arraigado antagonismo. Com a intervenção do Estado, maior

³¹ ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 124.

³² PEREIRA, Luís Portella. *A função social da propriedade urbana*. 1. ed. Porto Alegre: Síntese, 2003. p. 42.

³³ PRESTES, Vanesca Buzelato. Municípios e meio ambiente: a necessidade de uma gestão urbano-ambiental. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.). *Direito ambiental em evolução*. n. 4. Curitiba: Juruá, 2005. p. 324.

viabilidade se terá para alcançar aqueles objetivos e somente desse modo é que se poderá falar realmente em urbanismo³⁴.

O Estado, portanto, tem responsabilidade no trato das questões legais urbanísticas, pois através de lei poderá determinar por intermédio do plano diretor as condições que não se estabeleceram de forma coerente durante o século XX, garantindo à coletividade melhores condições de desenvolvimento e também preservando o meio ambiente de forma a garantir para as atuais e futuras gerações um modo de vida adequado.

1.1.3 Aspectos ambientais

O fato mais marcante e que evidentemente diferencia o aspecto ambiental do aspecto legal, talvez seja que o meio ambiente se constitui de forma a não respeitar os limites territoriais impostos por um Município ou País, mas se constitui de um sistema bastante complexo caracterizado pelas mais diversas formas, que nem sempre se coaduna com um planejamento em forma retilínea, tal qual pode se dar no papel. Por tal motivo sabe-se que a posição geográfica, o clima, a localização em relação a outras cidades e diversas situações, influenciaram na determinação das suas funções sociais e ambientais³⁵.

Embora tenhamos uma realidade bastante peculiar no que tange aos desafios de construções das cidades brasileiras, o planejamento urbano que desencadeou no Brasil sofreu influência francesa conforme relatamos, importando notar que houve a incorporação de características que não faziam parte da realidade pátria no eventual desenvolvimento das cidades e que o atraso na regulação da ocupação urbana gerou prejuízos ambientais face da degradação e do uso excessivo e abusivo dos recursos naturais principalmente no início do século 20 até sua metade³⁶.

Parece-nos que a preocupação ambiental não aparecia de forma evidente na primeira metade do século XX, além das poucas informações dentro daquilo que se constituem todos

³⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 5.

³⁵ SANT'ANNA, Mariana Senna. Planejamento urbano e qualidade de vida. Da Constituição Federal ao plano diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos. *Direito urbanístico e ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002. p. 152.

³⁶ Idem.

os aspectos ambientais que implicam na peculiaridade de cada Município e que devia ser levada em conta em cada caso no momento de sua construção e desenvolvimento.

Evidentemente, não podemos simplesmente focar o aspecto meio ambiente sobre um único ponto de vista, eis que, segundo José Afonso da Silva, “todos os aspectos que integram o meio ambiente (natural, cultural e artificial) não podem ser vistos isoladamente, pois se acham integrados em uma visão unitária a serviço da qualidade de vida humana, convergindo para a formação do meio ambiente urbano”³⁷, e justamente nesse aspecto o modelo de planejamento adotado não supria as necessidades da parcela mais pobre da população que ficava à margem, no entorno das cidades, o que gerava cada vez mais miséria, pobreza, aglomeração, poluição, degradando o meio ambiente tanto urbano quanto rural.

Havia uma extrema incipiência das questões relacionadas ao meio ambiente até na agenda política dos movimentos sociais urbanos, inclusive na chamada fase ambientalista do próprio movimento ecológico de 1974 a 1981, devendo-se salientar a atitude dominante de rejeição política, evidenciada por uma visão dos desequilíbrios ecológicos³⁸.

O próprio movimento político que era o que decidia as prioridades das questões ambientais e urbanas, não via o meio ambiente como um dos seus focos de atenção necessário, mesmo num momento de ebulição do ambientalismo, o que deve ter sido muito mais alarmante em outras épocas se neste período já era fonte de preocupação de movimentos sociais, uma ótica rejeitada pela política que se caracterizava muito pela política do desenvolvimento econômico.

O aspecto ambiental nunca foi uma grande preocupação no processo de crescimento industrial no Brasil, tanto que em função dessa negligência várias tragédias ocorreram principalmente em Municípios mais populosos. Segundo o Jornal Folha de São Paulo, de 09 de Dezembro de 2001, um lixão de Lauzane Paulista que se localizava na zona Norte da cidade de São Paulo, que foi aterrado, pegou fogo onde diversas casas construídas naquela área explodiram, veja que o local recebia lixo industrial há mais de vinte anos e que poucos anos após a explosão, o terreno que era uma propriedade privada passou a abrigar um supermercado. Além disso, na Avenida Zaki Narchi, também na cidade de São Paulo, uma favela que foi construída em cima de onde funcionou o aterro Carandiru sofreu quatro incêndios que terminaram com morte, destruição e desabrigados, que segundo Laudo da Universidade de São Paulo, a USP, as tragédias acontecerem, pois essas áreas produziam o

³⁷ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 22.

³⁸ COUTINHO, Ronaldo. Direito ambiental das cidades: questões teórico-metodológicas. In: COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério (Orgs.). *O direito ambiental das cidades*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 52.

gás metano que é um dos principais gases decorrentes da decomposição do lixo doméstico e que é altamente inflamável³⁹.

Outro caso emblemático no cenário das catástrofes originado por diversos fatores como falta de planejamento, produção industrial e negligência ambiental, ocorreu na cidade de Cubatão, em São Paulo, muito conhecida pela poluição que era muito presente nessa cidade. Um exemplo foi o vazamento de 700 mil litros de gasolina de um duto da Petrobrás que provocou um incêndio na favela de Vila Socó, em Cubatão e que matou 93 (noventa e três) pessoas, com certeza uma verdadeira tragédia que poderia ter sido evitada se houvesse planejamento e se essas pessoas tivessem sido transferidas para residir em outro local⁴⁰.

Esses desastres ecológicos derivam de um processo de desrespeito ao meio ambiente e à preservação ambiental mais especificamente ocorrido ao longo de muitos anos. Veja que o Brasil começou a se preocupar com meio ambiente efetivamente quase ao final do século XX, sendo que houve três fases efetivamente: a primeira que se deu até meados da década de 60 onde a omissão legislativa era o traço preponderante no trato das questões ambientais; uma segunda fase, que a partir deste momento começa a ter alguns esboços muito pontuais de preservação do meio ambiente, onde o aparato era incipiente e a conotação jurídica da fase era no sentido de que só merecia tutela aquele bem que fosse útil ao humano ou para a economia, e uma terceira fase quase no final do século XX que se desenvolve com a Constituição Federal de 1988, surgindo a autonomia do Direito Ambiental, com uma tutela constitucional própria, com todo um arcabouço jurídico ao seu encaixe, com princípios e instrumentos próprios⁴¹.

O legislador constituinte verdadeiramente atribuiu ao meio ambiente a condição de um direito a ser desfrutado pelo ser humano, desta e das futuras gerações, dando uma conotação política e cultural aos recursos naturais que diante da constitucionalização do termo, não aceita que se exclua dele seu caráter de direito fundamental a ser desfrutado pelos indivíduos⁴².

³⁹ COUTINHO, Ronaldo. Direito ambiental das cidades: questões teórico-metodológicas. In: COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério (Orgs.). *O direito ambiental das cidades*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 43.

⁴⁰ Idem.

⁴¹ SETTE, Marli T. Deon; PEIXOTO, Marcelo Magalhães; PAVANI, Sérgio Augusto Zampol. *Direito ambiental*. São Paulo: MP, 2009. p. 45.

⁴² ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental: uma abordagem conceitual*. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002. p. 157.

Um direito fundamental que alcança o interesse da comunidade, resguardado para a preservação do ambiente em que o homem vive, determinando diretrizes que possam privilegiar o bem coletivo em detrimento ao bem individual.

O que tem gerado preocupação para o Estado Moderno, vendo-se na contingência de preservar o meio ambiente é assegurar a sobrevivência das gerações futuras em condições satisfatórias de alimentação, saúde e bem-estar e para tudo isso se criou um direito novo, o direito ambiental, destinado ao estudo dos princípios e regras tendentes a impedir a destruição ou a degradação dos elementos da natureza⁴³.

Todo esse processo de degradação que afetou o meio ambiente vem com o passar dos anos diminuindo, pois os cidadãos e as autoridades estão se conscientizando através de políticas públicas que resguardam o meio ambiente. Assim, incumbe ao direito, incluir na sua pauta de planejamento a prevenção, a preservação da natureza e a possibilidade de utilização de forma a respeitar os seus limites.

O que acontece é que maus planejamentos sucedidos durante vários anos vem acarretando catástrofes que poderiam ter sido evitadas, como, por exemplo, o simples impedimento de moradia em determinadas áreas e o reflorestamento das áreas de risco para que pudessem manter seu estado natural.

Segundo dados do IBGE, para dar mais um exemplo, as zonas costeiras brasileiras, que tem sua importância acentuada por conter ecossistemas de grande significado ambiental, infelizmente, têm enfrentado vários problemas ambientais que são encontrados ao longo desta região, ocorrendo múltiplos conflitos pelo uso do solo que demandam determinadas ações para seu equacionamento, impactos sobre o ambiente decorrentes de poluição, da contaminação, da pressão populacional e da especulação imobiliária, entre outros fatores, são especialmente verificados. Acompanhar o crescimento da ocupação dessas áreas é fundamental para avaliar se o desenvolvimento caminha na direção da sustentabilidade⁴⁴.

Os problemas ambientais aparecem justamente em função de que não há acompanhamento da ocupação por parte do Poder Público ao longo dos tempos, o que gera o caminho inverso da preservação ambiental, sendo que é dever da administração pública amenizar os impactos da poluição, da especulação imobiliária, preservando o meio ambiente.

⁴³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 579-580.

⁴⁴ BRASIL. IBGE. *Indicadores de desenvolvimento sustentável*. Coordenação de Recursos Naturais e Estudos Ambientais [e] Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. p. 129.

Pela primeira vez em nossa história política, segundo Hely Lopes Meirelles⁴⁵, a Constituição de 1988 contemplou o meio ambiente em capítulo próprio, considerando-o como “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” (art. 225).

Os aspectos ambientais nos últimos anos têm lugar de destaque, sendo tratado como prioridade pelos governantes, que começam a se dar conta que é preciso respeitar o meio ambiente e adotar medidas que possam limitar a atividade humana.

Veja que a realidade de hoje no Brasil traz a necessidade de se acomodar mais de 170 milhões de seres humanos, sendo que diversas capitais dos estados contam com mais de um milhão de habitantes. Em virtude disso, em razão do crescimento da urbanização e a concentração das populações em grandes centros urbanos, levam a conflitos com o meio ambiente, gerando nessas grandes concentrações urbanas, algumas necessidades que são iminentes e essenciais e por isso que se faz necessária a implantação de políticas de desenvolvimento urbano, visando o pleno desenvolvimento das funções sociais e econômicas das cidades e a garantia do bem-estar de seus habitantes⁴⁶.

Ressalte-se que o Plano Diretor como instrumento de planejamento do Município também possui dentro de suas prerrogativas de responsabilidade do planejamento urbano, uma das funções primordiais no respeito à realidade local, que é a preservação do meio ambiente ao longo do tempo, visto que a norma jurídica impõe essa responsabilidade, pois o Plano Diretor é um instrumento criado para adequar a realidade social com a realidade do meio ambiente em que o ser humano reside, no intuito de melhorar a relação entre homem e ambiente.

1.2 Plano Diretor

De acordo com o artigo 5º, inciso XXII e XXIII, da Constituição Federal, será “garantido o direito de propriedade, mas desde que a propriedade atenda a sua função social”. Verifica-se, assim, que o legislador determina um importante marco na restrição de

⁴⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 580.

⁴⁶ SETTE, Marli T. Deon; PEIXOTO, Marcelo Magalhães; PAVANI, Sérgio Augusto Zampol. *Direito Ambiental*. São Paulo: MP, 2009. p. 374.

determinados direitos do proprietário que não atendam a este comando normativo. Nesta senda, o Plano Diretor surge como parâmetro de conduta para o desenvolvimento municipal gestando e impondo limites as atividades desempenhadas pelo particular e pelo próprio Poder Público.

Na fixação dos objetivos e na orientação do desenvolvimento do Município, o Plano Diretor é a lei suprema e geral que estabelece as prioridades nas realizações do governo local; conduz e ordena o crescimento da cidade, disciplina e controla as atividades urbanas em benefício do bem-estar social. Por tudo isso, o Plano Diretor é o instrumento pelo qual o Poder Público deve assegurar aos cidadãos as necessidades atinentes à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes constantes do próprio Estatuto da Cidade⁴⁷.

Isso por si só caracteriza por onde passa o alcance das diretrizes a que se submete a Municipalidade quando regida pelo Plano Diretor, e quando deve assegurar qualidade de vida aos cidadãos, também estamos falando da qualidade do meio ambiente em que ele vive.

Estudaremos a seguir mais a fundo as características do Plano Diretor e suas peculiaridades.

1.2.1 Conceito de Plano Diretor

Plano Diretor, segundo Adir Ubaldo Rech, é “o próprio projeto de cidade. É um instrumento legal que visa a propiciar o desenvolvimento da cidade de forma planejada com garantia das funções sociais e de crescimento sustentável”.⁴⁸

Planejar uma cidade adequadamente é tarefa que se impõe ao administrador público, eis que tem a responsabilidade de fazer a gestão necessária ao bem e interesse da coletividade. A construção do Município deve se dar de forma coerente, sempre respeitando as funções sociais da cidade, tais como moradia, saneamento básico, infraestrutura e o crescimento sustentável, através da observância das peculiaridades do meio ambiente onde se realiza o planejamento e seu respectivo desenvolvimento.

⁴⁷ CARAMURU, Francisco Afonso. *Estatuto da Cidade comentado*. 1. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001. p. 241.

⁴⁸ RECH, Adir Ubaldo. *A exclusão social e o caos nas cidades*. Caxias do Sul: Educs, 2007. p. 171.

Para Hely Lopes Meirelles⁴⁹, que chama o Plano Diretor também de Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, o Plano Diretor é um complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, ou seja, não somente para um determinado momento, e que tem reflexo em diversos aspectos como físico, social, econômico e administrativo que, ressalte-se, tenha desejo na comunidade local diretamente afetada.

O Plano Diretor se trata de um projeto que define diretrizes para a evolução da cidade, os rumos de sua construção, os caminhos que deve seguir, regulando a vida em sociedade e também a relação do homem com o meio ambiente, visto que os aspectos ambientais necessariamente influenciam no caminho do desenvolvimento municipal.

Conforme José Afonso da Silva⁵⁰, o Plano Diretor é plano, porque estabelece os objetivos a serem atingidos, o prazo em que os objetivos devem ser alcançados, as atividades a serem executadas da sua implementação e também quem deve executar. Além disso, o Plano Diretor é diretor, porque fixa as diretrizes do desenvolvimento urbano, que avança muitas vezes sobre a área rural do Município.

Como o Plano Diretor por vezes avança sobre a área rural do Município, os aspectos do meio ambiente deverão ser respeitados no processo de avanço. Em virtude disso, deve o Plano Diretor estabelecer objetivos a serem atingidos e a administração deve regular as atividades que devem ser executadas para o sucesso de sua implementação, sempre observando o caráter coletivo e as peculiaridades do local.

1.2.2 Fundamentos legais

Com o advento da Constituição Federal de 1988 fixam-se as novas diretrizes para a política de desenvolvimento urbano. O artigo 182, § 1º, da Constituição Federal, trata da competência para elaboração do projeto de cidade, como podemos ver:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

⁴⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 549.

⁵⁰ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 139.

§ 1º. O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

O legislador consagra objetivamente o desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar dos habitantes. Bem-estar significa, inclusive, conviver harmoniosamente com o meio ambiente, preservando-o com respeito a sua função social que exerce como fonte de recursos para manutenção do homem com vida na terra.

Após o advento da Constituição Federal, que traçou as regras básicas do planejamento urbano no Brasil, surgiu a Lei nº 10.257/01, que é o conhecido Estatuto da Cidade, que vem completar o que a Carta Magna já disciplinava em linhas gerais, no que tange à política urbana, regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Nessa determinação legal encontramos um capítulo a parte sobre o Plano Diretor, a partir do artigo 39 do Estatuto da Cidade que regulamenta:

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas [...].

Ao Plano Diretor cabe a tarefa de prever as exigências necessárias que vão dar à propriedade urbana o caráter de cumprir a função social que se determina, incumbindo o atendimento de necessidades que atendam a qualidade de vida, onde evidentemente a qualidade de vida passa pela preservação do meio ambiente e manutenção adequada dos recursos naturais.

Veja que a redação dada ao artigo 39 do Estatuto da Cidade engloba toda a redação do § 2º, do artigo 182, da Constituição Federal: “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor”.

Exigência legal que determina a propriedade urbana voltada para sua função social, dependendo dentro de seu cumprimento aquilo que disciplinar as regras do Plano Diretor Municipal.

O Plano Diretor também recebeu lugar de destaque no Estatuto da Cidade, onde por diversos artigos se desenvolve o tema do planejamento municipal nos seus mais diversos aspectos, disciplinando a propriedade urbana como cumpridora de sua função social, devendo atender às exigências fundamentais de ordenação das cidades expressas no Plano Diretor.

Veja que o legislador determina que sejam afixadas no Plano Diretor as exigências fundamentais de ordenação das cidades, e quais exigências poderiam ser essas?

Para José dos Santos Carvalho Filho,⁵¹ essas exigências se dividem em alguns aspectos gerais, os quais podemos dividir em aspectos físicos, tais sistemas viários, de zoneamento, como ocupação do solo, assentamentos urbanos e de lazer; o aspecto econômico, que é a destinação de determinadas áreas para o desenvolvimento de determinada atividade; o aspecto social, que se refere a qualidade de vida como educação, saúde, habitação, entre outros; o aspecto administrativo, que tem muito a ver com a efetiva execução dos projetos urbanísticos; e o aspecto ambiental, ao projetar os interesses sociais e econômicos não pode alijar o meio ambiente devendo colaborar com a proteção de áreas sob reserva ambiental.

No Estatuto da Cidade, o Plano Diretor é tratado como tema central, ao contrário de outras leis anteriores em que ele não era prioridade. Assim, seguindo o modelo adotado pelo § 4º, do artigo 182, o Estatuto condiciona a aplicação de qualquer instrumento urbanístico à existência prévia do Plano Diretor e de lei municipal específica, definindo quais as ferramentas que o Poder Público pode utilizar no Município para enfrentar os problemas de desigualdade social e territorial nas cidades, traçando diretrizes norteadoras da política urbana⁵².

Um dos fundamentos mais importantes do Plano Diretor se deu com o advento da Lei nº 10.257/01, a qual reservou a obrigatoriedade da participação popular nas decisões sobre o projeto de cidade dada ao artigo 40, § 4º, do Estatuto da Cidade:

Art. 40. O Plano Diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

[...]

§4º. No processo de elaboração do Plano Diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Trata-se da consagração do princípio da participação popular na tomada das decisões no processo de elaboração do Plano Diretor e também na fiscalização, onde os cidadãos poderão participar mediante audiências públicas e debates das escolhas das diretrizes do

⁵¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 271-272.

⁵² SETTE, Marli T. Deon; PEIXOTO, Marcelo Magalhães; PAVANI, Sérgio Augusto Zampol. *Direito Ambiental*. São Paulo: MP, 2009. p. 381.

projeto de cidade, e isso também evolui no sentido da obrigatoriedade da publicidade dos documentos e informações produzidos, além do acesso para que todo e qualquer interessado possa acompanhar a atividade administrativa.

Todo esse arcabouço jurídico de normas legais que começa a intervir no que a propriedade urbana deve cumprir é o que fundamenta o Plano Diretor e se desenvolveu no justo intuito de planejar antecipadamente a construção das cidades. Tudo isso ocorreu em virtude de uma finalidade almejada, essa finalidade almejada é o que podemos constatar no item a seguir.

1.2.3 Finalidade do Plano Diretor

A ocupação urbana atual possui uma diversidade de fatores que implicam na formação do meio ambiente urbano, esses fatores devem ser levados em conta durante o processo de construção das cidades no sentido da melhor harmonia entre seus componentes ambientais, econômicos, sociais, estruturais conforme já aduzimos.

Neste sentido Elida Séguin:

o Plano Diretor é o documento inicial básico com uma primeira visão integrada das questões inerentes ao desenvolvimento, consubstanciada num conjunto de normas que devem estar em constante mutação para atingir a finalidade a que se propõe, variando no tempo, evoluindo para acompanhar o crescimento e as necessidades da cidade, bem como o avanço da tecnologia, que impõe, em nome da eficiência, a utilização de novas soluções científicas.⁵³

A utilidade do instrumento Plano Diretor deve caminhar no exato sentido das necessidades da cidade, desde que estas sejam consagradas para a sadia qualidade de vida e a manutenção do homem com vida, através da preservação dos recursos naturais necessários a sua sobrevivência. Na remodelação dos processos de desenvolvimento e na nova formação das cidades é preciso ser observados os novos anseios da comunidade em convivência e harmonia com o meio ambiente.

⁵³ SEGUIN, Elida. *Estatuto da Cidade*. 2. ed. São Paulo: Forense, 2002. p. 67.

Para José Afonso da Silva, o Plano Diretor tem a finalidade de ser um plano geral e global que tem, portanto, por função sistematizar o desenvolvimento físico, econômico e social do território municipal, visando ao bem-estar da comunidade local⁵⁴.

Como o Plano Diretor se constitui de um plano geral e global que abarca as mais diversas questões na construção e no desenvolvimento de uma cidade, sua lei pode fixar dispositivos legais de sanção beneficiadores do bem-estar da comunidade. Um exemplo é o IPTU progressivo, ao longo do tempo para utilização de determinada área, o estudo de impacto de vizinhança de determinadas obras que visam a qualidade e o bem-estar da população local, além de outros mecanismos que irão adequar o desenvolvimento econômico para que respeite a ordem natural e coerente das coisas, evitando abusos, respeitando a coletividade e observando o desenvolvimento social de forma a zelar pela qualidade do ambiente.

Com tudo isso, no direito, a lei possui significativo papel de adequação social, pois caso contrário seria letra morta. Assim, há necessidade de criar formas de solução destes problemas enfrentados por aglomerados urbanos que se encontram em situação de dificuldade no processo de desenvolvimento das cidades, através de normas legais que acabam por regrar determinadas condições. Segundo Adir Ubaldo Rech⁵⁵,

a adoção de normas de Direito, que definam um projeto de cidade não excludente e com normas justas de convivência, é fundamental para evitar o crescimento desordenado, a marginalidade social, o desequilíbrio ambiental, melhorando a qualidade de vida e o próprio desenvolvimento sustentável.

No novo projeto de cidade se faz necessário observar o crescimento do Município conjuntamente com o equilíbrio ambiental, conferindo ao Plano Diretor caráter de garantidor da tutela ambiente. Neste diapasão o Plano Diretor pode ser um instrumento que satisfaça o direito a cidade sustentável conforme Francisco Caramuru,

o plano diretor é o instrumento de que se deverá valer o poder público para satisfazer o direito a cidades sustentáveis, este direito criado pelo próprio Estatuto da Cidade, que consiste no direito à terra urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer para as presentes e futuras gerações.⁵⁶

⁵⁴ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 141.

⁵⁵ RECH, Adir Ubaldo. *A exclusão social e o caos nas cidades*. Caxias do Sul: Educus, 2007. p. 171.

⁵⁶ CARAMURU apud RECH, Adir Ubaldo, op. cit, loc. cit.

O instrumento que viabiliza o desenvolvimento e expansão urbana ordenada é o Plano Diretor. Essa construção tem sua plenitude na determinação constitucional para sua elaboração e que fornece o marco inicial para ao longo do tempo conseguir suprir as necessidades citadinas, em que pese seu constante crescimento.

Evidentemente que a Constituição dá os fundamentos básicos que são desmembrados na Lei de Diretrizes Gerais da Política Urbana que trata o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), além da Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/79, alterada pela Lei nº 9.785/99) entre outras, e dos Municípios que elaboram seu Plano Diretor conforme suas peculiaridades, sempre observando os instrumentos legais referidos e a realidade local que os envolve, além de outras diretrizes apontadas no contexto legal do Brasil.

Para Hely Lopes Meirelles⁵⁷, toda cidade deve ser planejada para uma adequada ocupação, tanto a cidade nova para sua formação, tanto a cidade que já esta implantada para sua expansão, bem como a cidade velha para sua renovação. Assim, não só o perímetro urbano exige o seu planejamento, mas também as áreas de expansão urbana e seus arredores, para que a cidade não venha a ser prejudicada justamente no desenvolvimento e na sua funcionalidade pelos futuros núcleos urbanos que tendem a se formar em sua periferia.

A finalidade do Plano Diretor justamente é servir de plano para uma adequada ocupação do Município como um todo, apesar de ser um plano voltado principalmente para a área urbana tem reflexos na área rural. Neste sentido, projeta a nova cidade durante todo o seu processo de expansão, bem como pode melhorar no que tange aos aspectos ambientais para renovar a cidade velha criando novos conceitos de desenvolvimento.

O planejamento municipal através do Plano Diretor não pode ser concebido como um plano etéreo, meramente programático, uma carta de intenções que se apresente apenas para propaganda ou satisfação meramente formal de imperativos legais. Deve ser o fruto de uma reflexão e de uma decisão política que se irmane com os demais instrumentos e mecanismos de governo, a fim de que se possa atingir o bem comum que é o fim de toda sociedade política⁵⁸.

O Plano Diretor deve ser concebido como um mecanismo legal que possa ser utilizado de forma prática, assegurando também que os objetivos traçados no decorrer da norma planejadora possam ser realizados no campo dos fatos, sendo transformadora da realidade social e ambiental, de acordo com os preceitos da Constituição Federal, e não somente sendo

⁵⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 549.

⁵⁸ CARAMURU, Francisco Afonso. *Estatuto da Cidade comentado*. 1. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001. p. 245.

lei bastante evoluída, mas que não condiz com a realidade do Município, pois, assim, seria na verdade letra morta.

É justamente na etapa de elaboração do Plano Diretor que se podem dar os passos iniciais na construção de um Município consagrador dos direitos que a Constituição Federal determina. Essa elaboração deve se desenvolver através de especialistas nos diversificados setores de sua abrangência, devendo por isso mesmo ser confiada a um órgão técnico da Prefeitura ou realizar a contratação de profissionais com notória especialização na matéria, sempre sob supervisão do prefeito, que transmitirá para aqueles que estão criando o Plano Diretor as aspirações dos munícipes quanto ao desenvolvimento do Município e indicará as prioridades das obras e serviços de maior urgência e utilidade para a população⁵⁹.

Todo esse processo da construção do Plano Diretor, por intermédio de profissionais responsáveis, deve avaliar os interesses da comunidade e serem, obrigatoriamente, levados em conta, pois podem garantir a preservação das peculiaridades locais e assegurar, através do planejamento, um crescimento ou uma renovação da cidade de forma mais coerente, podendo, inclusive, preservar o meio ambiente de forma a respeitar os limites da natureza.

Importa também perguntar acerca das discussões que nos levam a este tema, evidenciando se tem o Plano Diretor, como projeto de cidade, a finalidade de preservação ambiental, se tem a finalidade de zelar pelo meio ambiente, garantindo ao cidadão o bem-estar e a razoável qualidade de vida para as atuais e futuras gerações?

Acreditamos que o Plano Diretor tem a finalidade obrigatória por lei de preservar e zelar pelo meio ambiente. Segundo o artigo 182 da Constituição Federal, seu objetivo é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar, sendo que o § 2º, do referido artigo, determina que no Plano Diretor estejam expressas as exigências fundamentais da função social da propriedade urbana, e o artigo 225 da Carta Magna impõe ao Poder Público e a coletividade a defesa e preservação do meio ambiente às presentes e futuras gerações.

Para Hely Lopes Meirelles, no tocante à proteção ambiental, a ação do Município limita-se espacialmente ao seu território, mas materialmente estende-se a tudo quanto possa afetar seus habitantes e particularmente a população urbana, tendo três campos de atuação para promover a proteção ambiental nos seus aspectos fundamentais, que é o controle da

⁵⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 551.

poluição, a preservação dos recursos naturais e também a restauração daqueles elementos que estão destruídos⁶⁰.

O Plano Diretor evidentemente é o instrumento que se presta a projetar a cidade, de certa forma regulando todo o seu território, conforme disciplinado em lei, e por tal motivo tem como finalidade preservar o meio ambiente através de políticas de planejamento que preservam os recursos naturais ainda intactos, como reservas naturais, por exemplo, que serve de pulmão para os centros urbanos ou como a delimitação de áreas para o reflorestamento de encostas para evitar o desmoronamento dessas áreas onde muitas vezes se encontram favelas e ocupações urbanas irregulares.

Para o Adir Ubaldo Rech⁶¹, o Plano Diretor também é uma forma de reduzir as desigualdades, ou seja, através de um processo de gestão democrática, conforme previsto no artigo 43 do Estatuto da Cidade; é saber cientificamente o que realmente necessita a municipalidade, pois é no diagnóstico de uma comunidade efetivamente pesquisada, questionada, ouvida e consultada que se garante a efetividade do plano. Isso pode se dar através do debate, das audiências e consultas públicas que devem ocorrer no momento da busca deste diagnóstico e que também fazem parte dos fins do Plano Diretor, pois este é justamente planejado para o bem-estar da população.

Outra etapa essencial na garantia dos parâmetros fixados na lei do planejamento municipal, e que merece cuidado, é no momento de sua implantação. Segundo Hely Lopes Meirelles, a implantação do Plano Diretor é feita pelos órgãos e agentes executivos municipais, que estão sujeitos a todas as suas normas e diretrizes na realização dos empreendimentos planejados, notadamente na execução das obras e serviços locais, na abertura de vias públicas, na regulamentação do uso do solo urbano e urbanizável, na aprovação dos loteamentos para fins urbanos, na formação dos núcleos industriais, no controle da edificação e das atividades particulares que possam afetar a vida e o bem-estar da comunidade e na preservação ambiental, que constitui preocupação urbanística de todo e qualquer planejamento territorial⁶².

A preocupação com o bem-estar da comunidade e a preservação ambiental se constitui de meta essencial que deve fazer parte de todo e qualquer planejamento territorial. A preservação ambiental não se resume à reserva de espaços verdes dentro dos Municípios, mas

⁶⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 552.

⁶¹ RECH, Adir Ubaldo. *A exclusão social e o caos nas cidades*. Caxias do Sul: Educus, 2007. p. 178.

⁶² MEIRELLES, Hely Lopes, op. cit., loc. cit.

do respeito às formas que a natureza toma e seus aspectos específicos que não necessariamente seguem formas retilíneas.

No Plano Diretor, como ferramenta jurídica de planejamento dentro de seu conceito, fundamentos e sua finalidade e todos esses aspectos da ocupação no Brasil, seja legal, social e ambiental, precisam ser sopesados na etapa de formulação como um projeto urbanístico de preservação ambiental.

Verifica-se que, para Marli Sette⁶³, há uma urbanização vertiginosa nas cidades, que coincide com um período de acelerada expansão da economia, criando um novo espaço urbano e um dramático significado, mais do que evocar progresso ou desenvolvimento, as cidades passam a retratar e reproduzir as injustiças e desigualdades das cidades brasileiras.

O que se revela diante desta realidade é a necessidade de uma atitude para que a urbanização dentro dos espaços de ocupação possa começar a reduzir essas injustiças e desigualdades dentro das cidades, adequando aos poucos à ocupação de forma organizada e ordenada, em virtude de um processo que não respeitou o meio em que se constituía, principalmente ambiental, que formou na ânsia do progresso tecnológico e da exploração da mão de obra mais barata que se deslocou do meio rural para a vida urbana sem respeitar a sua dignidade e somente objetivando o aumento do lucro e do seu capital.

Neste momento, entram em comento as regras de direito urbanístico que tem na sua incumbência a função de zelar pela ocupação e organizar os espaços urbanos, colocando a ordem urbanística como função primordial na evolução das cidades, sempre observando o meio ambiente tão necessário para a sobrevivência do ser humano em condições razoáveis de qualidade de vida.

⁶³ SETTE, Marli T. Deon; PEIXOTO, Marcelo Magalhães; PAVANI, Sérgio Augusto Zampol. *Direito ambiental*. São Paulo: MP, 2009. p. 374.

2 DIREITO URBANÍSTICO E OCUPAÇÃO

Percebe-se que o constante crescimento da urbanização e a concentração da população em grandes centros levam à conflitos com o meio ambiente. Nessas concentrações urbanas, em razão disso, algumas necessidades e utilidades são iminentes e essenciais e é por isso que se faz necessária a implantação de políticas de desenvolvimento urbano, valorizando o pleno desenvolvimento das funções sociais e econômica das cidades e a garantia do bem-estar de seus habitantes⁶⁴.

Em razão de respeitar esses direitos e de poder amenizar as desigualdades, entram em cena as regras de direito urbanístico de força imperativa e cogente que visam zelar e adequar toda a movimentação social em harmonia com o ambiente, que na prática tomam os mais variados contornos.

Um deles pode se observar nas palavras de Ignacy Sachs⁶⁵, quando aborda os migrantes rurais que pretendem se deslocar para a área urbana, trata-se de um erro pressupor que as pessoas migrantes do campo para a cidade se tornam cidadãos de uma ora para outra. Na verdade, são candidatos de uma urbanização carente de empregos e condições para o exercício da cidadania, que é um dos fatores que mais implicam quando se fala de ocupação desordenada, visto que chegam as cidades normalmente desprovidos de lugares para ficar e acabam se adequando a uma realidade dura de convívio no entorno das cidades.

Aqui se vê a imprescindibilidade de um arcabouço jurídico capaz de proteger o meio ambiente e ao mesmo tempo possibilitar o crescimento da cidade, observando sempre o conjunto cidade-campo, neste momento, entram em jogo as regras de direito urbanístico.

Essa vinculação entre ocupação e as regras do direito urbanístico, para Toshio Mukai⁶⁶, no direito do urbanismo se constituem prevalentemente de normas de complementariedade, isto é, de normas jurídicas que procuram realizar aquilo que não se realiza pelo livre jogo das forças sociais e, em número reduzido, por normas de paralelismo, as quais procuram assegurar e reforçar o que a sociedade faz, posto que esse direito tem como sua característica básica a circunstância de se constituir de normas jurídicas destinadas a

⁶⁴ SETTE, Marli T. Deon; PEIXOTO, Marcelo Magalhães; PAVANI, Sérgio Augusto Zampol. *Direito Ambiental*. São Paulo: MP, 2009. p. 374.

⁶⁵ SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento incluyente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004. p. 124.

⁶⁶ MUKAI, Toshio. *Temas atuais de direito urbanístico e ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 14.

compor o equilíbrio dos interesses gerais da comunidade, com respeito ao direito de propriedade.

As regras de direito urbanístico tratam de toda atividade que se refere aos moldes da ocupação urbana, desenvolvida nos últimos anos como modelo de expansão territorial, buscando suprir às lacunas existentes e conter os avanços prejudiciais à coletividade.

O livre jogo das forças sociais, muitas vezes, não se revela naquilo que é preponderantemente necessário para o ser humano, agindo apenas em função daquilo que as lideranças de uma determinada comunidade entendem como coerente, deixando de observar determinados interesses. O direito urbanístico, como regramento das normas urbanas, procura realizar este equilíbrio nos interesses da comunidade e busca preencher a lacuna no jogo do interesse social. Todo esse caminho se dá de forma mais coerente se possível com um prévio planejamento.

2.1 Direito Urbanístico e planejamento

O Direito Urbanístico modernamente aceito se trata de um ramo do direito público destinado ao estudo e formulação dos princípios e normas que devem reger os espaços habitáveis, no seu conjunto cidade-campo. Veja-se que o caráter urbano, na chamada expressão direito urbanístico, atende não somente as necessidades estritamente urbanas, mas de acordo com a evolução do ramo do direito urbanístico tem em seu arcabouço técnico a responsabilidade no trato entre a realidade urbana e a realidade do campo que interfira no agrupamento urbano como ambiente natural do homem em sociedade, excluindo-se apenas as áreas de efetiva produção agrícola, que não tenham relação com funções essenciais na comunidade como habitação, trabalho, circulação e recreação⁶⁷.

Neste contexto, o aumento da área urbana em muitas das cidades brasileiras segue ocorrendo, sendo que a área urbana avança sobre a área rural, a qual também merece especial atenção no trato das questões urbanísticas, pois justamente precisam ser respeitadas suas peculiaridades, principalmente no que diz respeito às questões ambientais.

Dessa forma, são inúmeras as atribuições municipais no campo urbanístico e desdobram-se em dois setores que se distinguem, que é a ordenação espacial, a qual se

⁶⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 525.

consubstancia no Plano Diretor, e nas normas de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano e urbanizável, abrangendo aqui o zoneamento, o loteamento e a composição estética e paisagística da cidade; e num segundo momento o de controle da construção, incidindo sobre o traçado urbano, os equipamentos sociais, até a edificação particular nos seus requisitos estruturais funcionais e estéticos, expressos no código de obras e nas normas complementares⁶⁸.

Pode-se perceber que a preservação do meio ambiente poderá ser garantida através do planejamento municipal que detém a atribuição de regular o parcelamento e ocupação do solo urbano e seus entornos e deve abranger o zoneamento, mais especificamente o zoneamento ambiental que interessa aos municípios, na busca da garantia do ambiente ecologicamente para as atuais e futuras gerações.

As diretrizes gerais do Direito Urbanístico que são suas linhas mestras estão direcionadas à atuação da União, dos Estados e Municípios, cabendo à União instruí-las, conforme disciplina o artigo 21, inciso XX, da Constituição Federal, e essas diretrizes gerais de política urbana estabelecem na verdade o direito à cidade sustentável, a cooperação entre os mais diversos entes governamentais, tanto na esfera federal, tanto como na esfera estadual e municipal; a oferta a determinados tipos de serviços públicos e também aos transportes adequados aos interesses da população local, além da ordenação do uso e do controle do solo já debatido; a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrente do processo de urbanização à participação popular que é essencial e de segmentos que são representativos dentro da comunidade na formulação de planejamentos públicos, além de outros⁶⁹.

Entendemos como significativo a percepção de que a justa distribuição dos benefícios e dos ônus decorrente do processo de urbanização tem papel relevante porque começa equalizar, distribuindo maiores responsabilidades aos Estados e Municípios em detrimento à União, pois aqueles é que estão em contato mais direto com a realidade que os rodeia. Não significa dizer que a União deve estar alijada do processo de desenvolvimento urbanístico, mas deve distribuir a sua parcela de responsabilidade para que os Estados possam desenvolver seus projetos tanto municipais, como regionais e estaduais. Neste caminho também devem estar contemplados não só a responsabilidade de realização dessas políticas, mas o aporte financeiro, ou a disponibilização de recursos financeiros do governo federal que detém a

⁶⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 548.

⁶⁹ SETTE, Marli T. Deon; PEIXOTO, Marcelo Magalhães; PAVANI, Sérgio Augusto Zampol. *Direito ambiental*. São Paulo: MP, 2009. p. 382.

maior parte dos recursos, pois de nada adianta maior responsabilidade sem poder de capacidade para a realização deste tipo de atividade.

Para José Afonso da Silva⁷⁰, a Carta Magna deu bastante atenção à matéria urbanística, reservando-lhe vários dispositivos sobre diretrizes do desenvolvimento urbano (arts. 21, inciso XX, e art. 182), sobre planos urbanísticos e sobre a função urbanística da propriedade. Além disso, de consagrar a preservação ambiental, no artigo 23, inciso III, que trata das paisagens naturais notáveis e sítios arqueológicos; inciso VI, que trata da proteção do meio ambiente e do combate a poluição em qualquer de suas formas; inciso VII, que trata da preservação das florestas, a fauna e a flora; além do artigo 24, inciso VIII, que responsabiliza por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético histórico, turístico e paisagístico; além do já conhecido artigo 225 da Constituição Federal.

Ressalte-se que todos estes dispositivos de cunho ambiental em nenhum momento fazem a distinção entre o urbano e o rural, e que apesar de tratarmos de questões de ordem urbanística, o meio rural está intimamente envolvido, pois a natureza em si é uma só.

Com tudo isso, o Estatuto da Cidade consagrou a denominação de ordem urbanística no que chamamos de um conjunto de normas de ordem pública e de interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança, do equilíbrio ambiental e do bem-estar dos cidadãos⁷¹. A propriedade rural não está desvinculada dos efeitos e reflexos e que necessariamente tem direito de receber igual tratamento.

Assim, a ordem urbanística, segundo a Lei nº 10.257/01, que rege a construção da nova forma de propriedade urbana, começa modificar a visão de propriedade estritamente individual para uma propriedade urbana em prol do bem coletivo, onde o particular tem seus direitos limitados de certa forma, principalmente pelas novas regras de direito urbanístico, que privilegiam principalmente a relação do homem com o ambiente.

O § 1º, do artigo 40, do Estatuto da Cidade, traz uma novidade que é a inclusão do processo de planejamento municipal nas leis orçamentárias do Município. O legislador, que cuida do orçamento, deverá necessariamente incluir as ações de desenvolvimento e planejamento urbano nas previsões legais, do Plano de Desenvolvimento Urbano. Frise-se que o plano plurianual é o planejamento que o administrador faz de toda a sua gestão. Dessa

⁷⁰ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 57.

⁷¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 368.

forma, o administrador deverá colocar todas estas questões no seu planejamento, dispondo de recursos da Lei de Diretrizes Orçamentárias na hora de execução de sua política urbana⁷².

Neste sentido, o planejamento como instrumento do Direito Urbanístico poderá e deverá ser implemetado com recursos que estarão comprometidos para as realidades destinadas às diretrizes do planejamento municipal e, assim, as regras do Direito Urbanístico poderão ser necessariamente aplicadas no campo dos fatos.

Em contrapartida, embora as limitações de ordem urbanística devam corresponder a um determinado interesse coletivo que os motiva, não podem produzir um total aniquilamento da propriedade nas suas manifestações essenciais de uso, gozo e disponibilidade da coisa, não se podem ferir os direitos fundamentais do homem, comprometendo-lhe a vida, a liberdade, a dignidade, a segurança individual. Dessa forma, só pode haver uma determinada restrição quando essa começar a afetar de tal modo o interesse público que exija providências especiais em defesa da comunidade, pois, caso contrário, tais limitações poderiam estar incorrendo em inconstitucionalidade ou eventualmente em abuso de poder⁷³.

Por essas questões, na ânsia de garantir o respeito a uma nova ordem urbanística, se faz necessário extremo cuidado na adoção de determinadas limitações para evitar ilegalidades que possam começar a viciar todo o processo de preservação de bens necessariamente úteis para a comunidade, e, ao mesmo tempo, trabalhar para que o aparato legal urbano não seja apenas mero discurso político, mas um mecanismo de utilização do administrador que possa contemplar uma forma de organização do planejamento para o bem dos cidadãos.

2.1.1 Conceito de Direito Urbanístico

Para José Afonso da Silva⁷⁴, o Direito Urbanístico se divide em dois aspectos, ou seja, o Direito Urbanístico objetivo, que tem a ver com as regras organizadoras dos espaços habitáveis, possibilitando melhores condições de vida ao homem na comunidade, e o Direito Urbanístico como ciência, que é o ramo do direito público que tem por objeto expor, interpretar e sistematizar as normas e princípios que disciplinam os espaços habitáveis.

⁷² PEREIRA, Luís Portella. *A função social da propriedade urbana*. 1. ed. Porto Alegre: Síntese, 2003. p. 184.

⁷³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 528.

⁷⁴ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 49.

O Direito Urbanístico rege a ocupação em si, aquela que tem relação direta com a realidade, objetivando organizar a ocupação dos espaços de forma sustentável, bem como se desenvolve no sentido de aperfeiçoar a técnica legal das regras e princípios urbanísticos buscando expor, interpretar e sistematizar as mesmas.

O que podemos dizer é que o Direito Urbanístico tem no âmbito de sua atuação o direito como norma, na discussão da regras e princípios no sentido teórico e também no que diz respeito a sua aplicação na organização dos espaços de desenvolvimento das cidades, regendo a vida do cidadão nas cidades, quanto à ocupação ordenada e voltada para ideais de bem-estar e qualidade de vida. Como visa à ordenação das cidades, os ditames do Direito Urbanístico também valem para as áreas rurais, como no campo da ecologia e da proteção ambiental, intimamente relacionadas com as condições da vida humana em todos os núcleos populacionais, seja da cidade ou do campo, visto que a qualidade de vida dos moradores urbanos depende dos recursos da natureza, que fazem parte tanto das grandes como das pequenas cidades, assim como as atividades exercidas em seus arredores⁷⁵.

Importa relatar, conforme vemos acima, que existem necessidades no intuito de continuar mantendo boa qualidade de vida para os moradores, que independem da chamada divisão entre o urbano e o rural, pois tanto o morador da área urbana como o morador da área rural depende de recursos que fazem parte da natureza, fazem parte do meio ambiente, como no caso das terras e das águas principalmente, além das florestas, que evidentemente também devem fazer parte tanto das grandes metrópoles como das menores cidades.

Podem também ser visto o Direito Urbanístico como ciência, devido à sua relevância que tem dentro de seu arcabouço o papel do direito como um produto da sociedade para regular e solucionar os problemas da vida urbana, incorporando a ciência do urbanismo, que via de regra é interdisciplinar, devido à pluralidade de segmentos que influenciam a vida urbana com a finalidade de regular os destinos, as funções, as formas e a intensidade de utilização da propriedade do solo⁷⁶.

Na verdade, é um conjunto de regras e princípios que não disciplinam apenas as regras de expansão, mas uma renovação dos aglomerados populacionais, além do complexo das intervenções no solo e das formas de utilização do mesmo, que dizem respeito à edificação, à

⁷⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 526.

⁷⁶ SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes; MARTINS, Ezequiel. Urbanização, Estatuto da Cidade e Meio Ambiente. *Revista Trabalho e Ambiente*, Caxias do Sul, Universidade de Caxias do Sul, Educs, v. 3, n. 4, 2005. p. 26.

valorização e à proteção de belezas paisagísticas e dos parques naturais, à recuperação de centros históricos, além de outros⁷⁷.

Assim, na retaguarda do Direito Urbanístico estão os seus princípios, na verdade são diretrizes que visam fundamentar e amparar as regulações que a ciência do urbanismo tem como competência, designando as características fundamentais da verdadeira função da ordem urbanística e demonstrando quais os valores devem ser resguardados.

2.1.2 Princípios de Direito Urbanístico

Os princípios de Direito Urbanístico, em função de estarem em formação, não são consenso entre os doutrinadores. Portanto, utilizaremos apenas alguns princípios, dos quais entendemos serem os princípios mais pertinentes à compreensão da matéria em debate.

Para Mariana Senna Sant'Anna⁷⁸, a compreensão dos princípios de Direito Urbanístico nos faz verificarmos que o planejamento é instrumento essencial ao urbanismo, para a ciência do Direito Urbanístico, pois é por meio do planejamento que o urbanismo se realiza, uma vez que tal instrumento possibilita a estruturação do mesmo. Assim, a administração pública atua através das leis escritas pelo princípio da legalidade, as quais direcionam as funções públicas na organização dos espaços urbanos, por meio de normas planejadoras.

Desta forma, para que a administração pública possa atuar direcionando a organização da ocupação urbana, com enfoque a respeitar a qualidade de vida, o bem-estar do cidadão e a preservação ambiental, deve estar previsto em lei as suas diretrizes, o que pode ser consagrado pelo Plano Diretor, possibilitando, assim, à administração exercer a função pública que é de sua responsabilidade.

Os princípios do Direito Urbanístico⁷⁹ possuem um papel significativo que é de serem verdadeiras diretrizes para a formatação das cidades e, inclusive, pode-se dizer que esses princípios foram acolhidos na lei do Estatuto da Cidade, seja tanto de forma expressa como implícita, principalmente pelas diretrizes que constam no artigo 2º do seu regramento.

⁷⁷ CORDEIRO, Antônio. *A proteção de terceiros em face de decisões urbanísticas*. Coimbra: Almedina, 1995. p. 21.

⁷⁸ SANT'ANNA, Mariana Senna. Planejamento urbano e qualidade de vida. Da Constituição Federal ao plano diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos. *Direito urbanístico e ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002. p. 148.

⁷⁹ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 45.

2.1.2.1 *Legalidade*

Pelo princípio da legalidade, a administração pública é agente e reguladora do Direito Urbanístico, pois é ela a responsável por seu funcionamento e determinação de fiel cumprimento das leis. Só poderá atuar de acordo com a lei, pois a vontade da própria administração pública decorre de lei, uma vez que não pode qualquer ato administrativo conceder direitos de qualquer espécie, ou criar obrigações, para tanto ela necessariamente depende de lei⁸⁰.

Esse princípio preserva, tendo em vista que reclama o fiel seguimento das leis por parte da administração pública e seus agentes, as garantias dos cidadãos de certa estabilidade nas regras que regem o processo urbanístico, evitando, assim, o favorecimento a determinados grupos de pessoas sem que isso esteja efetivamente amparado por lei.

Toshio Mukai⁸¹ aduz que o princípio da legalidade atua diretamente junto aos planos urbanísticos que estão sempre e necessariamente vinculados a lei, ou seja, é princípio fundamental que evidentemente funciona como limitador na discricionariedade da atividade de planejamento urbanístico, preservando determinados interesses e coibindo eventuais ilegalidades.

O princípio da legalidade atua diretamente nos planos urbanísticos, porque tem o escopo de fazer valer as regras básicas que a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade e as demais leis que tratam a respeito do tema, observando fatores como a garantia da qualidade de vida, o bem-estar social e coletivo, a preservação ambiental para as presentes e futuras gerações, evitando o desmando e as arbitrariedades no favorecimento de determinadas pessoas tanto físicas como jurídicas.

Como se trata de um princípio que determina ao plano urbanístico, mais especificamente ao Plano Diretor, que siga as regras básicas disciplinadas em lei, um projeto urbanístico que contrarie este dispositivo, como por exemplo, que venha a causar algum tipo de destruição ou degradação do meio ambiente, poderá vir a ser considerado ilegal e por via

⁸⁰ SANT'ANNA, Mariana Senna. Planejamento urbano e qualidade de vida. Da Constituição Federal ao plano diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos. *Direito urbanístico e ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002. p. 147.

⁸¹ MUKAI, Toshio. *Temas atuais de direito urbanístico e ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 17.

de consequência determinar a sua imediata alteração, tanto na via administrativa como na via judicial. Trata-se de verdadeiro princípio assegurador dos direitos no que toca ao processo de construção e de implantação dos planejamentos urbanísticos.

Visto isso, por tratar de leis municipais, não é possível editar leis de um ente federativo, como é o caso do Município, sem necessariamente observar as demais normas hierarquicamente superiores como a Constituição Federal. Essa é a verdadeira observação do princípio da legalidade, que foi construído pelo ordenamento jurídico do sistema federativo adotado. A legalidade não é uma finalidade, ou seja, não tem o objetivo de chegar ao ideal de observância das normas, mas um instrumento que permite a manutenção de determinados objetivos fixados em lei⁸².

A administração pública municipal por intermédio da utilização deste princípio pode, através do princípio da legalidade, fazer valer as regras consagradas no Plano Diretor, pois também é responsável por conduzir a política de planejamento e por fazer cumprir as leis que são de sua alçada, visto que a vontade da administração pública não decorre de meros atos administrativos voluntários, mas decorre através das determinações que decorrem de lei.

2.1.2.2 *Urbanismo como função pública*

Este princípio fornece ao Direito Urbanístico uma característica de instrumento normativo, pelo qual o poder público atua no meio social e no domínio privado, para ordenar a realidade no interesse coletivo sem prejuízo da legalidade, tendo em vista que o urbanismo é uma função pública⁸³.

Atua o princípio do urbanismo como função pública na mediação entre o privado e o social. Muitas vezes dentro do processo de convívio social há colisões de direitos que precisam ser sopesados e alguns direitos individuais poderão ter que acabar sendo restringidos para que possam ser preservados os direitos de uma coletividade. Assim, segue o Poder Público, sempre almejando atender naquilo que for dentro da legalidade, se estritamente urgente e necessário, buscar o bem coletivo em detrimento ao bem individual.

⁸² RECH, Adir Ubaldo. *A exclusão social e o caos nas cidades*. Caxias do Sul: Educs, 2007. p. 216.

⁸³ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 45.

Busca ainda, ao mesmo tempo, resguardar interesses de ordem coletiva e respeitar as leis que estabelecem as regras para o Direito Urbanístico, responsabilidade do ente público. Segundo Mariana Senna Sant'anna⁸⁴, a ordenação urbana é uma atribuição pública e não privada, através do urbanismo como função pública, o Poder Público pode dar uma preferência ao interesse social sobre o particular, desde que garanta o direito dos cidadãos e respeite as leis.

Veja-se que o Poder Público tem a atribuição pública da ordenação urbana, do planejamento urbano, da sua organização, da implantação de suas diretrizes, atribuição que se trata de uma função pública, função pública da condução da construção urbana e do urbanismo, dando preferência ao interesse social sobre o particular, mas nunca o menosprezando, eis que o interesse do particular também deve sempre ser levado em conta.

Ainda, segundo Mariana Senna Sant'anna⁸⁵, embora não exista na legislação pátria referências expressas a este princípio, no caso de incluí-lo como parte do Direito Urbanístico, parece mediante a interpretação das normas constitucionais, que podemos classificar este princípio como parte do Direito Urbanístico, pois são os poderes que se exercem não por interesse próprio ou exclusivamente próprio, mas por interesse de outrem ou por um interesse objetivo.

Por via de consequência, a função pública a que está investido o Poder Público no trato das questões dentro da administração pública, no que diz respeito à ordenação urbana, mais especificamente dentro do Plano Diretor, sofre efeitos diretos da Constituição Federal, que fixa normas gerais de conduta dentro dos Municípios e também necessita cumprir as determinações da Lei nº 10.257/01 de onde emanam as diretrizes gerais de política urbana e que também rege de certa forma a maneira de utilização da propriedade.

2.1.2.3 *Função social da propriedade*

Segundo Antônio Maria Iserhard⁸⁶, a propriedade individual, instituto fundamental do Direito Civil tida como um direito de seu titular, modifica-se para ser concebida como uma

⁸⁴ SANT'ANNA, Mariana Senna. Planejamento urbano e qualidade de vida. Da Constituição Federal ao plano diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos. *Direito urbanístico e ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002. p. 145.

⁸⁵ Idem.

⁸⁶ ISERHARD, Antônio Maria. A função sócio-ambiental da propriedade no Código Civil. *Revista Trabalho e Ambiente*, Caxias do Sul, Universidade de Caxias do Sul, Educs, v. 2, n. 2, 2003/2004. p. 210.

propriedade social, em que o sujeito titular passa a ter o dever de cumprir sua função social perante a sociedade. O cidadão começa a ter uma visão diferenciada da sua propriedade, pois começa impelido por um dever de agir, a usar de uma maneira mais racional sua propriedade, e não da forma antiga em que podia usar e abusar da coisa, caracterização essa oriunda do antigo Código Civil francês.

Essa nova visão de função social da propriedade se caracteriza pela mudança do paradigma de propriedade individual que se caracterizava pela utilização irracional por parte de seus proprietários, para ser uma propriedade social onde o proprietário pode se utilizar sempre dentro dos limites que não afetam a coletividade.

Toshio Mukai colaciona trecho de acórdão do STF de 1942, acerca da função social da propriedade:

A antiga noção de propriedade, que não vedava ao proprietário senão o uso contrário às leis e regulamentos, completou-se com o da sua utilização posta ao serviço do interesse social; a propriedade não é legítima senão quando se traduz por uma realização vantajosa para a sociedade.⁸⁷

Já no ano de 1942, pensava-se no princípio da função social da propriedade como forma de vedar a utilização abusiva por parte do proprietário, servindo principalmente para a satisfação dos interesses sociais, o que hoje se torna quase que um imperativo.

Para Portella Perreira⁸⁸, o melhor conceito de função social da propriedade urbana se encontra no Plano Diretor dos Municípios de Fortaleza e João Pessoa, onde a propriedade urbana cumpre sua função social quando o exercício dos direitos a ela inerentes se submete aos interesses coletivos.

A propriedade urbana que está necessariamente amparada pelo Plano Diretor, no que diz respeito a cumprir com sua função social, para que consagre este princípio, deve atender aos interesses coletivos, interesses que vão de encontro com a utilização e o cuidado do seu exercício de proprietário, para que a mesma venha a respeitar o direito dos outros cidadãos, como, por exemplo, o tratamento do esgoto da propriedade de determinada pessoa para que não haja a poluição do lençol freático da cidade de onde o município retira a água para a população.

O limite do direito da propriedade, previsto no inciso XXIII, do artigo 5º, da Constituição Federal, é a sua função social. Assim, uma propriedade que for ociosa e que está

⁸⁷ MUKAI, Toshio. *Temas atuais de direito urbanístico e ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 20.

⁸⁸ PEREIRA, Luís Portella. *A função social da propriedade urbana*. 1. ed. Porto Alegre: Síntese, 2003. p. 23.

ali apenas aguardando uma valorização imobiliária, ou então por capricho do seu proprietário, esteja prejudicando o seu desenvolvimento local ou a implantação de qualquer bem coletivo que venha melhorar a qualidade de vida dos habitantes da região ou da cidade, poderá sofrer a limitação do seu direito de propriedade, podendo chegar até a sua desapropriação⁸⁹.

Diante disso, segundo o artigo 182, § 2º, da Constituição Federal, a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor. Além dessa disposição, é facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no Plano Diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente de: parcelamento ou edificação compulsória; imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressiva no tempo⁹⁰; desapropriação com pagamento mediante títulos de dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais (CF, art. 182, § 4º, I, II e III). Integra o conceito de função social da propriedade urbana o usucapião especial urbano (CF, art. 183), que mereceu atenção do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001).

A função social da propriedade, como se vê, tem relação direta e marcante com a questão do desenvolvimento econômico ao qual impõe uma série de restrições no interesse coletivo, frontalmente contrário ao interesse privado narcizista, que apenas preservava os interesses individuais do dono da propriedade sem se preocupar se eventualmente isso geraria transtornos para a coletividade.

Para José Afonso da Silva⁹¹, a função social da propriedade manifesta-se na estrutura inicial do direito de propriedade, realizando concretamente um elemento qualificante na predeterminação dos modos de aquisição da propriedade, gozo e da utilização de bens, e é por esse motivo que se conclui que o direito de propriedade não pode ser mais tido como individual e que a criação do princípio da função social, o que não impede a existência deste instituto, acaba por modificar a sua natureza.

⁸⁹ PEREIRA, Luís Portella. *A função social da propriedade urbana*. 1. ed. Porto Alegre: Síntese, 2003. p. 35-36.

⁹⁰ A Constituição Federal de 1988, ao estabelecer a competência dos Municípios para instituir impostos, estatui que, sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o artigo 182, § 4º, inciso II, o imposto sobre propriedade predial e territorial urbana poderá ser progressivo em razão do valor do imóvel; e ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel (art. 156, § 1º, incisos I e II).

⁹¹ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 77-78.

Modifica a natureza do direito de propriedade com a inserção do princípio da função social da propriedade, justamente por de certa forma restringir alguns direitos que eram exercidos de forma livre, quando se falava no uso e no gozo da utilização da propriedade. Esse princípio vem servir de balizador na conduta principalmente do proprietário, mas não só este, mas aquele que se utiliza da propriedade, devendo agir de acordo com sua função social, que diz respeito também aos interesses de toda a coletividade.

Não se trata no caso do princípio da função social vir a passar por cima, através da via legislativa, da instituição que é o direito da propriedade privada, mas pelo contrário, no caso concreto esse regime não autoriza esvaziar a propriedade do seu conteúdo essencial mínimo, sem indenização, porque este está assegurado pela norma de sua garantia⁹².

Aqui o direito de propriedade em si, continua a ser respeitado dentro de suas características sempre amparado por lei. Importa frisar que, embora a função social da propriedade possa dar um caráter coletivo ao direito de propriedade, suas características como a de exercer os direitos de propriedade do titular, estão asseguradas de um conteúdo essencial que lhe garante uma indenização em caso de alguma restrição arbitrária que possa vir a ser estabelecida em outra norma legal.

Ainda, em razão de que a propriedade deve atender sua função social, na medida em que só há direito de propriedade garantido constitucionalmente enquanto se estiver dentro da função social que é um dos elementos deste direito de propriedade, podemos concluir que na Constituição Federal, somente goza de proteção constitucional a propriedade sobre bem imóvel urbano que esteja de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Município⁹³.

As diretrizes estabelecidas no Plano Diretor é que estabelecerão as condições que cada propriedade deverá ter para atender a função social determinada pela legislação pátria. Assim, somente cumpridora das regras estabelecidas pelo Município, é que a propriedade poderá gozar de proteção constitucional tornando o seu estado como de caráter legal. Nesta senda, importa verificar dentro do Direito Urbanístico como se dá a distribuição das competências dos entes federados e principalmente qual a competência dos Municípios para executar políticas de ordem urbanística.

⁹² SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 77-78.

⁹³ CARAMURU, Francisco Afonso. *Estatuto da Cidade comentado*. 1. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001. p. 12.

2.1.3 Competência material municipal para legislar sobre Direito Urbanístico

Neste tópico analisamos, em virtude do Plano Diretor ser um instrumento de responsabilidade e utilização dos Municípios, a incumbência dos mesmos de legislar sobre regras de Direito Urbanístico, que nos parece ter íntima relação com o papel que desempenha o Plano Diretor dentro de uma realidade local e a possibilidades de se utilizar de regras de Direito Urbanístico para aplicar aos mesmos.

A competência urbanística, calçada no artigo 3º do Estatuto da Cidade, dispõe sobre as formas como serão tratados os assuntos ligados às questões urbanísticas, considerando que a Constituição Federal tornou obrigatória a criação de um sistema de normas de Direito Urbanístico. Essa composição se dará, portanto, pelas normas constitucionais referentes à política urbana, pela lei federal de desenvolvimento urbano, também pelo conjunto de normas sobre a política urbana estabelecidas nas Constituições dos Estados, por lei estadual de política urbana e demais legislação estadual urbanística, e por último de normas municipais referentes à política urbana estabelecidas nas leis orgânicas dos Municípios, no Plano Diretor e demais legislação de ordem urbanística⁹⁴.

O legislador brasileiro preferiu pulverizar, quando da consagração da responsabilidade urbanística em ordem constitucional, a responsabilidade do trato com as questões urbanísticas a todos os seus entes federados, o que de certa forma realça a preocupação que vem sendo dada a aspectos de ocupação que não eram muito percebidos em outros momentos.

Dentro disso, o desenvolvimento principalmente urbano que o Plano Diretor está incumbido possui reflexo justamente na competência dos Municípios, no que tange às matérias de Direito Urbanístico. Assim, o artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, diz que compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, esses assuntos que devem ser tratados pela população diretamente envolvida que se encontra nos Municípios. Na sequência, o artigo 30, inciso VIII, da Constituição Federal, diz que compete aos Municípios promover no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, itens que devem fazer parte do Plano Diretor como projeto para a construção das cidades e para aliar crescimento e desenvolvimento com preservação do meio ambiente necessário a sadia qualidade de vida⁹⁵.

⁹⁴ SETTE, Marli T. Deon; PEIXOTO, Marcelo Magalhães; PAVANI, Sérgio Augusto Zampol. *Direito ambiental*. São Paulo: MP, 2009. p. 375.

⁹⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 548.

No planejamento, e aqui se discute um planejamento voltado para a preservação ambiental, adotado através das diretrizes constitucionais se consagra o controle do uso do solo, ou seja, do cuidado com a utilização do solo urbano, da destinação que irá dar ao bem, também da ocupação do solo e isso necessariamente tem reflexo na preservação do meio, na qualidade e na preservação dos recursos naturais que a ordem urbanística terá que necessariamente enfrentar por se tratar de ordem constitucional.

A Carta Magna, portanto, concedeu aos Municípios a atuação legislativa no que tange aos assuntos de interesses locais, não podendo deixar de se perceber que o planejamento municipal se constitui em um desses interesses locais. Assim, se modifica aquele processo centralizador que possuía raízes ainda quando da colonização portuguesa, em que tudo respondia ao governo central, propiciando para a municipalidade uma significativa mudança, pois dá maior liberdade na atuação dos administradores para realizarem políticas mais adequadas com a sua realidade, em virtude de que o Brasil é um país de envergadura continental e possui realidades significativamente diferentes em muitos dos municípios brasileiros de norte a sul.

Neste mesmo sentido, segundo Adir Ubaldo Rech, a Constituição Federal dá poderes e obrigações aos Municípios sobre a matéria, sendo que para a União são conferidos os poderes de fixar diretrizes gerais. Além disso, há o Estatuto da Cidade que se constitui nas diretrizes gerais sobre política urbana de competência da União. Por tudo isso, o Plano Diretor deve estabelecer normas locais de concretização dessas políticas, onde o Município tem a competência material e legislativa de elaborar o projeto de cidade, conforme prevê a Carta Magna no seu artigo 182, § 1º⁹⁶.

A competência legislativa de criar leis que tratam da ordem urbanística e principalmente a competência material que é de efetivamente executar, de realizar os ditames propostos em lei para as políticas se tornarem realidade, modificando o cenário e observando os reais interesses da política constitucional estão a disposição dos Municípios, bastando ter o interesse local de se utilizar desses mecanismos.

O que se vê é que há peculiaridades no Direito Urbanístico, que o afastam das regras clássicas do Direito Civil, e isso interessa a realidade local, como nos casos em que este produz a perpetuação da propriedade como um dos atributos da propriedade, e isso é combatido no Direito Urbanístico como no instituto da edificação e parcelamento

⁹⁶ RECH, Adir Ubaldo. *A exclusão social e o caos nas cidades*. Caxias do Sul: Educs, 2007. p. 144.

compulsórios, em que o não-uso da propriedade deixa de ser uma forma de praticá-la, combatendo a especulação imobiliária e a real utilização do bem, entre outros casos⁹⁷.

É importante asseverar que a ótica de usar e abusar da propriedade oriunda do antigo Código Civil francês, onde o proprietário fazia aquilo que fosse de seu entendimento, está ultrapassada. Dentro da ótica do Direito Urbanístico, como forma do bem-estar social, isso se modificou, retratando o atual estágio de evolução jurídica em que obriga ao proprietário dar uma destinação correta ao imóvel sob pena de multa ou até eventualmente da perda do imóvel em caso de descumprimento no caso do IPTU progressivo no tempo.

Outro item que faz parte do processo de observação da ordem urbanística, é que também podemos incluir a competência material ambiental aos Municípios dentro das incumbências da ordem urbanística. A regra é uma competência comum entre os entes federados, em que a tônica é a cooperação entre as várias unidades políticas, para executar diversas medidas, visando entre outros aspectos, a proteção de bens de uso comum do povo, o que não deixa de fazer parte da proteção da ordem urbanística que engloba todos os aspectos da vida urbana, podendo fazer valer através de determinados mecanismos legais a preservação do meio ambiente.⁹⁸

Observe-se que do ponto de vista da dogmática, como as regras de Direito Urbanístico são de direito público, são compulsórias e cogentes, devem ser obrigatoriamente observadas, e são de direito público, porque regulam uma função pública que é a atividade urbanística do Poder Público, acabam dando forma a conduta e as propriedades dos particulares de acordo com sua disciplina. Assim, essas normas são sempre imperativas e cogentes por serem realmente relevantes para a sociedade, se constituindo de um caráter inderrogável pela vontade dos particulares, o que legitima verdadeiramente a competência dos Municípios para exercerem suas políticas de acordo com a vontade dos administradores para o bem da coletividade⁹⁹.

De acordo com Toshio Mukai¹⁰⁰, embora se trate efetivamente a matéria de competência concorrente, entre União, Estados e Municípios, a grande massa de normas urbanística pertence à competência municipal, que pode editar seus planos de desenvolvimento urbano, seu zoneamento, impondo recuos e gabaritos, distribuindo as

⁹⁷ LIRA, Ricardo. Direito Urbanístico, Estatuto da Cidade e regularização fundiária. In: COUTINHO, Ronaldo; BONIZZATO, Luigi (Orgs.). *Direito da cidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 5.

⁹⁸ SETTE, Marli T. Deon; PEIXOTO, Marcelo Magalhães; PAVANI, Sérgio Augusto Zampol. *Direito ambiental*. São Paulo: MP, 2009. p. 375.

⁹⁹ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 62.

¹⁰⁰ MUKAI, Toshio. *Temas atuais de direito urbanístico e ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 28.

atividades que são exercitáveis, mediante a outorga onerosa do direito de construir, por exemplo, dentro de uma legislação que venha a levar em conta o bem-estar da população e a proteção do meio ambiente, disciplinando efetivamente o parcelamento do solo e dispondo sobre as normas edilícias. Trata-se de uma competência municipal que é significativamente ampla, mas que está dentro do conceito de peculiar interesse local embora muitas vezes esteja condicionada por normas concorrentes, tanto federais como estaduais.

Todas essas regras conferem legitimidade para que o Município possa dentro de sua realidade exercer o direito de planejar adequadamente o crescimento ou adequação da cidade, reservando-se determinados direitos e garantias que o legislador constitucional entendeu essenciais.

2.2 A legalidade informal das cidades brasileiras

Rudolf Von Ekardt, já em 1975, dizia que na renovação para a evolução urbana e na nova construção paramos de produzir apenas novos prédios e projetos individuais e começamos a criar comunidades. Não basta atualizar a nossa arquitetura urbana. Para torná-la um bom lugar para viver, nossos esforços devem ser dirigidos para tornar a cidade em um agregado organizado de bairros habitáveis¹⁰¹.

Não foi o que efetivamente se deu no processo de construção das cidades brasileiras, uma renovação capaz de tornar a cidade um conjunto completo de bairros habitáveis. Para Adir Ubaldo Rech¹⁰², verifica-se que as cidades têm apenas um projeto clássico excludente e que os planos diretores das cidades refletem essa tendência, visto que a enorme quantidade de leis municipais, não muda em nada a eficácia da construção de uma cidade sustentável e para todos.

O que aconteceu no crescimento dos Municípios brasileiros, justamente em função de um projeto clássico excludente, foi a permissão apenas àqueles que possuíam condições de fazer parte da cidade, de adquirir imóveis, bens, e que aos pobres e despossuídos, restava o entorno das cidades. Isso demonstra a tendência da maioria dos planos no Brasil e a não aplicação das leis municipais, que naquela parte informal das cidades onde o Plano Diretor

¹⁰¹ ECKARDT, Wolf Von. *A Crise das Cidades. Um lugar para viver*. Tradução de Edmond Jorge. Rio de Janeiro: Zahar, 1975. p. 329.

¹⁰² RECH, Adir Ubaldo. *A exclusão social e o caos nas cidades*. Caxias do Sul: Educs, 2007. p. 144.

não chegava, foram se desenvolvendo uma maneira diferente daquela prevista nos planos diretores e que foram sendo admitidas pelas administrações públicas por justamente não se ter outro tipo de alternativa para aquelas pessoas.

Portanto, podemos dividir a cidade no complexo sistema de ocupação urbana no Brasil entre a cidade formal, que é a parte da cidade que está virtualmente legalizada, paga os impostos e as taxas e é reconhecida oficialmente como cidade e que se encontra na maioria das vezes dentro das regras a que o Plano Diretor submete, e a chamada cidade informal, onde os terrenos ilegais são frutos de invasão ou posse, onde não há cobrança de impostos e taxas e onde na maioria dos casos falta energia elétrica, água, saneamento básico e planejamento¹⁰³.

Essa dúplici realidade é um contraste que ocorre em grande parte das cidades brasileiras, não só as pessoas que migram do campo para a cidade ou de outros locais e que não possuem condições financeiras de se manter na cidade legal acabam por residir no seu entorno, mas também aquelas que não possuem condições de permanecerem na denominada cidade legal, por não possuir condições financeiras para manter todo esse sistema.

Verdadeiramente a ocupação urbana no Brasil é cheia de contrastes. Segundo Marici Capitelli do Jornal O Estado de São Paulo, em matéria publicada em 13 de outubro de 2002, intitulada 'Morumbi Rico, Morumbi Pobre', um dos bairros mais ricos da cidade de São Paulo, há uma realidade extremamente gritante e que afeta necessidades como urbanização, transporte, saúde e educação por incrível que pareça. Sendo um dos bairros mais luxuosos e tradicionais da cidade de São Paulo, a favela representa 47,7% do total de moradores, onde cada vez mais os imóveis de alto padrão se aproximam dos barracos, onde a grande maioria das famílias gira em torno dos vizinhos ricos, tais como empregadas domésticas, babás e seguranças, uma realidade que influencia diretamente no Plano Diretor e onde preços de imóveis que podem variar de R\$ 3 mil num barraco a mansões de mais de R\$ 1 milhão, e ainda assim precisa rever questões sociais como saúde, educação, entre outros problemas sociais¹⁰⁴.

E esta cidade informal que denominamos, vem se tornando cada vez mais aceita pelas autoridades públicas que não encontram outro tipo de alternativa para solucionar os problemas senão legalizar essa informalidade, ou seja, fazer com que as áreas que estão fora do limite do planejamento também façam parte da cidade e recebam melhoramentos.

¹⁰³ SILVA. José Carlos Alves da. Favelas e meio ambiente urbano. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coords.). *Direito urbanístico e ambiental*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2002. p. 276.

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 279.

Para Adir Ubaldino Rech, a preocupação que ocorre para fabricação de produtos de consumo no modelo moderno de estilo de vida, que não racionaliza a ocupação dos espaços, tem como consequência aquilo que ocorre em grandes cidades como São Paulo, Rio de Janeiro, entre outras, que além de terem destruído grande parte dos espaços para a convivência humana, dando lugar ao sistema de transporte, encontramos ainda assim um sistema de transporte falido, em que o trabalhador demora mais para chegar em casa do que o tempo que permanece em casa, tudo em função principal na forma de se privilegiar o automóvel¹⁰⁵.

A priorização de bens de consumo levou as cidades brasileiras para uma ótica diferente de planejamento, valorizando os veículos, com grandes centros de consumo, ruas asfaltadas, grandes prédios e poucos espaços para a convivência humana, à preservação do meio ambiente e a pequena diversificação dos meios de transporte nas grandes metrópoles. Assim, os trabalhadores que não possuem condições de residir no centro das grandes cidades, acabam optando por suas periferias que não oferecem as mesmas condições de vida, influenciando a informalidade como no caso dos transportes irregulares, a construção de casas em encostas, nos morros, em locais que os trabalhadores possuem condições de se manter e que também possam chegar ao trabalho, mesmo que naquele local onde residem de maneira informal correm risco de vida.

Grande parte da informalidade decorre do deficiente funcionamento do serviço público, que ora irradia efeitos aos administrados difusamente considerados, ora decorre de fatores estruturais como falta de pessoal ou motivo financeiro, ora da compleição moral das autoridades e servidores públicos como corrupção e desvio de verbas, ora na falta de uma vontade política de prefeitos ou dos responsáveis no planejamento ou em disponibilizar recursos humanos e materiais, e ainda na omissão e descaso com o meio ambiente natural e o urbano¹⁰⁶.

Como forma de regularizar essas áreas no entorno das cidades dessas pessoas que residem no local, mas que não são proprietárias dessas terras, o conhecido Estatuto da Cidade, no intuito de regularizar essa situação, criou o instituto do usucapião especial de imóvel urbano, em seu artigo 9º, que possibilita a aquele que possui como sua área ou edificação urbana até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem

¹⁰⁵ RECH, Adir Ubaldino. *A exclusão social e o caos nas cidades*. Caxias do Sul: Educs, 2007, p. 149.

¹⁰⁶ SILVA, José Carlos Alves da. Favelas e meio ambiente urbano. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coords.). *Direito urbanístico e ambiental*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002. p. 276-277.

oposição, se utilizar para moradia sua ou de sua família, adquirir o domínio do imóvel desde que não tenha outro imóvel urbano ou rural.

Assim começamos a dar um caráter legal a uma parte da cidade, a cidade informal, que começamos a definir como legalidade informal, ao passo que essas áreas são reconhecidas pelas autoridades no momento da efetivação do direito de usucapião especial do imóvel urbano, consagrando direito em virtude da impossibilidade ou ineficiência para a busca de outro tipo de solução mais coerente e que evidentemente promove uma justiça social.

Nessa modalidade de usucapião especial de imóvel urbano, é estampado um poderoso instrumento de justiça social, pois permite àqueles que fazem do imóvel urbano o centro da sua moradia e de sua família, e que certamente esses imóveis em sua grande maioria se situam em regiões de baixa renda, um lugar dentro da cidade informal de segurança e bem-estar¹⁰⁷.

A legalidade informal das cidades se constitui de tal forma que para solucionar um problema social caracterizado por um modelo elitista que excluía os menos abastados, criou-se por uma ficção jurídica uma forma de conceder a aquele que não possui condições de adquirir um imóvel na denominada “cidade legal” condições de possuir como sua a propriedade onde reside com sua família, realizando uma verdadeira justiça social.

O que acontece é que embora se promova a chamada justiça social através da modalidade de usucapião especial de imóvel urbano, por exemplo, a ocupação que se deu dentro da chamada cidade ilegal na sua imensa maioria ocorre de forma desordenada, o que gera imensos prejuízos tanto estruturais, de pavimentação, como de deterioração do meio ambiente, de ocupação de encostas, de enchentes nas áreas de várzeas ocupadas por moradores, no acúmulo do lixo, por esses motivos que o planejamento municipal deve se antecipar e evitar a consolidação desse processo de caos social.

O rápido processo de urbanização que ocorreu no Brasil sem a infraestrutura adequada trouxe problemas ambientais, como poluição da água e geração de volumes crescentes de lixo sem disposição adequada. Esses fatores resultam, segundo estudo realizado pelo IPEA/RJ, em gastos médicos (realizados pelo sistema Inamps) associados principalmente à poluição hídrica doméstica no Brasil, que em 1989 chegou na casa dos US\$ 40,2 milhões, e aos gastos hospitalares na cidade de São Paulo, com doenças causadas por poluição atmosférica, para o mesmo ano foram de US\$ 785 mil, e aos custos médios de saúde per capita associados à

¹⁰⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 290.

poluição hídrica foram de US\$ 2,97 e US\$ 0,84 associados à poluição atmosférica (para as populações de São Paulo, Rio de Janeiro e Cubatão)¹⁰⁸.

Essa legalidade informal, que aceitava o crescimento das cidades como política de desenvolvimento das cidades, sem antes de tudo garantir infra-estrutura, potencializou os problemas ambientais que acabam refletindo na necessidade de gastos públicos com saúde tendo em vista que a poluição aumentou na justa medida em que não há saneamento básico em muitas das moradias, ou esgoto ligado direto no rios, muitos desses rios que abastecem a própria população diretamente afetada, realidade essa já muito conhecida e aceita inclusive pela comunidade que não se percebe como a causadora do prejuízo ambiental.

Em muitos lugares do mundo, as cidades se desenvolvem de maneira vertiginosa. Constatam-se que em cada uma delas os resultados são muito diferentes, os edifícios projetados pelos arquitetos e em conformidade com os regulamentos, as cidades disciplinadas por planos urbanísticos dizem respeito somente a uma parte da população, pois a outra parte não está em condição de se servir disso, e se organiza por sua própria conta em outros tipos de estabelecimentos irregulares, sendo o terreno ocupado sem um título jurídico, as casas construídas com recursos próprios e onde há falta de serviços, com critérios diversos para quem se vale do resto da cidade¹⁰⁹.

A movimentação social vai formando os contornos da cidade que, ao privilegiar determinadas camadas sociais, se sente obrigado a tomar medidas para solucionar os seus problemas mais básicos, mas que de modo diverso daquele que é previsto em lei, como é o caso da construção de casas e bairros irregulares.

Para Luís Portella Pereira¹¹⁰, o que aconteceu na maioria das cidades brasileiras foi um crescimento desordenado, em que a cidade ia atrás de determinada coisa, havendo uma verdadeira inversão da ordem. Cita como exemplo a cidade de Campinas, no Estado de São Paulo, onde os rumos de crescimento municipal foram atrás da prefeitura, sendo que no momento em que a prefeitura deslocou-se para outra área, se deu início a migração do comércio, dos bancos, entre outros negócios.

¹⁰⁸ LUSTOSA; CANEPA; YOUNG. Política Ambiental. In: MAY, Peter H.; LUSTOSA, Maria Cecília; VINHA, Valéria da (Orgs.). *Economia do meio ambiente*. Teoria e prática. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003. p. 141.

¹⁰⁹ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Direito às cidades sustentáveis no âmbito da tutela constitucional do meio ambiente artificial. In: FERREIRA, Heline Silvini; LEITE, José Rubens Morato (Coords.). *Estado de direito ambiental*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 274.

¹¹⁰ PEREIRA, Luís Portella. *A Função social da propriedade urbana*. 1. ed. Porto Alegre: Síntese, 2003. p. 54.

Todo esse movimento social que é aceito pelas autoridades, evidentemente causa em determinadas áreas uma aglomeração bastante intensa que em pequenos espaços utiliza intensamente os recursos naturais do lugar, ou começa a degradá-lo através do despejo de dejetos, como esgoto e lixo, por um número acentuado de pessoas o que acaba gerando um significativo desastre ambiental, que acaba por sua vez, gerando problemas tanto de ordem ambiental como de ordem jurídica e econômica.

2.3 Crescimento ordenado, problemas jurídico-ambientais e econômicos

A natureza por si só não possui elementos jurídicos. Ela começa a adquirir utilidade legal por uma ficção jurídica, pois a sua utilidade natural é exclusivamente agrícola, o que reforça o vínculo entre o urbano e o rural¹¹¹.

Não se trata de desfazer a divisão entre a parte urbana da cidade e a área rural, mas de perceber que, mesmo havendo esta divisão, tudo se constitui a partir da natureza, que é essencial para a sobrevivência do ser humano, e que em virtude disso precisamos preservar e encontrar as melhores soluções da existência harmônica entre ser humano e meio ambiente seja urbano ou rural.

Frise-se que a constante degradação ambiental, que ocorre tanto na área urbana como na área rural, é na maioria das vezes originada pelo homem, causadora de reflexo em diversas áreas tais como economia, política, sociedade, atingindo o bem-estar, a qualidade de vida e a sobrevivência do ser humano. Evidentemente, há necessidade de frear este processo, visto que há uma estreita relação entre o homem com o meio ambiente para que possa continuar vivendo na terra.

Evidencia-se aqui, portanto, a relação existente entre direito ambiental e desenvolvimento, mais especificamente o desenvolvimento sustentável. Pode-se definir desenvolvimento sustentável “como o desenvolvimento que responde às necessidades do presente sem comprometer as possibilidades das gerações futuras de satisfazer suas próprias necessidades”¹¹².

¹¹¹ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 82.

¹¹² BARRAL, Welber; FERREIRA, Gustavo Assed. Direito ambiental e desenvolvimento. In: BARRAL, Welber; PIMENTEL, Luiz Otávio (Orgs.). *Direito ambiental e desenvolvimento*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006. p. 13.

A capacidade de carga do planeta Terra, no que se refere à utilização do meio ambiente como fossa de resíduos, não poderá ser ultrapassada sem que ocorram grandes catástrofes ambientais. O que não se conhece é a capacidade de carga do planeta Terra e é muito difícil dizê-la com precisão, o que se deve fazer é uma postura precavida que implica em agir sem esperar para se ter certeza, criando quanto antes condições principalmente sócioeconômicas, institucionais e culturais que estimulem não apenas progresso para poupar os recursos naturais, mas também uma mudança nos padrões de consumo para que não impliquem no uso contínuo e ilimitado dos mesmos¹¹³.

A utilização exacerbada dos recursos naturais evolui principalmente nas grandes cidades, onde a extrema concentração da população e de empreendimentos industriais, além de práticas desleixadas por parte da administração, que não se preocupa com questões como saneamento básico e o aumento da utilização dos recursos naturais de um lugar específico, em função desses fatores, agrava a crise ambiental e traz reflexos diretos nas sustentabilidade das cidades.

A forma como ocorreu o problema ambiental não foi de acordo com o paradigma do desenvolvimento sustentável, mas foi de acordo com um processo histórico baseado no modelo de produção, modelo significativamente extrativista. Essa carga necessariamente afeta a questão da sustentabilidade, caracterizando o esgotamento dos recursos naturais e elevando o processo de entropia, ou seja, colocando o planeta rumo a um contínuo processo de deterioração.¹¹⁴

Esse processo de entropia aparece em grande escala dentro das cidades brasileiras pela falta de planejamento que poderiam talvez não resolver, mas diminuir significativamente seus efeitos. As atividades potencialmente poluidoras como resíduos industriais, que são despejados em rios ou mesmo no mar, poderão ser evitados através da proibição de instalação de indústrias em determinados locais através da imposição pelo Plano Diretor, no caso da falta de saneamento básico pelo respeito à ocupação ordenada com fornecimento de casas populares, sistema de esgoto, entre outras iniciativas.

O direito ambiental surge, portanto, como um novo paradigma de contenção do direito, a partir do momento em que desaparece a concepção de que o planeta teria absoluta capacidade de resiliência em face da ação do ser humano na natureza, verificando-se que em

¹¹³ MAY, Peter H.; LUSTOSA, Maria Cecília; VINHA, Valéria da. *Economia do meio ambiente*. Teoria e prática. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003. p. 5.

¹¹⁴ BARRAL, Welber; FERREIRA, Gustavo Assed. Direito ambiental e desenvolvimento. In: BARRAL, Welber; PIMENTEL, Luiz Otávio (Orgs.). *Direito ambiental e desenvolvimento*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006. p. 13.

determinados processos, principalmente industriais, onde a matéria foi de tal maneira trabalhada que o meio ambiente por si só não consegue mais transformá-lo novamente em seu estado natural, o que acontece em grande escala nas cidades.¹¹⁵

Sem sombra de dúvidas que este processo de degradação não é recente. A evolução da exploração dos recursos naturais acelerou o processo de entropia global, que se iniciou mais especificamente na segunda Revolução Industrial por meio da utilização de novas fontes de energia, permitindo a produção em massa e, em função disso, a popularização do consumo, o aumento no poder de compra do trabalhador assalariado e o aumento populacional, constante nos últimos dois séculos.

Trata-se de uma relação que o homem desenvolveu a partir principalmente da Revolução Industrial, onde começa a produzir de fato em escala industrial sem se preocupar com os danos ambientais.

O meio ambiente sofre as consequências deste novo modelo de ocupação, tendo em vista a maior utilização dos recursos naturais, tanto para obtenção de alimentos, como no caso da agricultura, que se utiliza da água para irrigação e os insumos agrícolas, como o agrotóxico e como para moradia no caso das grandes aglomerações urbanas.

O problema reside no fato de que estas transformações, matéria e energia são devolvidas ao meio ambiente em alto estado de entropia, principalmente através do metabolismo sofrido, produzindo forte impacto na autorregulação do sistema, visto que possui apenas certa capacidade de renegeração da natureza conforme aduzimos anteriormente.¹¹⁶

Existem novas ideias da economia ambiental que focalizam o papel da natureza como fornecedora de matéria-prima ou como receptora de materiais danosos. Dentro dessa relação, encontramos o sentido de meio ambiente. Assim, meio ambiente deixa-se conceituar como um espaço onde se encontram apenas os recursos naturais, mas inclusive aqueles já reproduzidos (transformados) ou degenerados (poluídos), como no caso do meio ambiente urbano como forma de pesar todo o sistema.¹¹⁷

O que acontece, segundo os economistas ecológicos, é que a utilização de recursos de acordo com preços de mercado leva a uma irracionalidade como se vive hoje, além ainda da tendência à precificação. Atribuir valor entre o meio ambiente e o ser humano é impossível, não se faz possível trocar bens gratuitos líquidos oriundos da natureza para a forma de custos

¹¹⁵ SOARES, Guido Fernando Silva. *Direito internacional do meio ambiente*. Emergência, obrigações e responsabilidades. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 15.

¹¹⁶ MUELLER, Danton apud BARRAL, Welber. *Direito Ambiental e Desenvolvimento*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 1999. p. 536.

¹¹⁷ DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 51.

líquidos ou, além disso, não se pode fixar um valor para a biodiversidade devido à importância da biodiversidade para a estabilidade global. A economia ecológica alega que não existem preços ecologicamente corretos, o que existe no máximo são preços ecologicamente corrigidos, como no caso da estipulação de impostos ecológicos sobre a produção¹¹⁸.

É preciso perceber que mesmo fixando preço para os custos ambientais dentro, por exemplo, da criação de um produto, o bem ambiental assim entendido juridicamente não se presta a uma precificação, e que seu valor para a coletividade não necessariamente está ligado a ter condições de ser levado a um determinado valor financeiro.

Em razão disso, a proteção jurídica do meio ambiente se consolida formando o movimento ambiental da conscientização da sociedade de que os recursos naturais deveriam ser protegidos do ambientalismo, através do conjunto de ações teóricas e práticas tendo por objetivo evitar a degradação ambiental¹¹⁹.

Um dos marcos nessa proteção do direito ambiental brasileiro passa evidentemente pelo artigo 225 da Carta Magna, que assegura o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial a sadia qualidade de vida, introduzindo o conceito de desenvolvimento sustentável, determinando ao Poder Público salvaguardar o meio ambiente também para as gerações futuras.

Também, o artigo 5º, em seus incisos XXII e XXIII, da Constituição Federal, conforme já citamos, garante o direito de propriedade e de que a propriedade atenderá a sua função social, respectivamente, verificando-se que essa função social deve também perceber que a natureza em seus diferentes níveis de estágio, seja no meio ambiente urbano ou rural possui valor para a sociedade. Assim, segundo Antônio Maria Iserhard¹²⁰, a propriedade individual, instituto fundamental do Direito Civil, tida como um direito de seu titular, modifica-se para ser concebida como uma propriedade social, em que o sujeito titular passa a ter o dever de cumprir sua função social perante a sociedade.

Sendo uma propriedade social, deve atingir parâmetros de utilização racional de seus recursos e preservar o meio ambiente para as futuras gerações. Mas como um Estado emergente tal qual o Brasil, pode compor a necessidade de obter índices de crescimento econômico elevado, melhora no índice de desenvolvimento humano com a utilização racional

¹¹⁸ MONTIBELLER FILHO, Gilberto apud BARRAL, Welber. *Direito ambiental e desenvolvimento*. Florianópolis: Fundação Boiteux 2006. p. 23.

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 24.

¹²⁰ ISERHARD, Antônio Maria. A função sócioambiental da propriedade no Código Civil. *Revista Trabalho e Ambiente*, Caxias do Sul, Universidade de Caxias do Sul, Educus, v. 2, n. 2/3, 2003/2004. p. 210.

de recursos naturais, enfrentando necessariamente o embate entre o econômico, o meio ambiente e o social.

Para Welber Barral¹²¹, é fundamental a construção de um modelo de gestão integrada dos recursos naturais, que favoreça a participação dos setores responsáveis pela produção e circulação de bens e serviços, ou seja, capital e trabalho, bem como pela participação do terceiro setor (organizações da sociedade civil).

Parece-nos que essa preocupação de gestão integrada está diretamente ligada a necessidade de apoio e de realizações do poder público, pois é quem controla e permite as atividades dentro de cada Município.

Segundo Cristiane Derani¹²², é no interior do desenvolvimento industrial-tecnológico moderno que devem ser encontrados os meios de proteção e conservação dos recursos naturais. Pensar em proteção do meio ambiente é uma clara opção pela continuidade desta sociedade.

A continuidade da sociedade passa pela proteção do meio ambiente, pois o ser humano tem, dentro das condições para sua sobrevivência, a necessidade de recursos naturais, tais como terra, água e alimentos, o que por si só obrigaria sua preservação, mas evidentemente que com o desenvolvimento de técnicas modernas poderemos diminuir, evitar ou melhorar as condições do ambiente.

O direito ambiental é em si reformador, modificador, pois atinge toda a organização da sociedade atual, cuja trajetória conduziu à ameaça da existência humana pela atividade do próprio homem, o que jamais ocorreu em toda história da humanidade e que pode se tornar realidade.¹²³

A tarefa do direito no ramo do direito ambiental é fazer com que as normas jurídicas possam orientar as ações humanas, influenciando seu conteúdo, no sentido de um relacionamento conseqüente com o meio ambiente.¹²⁴

Os problemas jurídico-ambientais começam a acontecer quando falamos de crescimento populacional e das cidades quando o planejamento das cidades não está preparado para receber este aumento. Neste momento surgem necessidades das mais diversas que em alguns momentos demoram a serem solucionadas ou mesmo porque o Poder Público já não possui condições de reverter o processo de crescimento e de ocupação desordenada.

¹²¹ MONTIBELLER FILHO, Gilberto apud BARRAL, Welber. Direito ambiental e desenvolvimento. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006. p. 24.

¹²² DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 55.

¹²³ Ibidem, p. 56.

¹²⁴ Ibidem, p. 62.

A participação da sociedade nos programas decisórios, de planejamento e licença de atividades geradoras de grande impacto no ambiente, é um avanço no sentido da democratização da realização de políticas para a conservação ambiental – ou realização de estratégias de sustentabilidade.¹²⁵

Há uma dificuldade de acompanhamento das medidas de planejamento, pois a agressiva competitividade do mercado, através das indústrias e grandes empresas, faz com que suas atividades e realizações ocorram muito antes da tomada de medidas pelo poder público e parece que o potencial econômico sempre está um pouco a frente da ótica da preservação do meio ambiente. É nesse momento que as leis, principalmente do trato urbanístico, têm papel de garantidor dos direitos essenciais à qualidade de vida do cidadão.

As novas tecnologias, como as de potencial destrutivo existente na tecnologia nuclear, por exemplo, o uso da ciência para produção de armamentos cada vez mais potentes e para sintetizações químicas extremamente perigosas e o avanço incauto da engenharia genética só plenamente conhecido por seus *experts*, trouxeram uma questão inusitada à sociedade: sua capacidade de autodestruição.¹²⁶

Mas essa capacidade de autodestruição já vem ocorrendo a muitos anos de forma mais lenta e gradual, como é o caso da poluição das terras, das águas, do ar, do desmatamento, do desvio de nascentes, da mortandade de animais e que estamos mais “acostumados” a aceitar.

De acordo com Ignacy Sachs¹²⁷, na questão da utilização da Economia que só visa o objetivo do aumento de capital, chega a dizer que a Economia se tornou uma ciência sombria no momento somente da intenção de lucrar, e aponta que na verdade a ecologia e a economia devem ser reexaminadas como integração das duas, e não da adoção de modelos econômicos para a ecologia moderna.

A busca por um “caminho do meio” entre os ecologistas extremados, que pregam a estagnação do crescimento e aqueles desenvolvimentistas que acreditam que com a evolução tecnológica se dará o processo de solução dos problemas ambientais-econômicos, foi a maneira encontrada como forma de ser socialmente aceita e implementada por métodos favoráveis ao meio ambiente. O ideal desenvolvimento sustentável, por exemplo, é incompatível com o jogo sem restrições das forças de mercado, visto que não há como querer

¹²⁵ DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 71.

¹²⁶ *Ibidem*, p. 163.

¹²⁷ SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. 3. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008. p.52.

privatizar todo o capital da natureza, emitindo títulos como forma de garantia na provável tentativa de atribuir valor aos serviços do ecossistema mundial¹²⁸.

Um exemplo são os distritos industriais irregulares que se instalam em zonas próximas a rios e acabam despejando seus dejetos e em conseqüência disso acabam sendo multados. Ocorre que o valor dessa multa nunca reparará os danos que causaram ao meio ambiente, e que esses custos são inclusive repassados ao consumidor, que acaba pagando pelo produto, pela multa e sofrendo com a deterioração do meio ambiente.

Trata-se aqui da história natural juntamente com a história da humanidade, havendo efetivamente um compromisso com as gerações atuais e com as gerações futuras, entra em cena a partir deste momento uma ampla e longa discussão sobre o futuro da humanidade que o Poder Constitucional já determina¹²⁹.

Por via de consequência, entra nesse debate o cumprimento do que prega a Carta Constitucional, onde podemos citar o processo de desenvolvimento das cidades, que deverá necessariamente observar a função social a que se destina, como no caso dos imóveis que farão parte de suas diretrizes e devam estar de acordo com o que prega. Michele Constantino, citado por José Afonso da Silva¹³⁰, chega a dizer que há quem considere bens de interesse público as áreas compreendidas em planos diretores e em normas urbanísticas municipais tamanha sua importância, pelo fato de refletirem aquilo que é necessário ao bem coletivo consagradamente consignado na normal constitucional.

A mudança de paradigma de um estado extrativista para um estado de direito ambiental também se dá no processo de modificação cultural. De acordo com Habermas¹³¹, mesmo de modo semelhante, a maioria não pode prescrever às minorias a própria forma de vida cultural, na medida em que se distanciam da cultura de um país, como uma suposta cultura de referência. É preciso saber equilibrar os diferentes interesses, esse é o caminho para a sustentabilidade.

Para Juliana de Souza Reis Vieira¹³², o que deve haver é uma mudança da visão de instrumentos punitivos, como no caso de assentamentos informais irregulares, para

¹²⁸ SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. 3. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008. p. 57.

¹²⁹ *Ibidem*, p. 67.

¹³⁰ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 81.

¹³¹ HABERMAS, Jürgen. *O Futuro da natureza humana*. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2004. p. 5.

¹³² VIEIRA, Juliana de Souza Reis. Cidades sustentáveis. In: MOTA, Maurício (Org.). *Fundamentos teóricos do direito ambiental*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 334.

instrumentos de incentivo quando forem cabível, muitos desses incentivos se dão na ordem econômica.

Ainda assim, o atual modelo desenvolvimentista tem forte aparato na gestão cultural¹³³, sendo que continua caminhando na planificação ostensivamente empresarial.

Essa cultura de desenvolvimento econômico de caráter eminentemente empresarial que ainda caracteriza o espaço urbano, mas que foi uma constante principalmente durante todo o século XX, tem traços culturais bastante arraigados na sociedade brasileira, que não percebe o meio ambiente como um bem que merece ser preservado e mantido e não se importa em degradar sempre sob a ótica da necessidade do sustento e por acreditar que o meio ambiente conseguirá se regenerar.

Com a adoção do conceito de desenvolvimento sustentável, segundo Ignacy Sachs¹³⁴, se acrescenta outra dimensão, a sustentabilidade ambiental à dimensão da sustentabilidade social, determinando necessariamente a mudança da visão do economista convencional que acaba por gerar crescimento com realidade negativa, tanto social como ambiental, levando como meta essencialmente o lucro.

Assim, Aristóteles já dizia que “o lucro é dinheiro: e esta é, de todas as aquisições, a mais contrária à natureza”¹³⁵.

Aqui surge um significativo problema, segundo Ademar Ribeiro Romeiro¹³⁶: como fazer com que a economia funcione considerando os limites de preservação ecológica e dos aspectos sócioeconômicos? De que forma podemos buscar equalizar o desenvolvimento econômico sustentável?

É necessário observar que o ser humano necessita essencialmente do meio ambiente, inclusive como forma de manutenção da espécie humana com vida na terra. Estabelecer limites razoáveis através de mecanismos legislativos e fiscais pode ser uma alternativa adequada, eis que os recursos naturais não são inesgotáveis. Assim, Celso Antônio Pacheco Fiorillo explica:

¹³³ ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 38.

¹³⁴ SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento incluyente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004. p.15.

¹³⁵ ARISTÓTELES. *A Política*. Coleção grandes obras do pensamento universal. Tradução de Nestor Silveira Chaves. São Paulo: Scala, [1995].

¹³⁶ ROMEIRO, Ademar Ribeiro. Economia e economia política da sustentabilidade. In: MAY, Peter H.; Lustosa, Maria Cecília; Vinha, Valéria da (Orgs.). *Economia do meio ambiente*. Teoria e prática. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003. p. 12.

constata-se que os recursos ambientais não são inesgotáveis, tornando-se inadmissível que as atividades econômicas desenvolvam-se alheias a esse fato. Busca-se com isso a coexistência harmônica entre economia e meio ambiente. Permite-se o desenvolvimento, mas de forma sustentável, planejada, para que os recursos hoje existentes não se esgotem ou tornem-se inócuos.

Dessa forma, o princípio do desenvolvimento sustentável tem por conteúdo a manutenção das bases vitais da produção e reprodução do homem e de suas atividades, garantindo igualmente uma relação satisfatória entre os homens e destes com o seu ambiente, para que as futuras gerações também tenham oportunidade de desfrutar os mesmos recursos que temos hoje à nossa disposição.¹³⁷

O administrador público tem a tarefa, atualmente, de observar em todas as suas ações o cuidado com o meio ambiente, principalmente nas questões ligadas ao ambiente econômico, pois dependemos dos recursos ambientais que são necessários para a manutenção da vida.

Um dos grandes desafios é a implementação de políticas públicas de sustentabilidade na prática. Ainda assim, existem formas de incentivar a preservação ambiental através de medidas que por vezes, baseiam-se em restrições econômicas, tais como normas de caráter público e de força cogente para que sejam necessariamente aplicadas. Para Maria Lustosa, Eugênio Canepa e Carlos Young¹³⁸, há diversos instrumentos de ordem econômica que podem ser utilizados como forma de controle dos recursos naturais, como a permissão de receitas fiscais e tarifárias, a consideração de diferentes custos de controle entre os agentes em virtude da atividade, possibilitar que tecnologias menos intensivas em bens e serviços ambientais sejam estimuladas pela redução fiscal, atuação no início do processo de uso dos bens e serviços ambientais que buscam principalmente preservar os recursos naturais ou obter o denominado desenvolvimento sustentável.

Neste processo o Estado moderno assume um importante papel para a manutenção dos recursos naturais, pois tem obrigação de se tornar garantidor das necessidades de ordem social, ocupando efetivamente lugar de destaque na preservação/conservação do meio ambiente.

Um exemplo legal verificamos no artigo 41 do Estatuto da Cidade, no inciso V, onde determina a obrigatoriedade do Plano Diretor para cidades inseridas em área de influência de empreendimentos que causam significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. A ordem econômica está exposta e entra em conflito com os interesses sociais.

¹³⁷ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 2. ed. ampl. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 29.

¹³⁸ LUSTOSA, Maria Cecília; CANEPA, Eugenio Miguel; YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann. Economia do meio ambiente. In: MAY, Peter H.; LUSTOSA, Maria Cecília; VINHA, Valéria da (Orgs.). *Economia do meio ambiente*. Teoria e prática. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003. p. 143.

Assim, segundo José dos Santos Carvalho Filho¹³⁹, tudo deve ser custeado pelos empreendedores ou responsáveis pela atividade, pois estes serão os necessariamente beneficiados, tendo por este motivo a tarefa de realizar medidas de compensação para os Municípios atingidos.

Cabe ao Estado demonstrar que o particular deve se responsabilizar pelos impactos que sua atividade econômica desencadear, seja em um processo efetivamente ligado a atividade desempenhada, seja ao importar ônus ao poder público para que estabeleça medidas de fiscalização, sendo que o particular também possui responsabilidades de manutenção dos recursos naturais, cabendo ao Estado a manutenção da ordem social.

Neste sentido Alindo Butzke, Giuliano Ziembowicz e Jackson Roberto Cervi¹⁴⁰:

O Estado, como entidade responsável pela confecção das leis e garantidor da efetivação das mesmas na manutenção da ordem social, ocupa lugar de destaque na preservação/conservação do meio ambiente. Além de estabelecer regras dentro do seu próprio espaço territorial, o Estado, no atual mundo globalizado, possui também a incumbência de zelar por um ambiente equilibrado ecologicamente em nível mundial, mediante organizações internacionais na sua dimensão de Estado global, ou sociedade mundial.

Em regra geral a entidade responsável, tanto União, Estados e especialmente neste caso o Município, deve zelar pela preservação e conservação do meio ambiente dentro de seu espaço territorial e isso acontece por um planejamento adequado, prevendo novas formas de soluções para o problema do crescimento desordenado que afeta o meio ambiente.

Por vezes, no desvio de sua função, o Plano Diretor é utilizado como legitimador de políticas públicas de interesses particulares, tais como especulação imobiliária e outros interesses econômicos, sem a observância dos princípios do planejamento municipal, o que acaba por gerar políticas públicas insatisfatórias e danosas ao meio ambiente.

Segundo José Morato Leite e Patrick de Araújo Ayla¹⁴¹, não há como negar que o Estado de hoje ainda atua de forma conservadora, precária, insuficiente e predatória, dando preferência à gestão econômica e negligenciando o exercício da responsabilidade da preservação ambiental, mas isso também deve refletir uma verdadeira vontade social que também poderá mudar o perfil de atitude do Estado.

¹³⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 290.

¹⁴⁰ BUTZKE, Alindo; ZIENBOWICZ, Giuliano; CERVI, Jacson Roberto. *O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado*. Caxias do Sul: Educs, 2006. p. 129.

¹⁴¹ MORATO LEITE, José; AYLA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 321.

Para Cristiane Derani, não se trata de uma mudança engendrada pelo próprio mercado, mas deve ser promovida através de instrumentos que resguardam uma atitude social do mercado:

Não se pode exigir que o mercado tenha uma visão social, pois a sua visão é preponderantemente de vantagem individual própria (lucro). Sem este ânimo não há mercado. Porém, não é a soma das vontades individuais que forma a vontade coletiva. São necessários instrumentos que resguardem e promovam uma atitude social.¹⁴²

O Plano Diretor pode ser um freio e um propulsor de mudança na atitude social justamente na medida que pode coibir determinadas atividades ou até mesmo se utilizar de outros tipos de sanções para preservar o bem jurídico meio ambiente.

Segundo François Ost¹⁴³, em algumas hipóteses, a reposição integral e original dos danos que ocorreram no local poluído revelar-se-ia impossível ou literalmente de um preço insustentável, tamanho o desastre ambiental ocorrido e que o legislador não consegue prever, impondo-se a preservação de determinados locais antes mesmo da atividade econômica ser desenvolvida, baseado no princípio da precaução onde o Poder Público poderia delimitar áreas onde podem ser desenvolvidas determinadas atividades que implicam no desgaste de recursos ambientais também se torna uma das soluções.

Para Eugenio Miguel Canepa¹⁴⁴, existem duas atitudes que deverão obrigatoriamente ser tomadas para conservação dos recursos naturais, que é uma mudança de longo prazo nos padrões de consumo, e a minimização da utilização do meio ambiente como provedor de insumos e como fossa de resíduos.

Conforme já aduzimos, a questão cultural tem forte influência na problemática ambiental porque os indivíduos não percebem o meio ambiente como algo estritamente necessário para vida do ser humano, entendendo que sua ação seja como utilizador dos recursos naturais, seja como cidadão que polui o meio ambiente não afetará sua vida de forma negativa.

¹⁴² DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 44.

¹⁴³ OST, François. *A natureza à margem da lei*. A ecologia à prova do direito. Tradução de Joana Chaves. Lisboa: Instituto Piaget, 1995. p. 185.

¹⁴⁴ CANEPA, Eugenio Miguel. Economia da poluição. In: MAY, Peter H.; LUSTOSA, Maria Cecília; VINHA, Valéria da. *Economia do meio ambiente*. Teoria e prática. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003. p. 76.

Corroborando, Juliana Santilli¹⁴⁵ entende que um imóvel que é explorado economicamente em desacordo com as normas ambientais é passível de desapropriação em virtude do desrespeito à sua função socioambiental, visto que deve atender a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis em virtude de comando constitucional.

Para se buscar o ideal de sustentabilidade e preservação ambiental, as leis devem refletir a realidade, como aduz Mariana Senna Sant'Anna¹⁴⁶, cada uma das cidades possui aspectos específicos que preponderam, sejam aspectos climáticos, geográficos, urbanísticos, ambientais e porque não dizer também econômicos que influenciam nas decisões. Por tudo isso o plano diretor deve recepcionar regras que organizam a realidade local.

Com a necessidade do aumento da demanda produtiva em função principalmente do aumento populacional, a tendência é uma maior utilização dos recursos naturais. Ocorre, portanto, uma série de fatores que vão desencadeando um a um, a produção em larga escala requer maior utilização de recursos naturais que acaba por diminuir a capacidade de resiliência do meio ambiente, diminui com isso a qualidade de vida, o bem-estar social e é preciso inverter esse processo, adequando as realidades tanto de crescimento populacional, de crescimento desordenado de ocupação e de desenvolvimento econômico para poder zelar e preservar o meio ambiente.

¹⁴⁵ SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e novos direitos*. Proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. São Paulo: Peirópolis, 2005. p. 89.

¹⁴⁶ SANT'ANNA, Mariana Senna. Planejamento urbano e qualidade de vida. Da Constituição Federal ao plano diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos. *Direito urbanístico e ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002. p. 152.

3 PLANO DIRETOR E PRESERVAÇÃO AMBIENTAL LOCAL

Preservação ambiental e planejamento se ligam na exata medida em que buscam solucionar angústias da sociedade moderna, resguardando valores de interesse coletivo com intuito de salvação da espécie humana.

Neste sentido, é obrigação do Estado investido de poder a proteção e preservação do patrimônio nomeado na lei, como é o caso do meio ambiente. Assim, o Brasil que é um país jovem em termos de utilização de recursos naturais, já deve pensar na sua história e construí-la de forma a se constituir um legado para futuras gerações, agregando-se com o passar dos tempos, novos patrimônios forjados pela nação brasileira¹⁴⁷.

3.1 Perspectiva ambiental, social e jurídica

Para Eugenio Miguel Canepa¹⁴⁸, conforme já aduzimos no capítulo anterior, existem duas atitudes que deverão obrigatoriamente ser tomadas para conservação dos recursos naturais, que é uma mudança de longo prazo nos padrões de consumo e a minimização da utilização do meio ambiente como provedor de insumos e como fossa de resíduos.

Conter os avanços da destruição dos recursos naturais começa tomar força principalmente naquelas pessoas que são diretamente atingidas e o direito tem papel decisivo no sentido de frear esses avanços.

Assim, o planejamento local modifica sua relação com o ambiente local para zelar por aquilo que é essencialmente ao ser humano como a água, o ar, a terra, para frear e até certo ponto diminuir o capital industrial produtor de bens supérfluos que agridem o meio ambiente e que são voltados para satisfação do modo consumista atual, valorizando os aspectos do bem-estar social e ambiental através de segurança jurídica amparada pelo Plano Diretor.

Na realidade local, o Plano Diretor é instrumento básico de desenvolvimento dos Municípios e que pode promover a determinação dessa atitude social necessária. Em matéria ambiental e de planejamento, segundo o exemplar Gestão Pública Municipal produzido pela

¹⁴⁷ PEREIRA, Luís Portella. *A função social da propriedade urbana*. 1. ed. Porto Alegre: Síntese, 2003. p. 62.

¹⁴⁸ CANEPA, Eugenio Miguel. Economia da Poluição. In: MAY, Peter H.; LUSTOSA, Maria Cecília; VINHA, Valéria da (Orgs.). *Economia do meio ambiente*. Teoria e prática. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003. p. 76.

FAMURS, de autoria de Valtemir Bruno Goldmeier e André Jablonski, um Plano Diretor deve e pode conter os seguintes, entre outros dados básicos para essa preservação social:

- a) condicionar o processo de desenvolvimento local, através de diretrizes básicas para a formulação de planos, programas, projetos e obras.
- b) Evitar a ocupação desordenada do espaço urbano e rural.
- c) Apontar critérios para definir áreas de destino dos resíduos industriais, hospitalares, tóxicos e perigosos.¹⁴⁹

Não há por muitas vezes o acompanhamento das necessidades citadas acima através de um processo de aplicação de atividade para solucionar problemas relativos ao lixo, à ocupação desordenada e condicionar o processo de desenvolvimento local. Em alguns momentos a autoridade municipal sequer sabe de que forma pode agir, pois não está preparada para encontrar a melhor forma de realizar ações de cunho ideal e legal.

Para Luis Portela Perreira¹⁵⁰, o Plano Diretor traça parâmetros básicos a serem seguidos pelos Municípios no cumprimento da obrigação constitucional de elaboração desse plano, e dentro de uma perspectiva jurídica o Estatuto da Cidade estará automaticamente vinculado ao que disciplina o Plano Diretor de tal modo que embora o Estatuto da Cidade não seja autoaplicável, poderá vigor na sua plenitude, a partir da inclusão no Plano Diretor dos novos instrumentos que a lei contemplou.

Os Municípios possuem autonomia no desenvolvimento do planejamento municipal, mas dentro de determinadas premissas impostas pelo Estatuto da Cidade, premissas estas que tem a ver com garantia da preservação ambiental, dos investimentos públicos e das peculiaridades de cada caso.

Segundo Adir Ubaldo Rech¹⁵¹, o traçado do perímetro urbano de hoje, deixa fora dos limites da cidade àqueles que não têm recursos para pagar moradia, segundo as normas de parcelamento e ocupação do solo, previstas pela lei da cidade e que nunca houve preocupação em definir um projeto de cidade, a curto, médio e longo prazo mais abrangente que viesse contemplar todos os aspectos do desenvolvimento e indistintamente todas as classes sociais.

Uma alternativa que poderia solucionar a dificuldade da aplicação entre o Plano Diretor e a realidade no mundo dos fatos seria de sua construção se dar junto com a

¹⁴⁹ GOLDMEIER, Valtemir Bruno; JABLONSKI, André. *Gestão pública municipal*. Meio ambiente. Porto Alegre: FAMURS, 2005. p. 44.

¹⁵⁰ PEREIRA, Luís Portella. *A Função social da propriedade urbana*. 1. ed. Porto Alegre: Síntese, 2003. p. 13.

¹⁵¹ RECH, Adir Ubaldo. *A exclusão social e o caos nas cidades*. Caxias do Sul: EducS, 2007. p. 131.

comunidade diretamente afetada, ou seja, o Plano Diretor deve ser criação objeto de elaboração democrático, segundo Paulo de Bessa Antunes:

- a) promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
- b) publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
- c) acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.¹⁵²

A participação dos cidadãos envolvidos no processo de desenvolvimento da cidade é fundamental, eis que os mesmos verificam as necessidades do local e podem contribuir com sua organização. Assim, o Plano Diretor valida as condições a que as pessoas do local estão envolvidas e o meio ambiente em que vivem poderá ser observado de maneira mais íntima pelos reais beneficiados no planejamento da sua cidade.

Os Planos Diretores modernos que poderão ser copiados deverão trazer o desenvolvimento ambiental como título do ordenamento da cidade, sendo que essa cultura de preservação ambiental já está com 30% do seu caminho percorrido para o seu desenvolvimento, não se relacionando ao terrorismo ecológico e extremista ou então a preservação inconsequente, mas a um desenvolvimento natural e consistente¹⁵³.

Nesta mudança de paradigma, busca conseguir conciliar desenvolvimento econômico e social com equilíbrio ambiental e ecológico, que são as bases do princípio do desenvolvimento sustentável que acertadamente Nicolao Dino de Castro e Costa Neto nos explicam:

tal conceito traz em si o reconhecimento de que os recursos naturais não são inesgotáveis. Ao mesmo tempo, expressa a compreensão de que não pode haver desenvolvimento pleno se os caminhos trilhados para sua consecução, desprezarem um sistema de exploração racional e equilibrado do meio ambiente. E mais: desenvolvimento sustentável implica necessariamente melhoria da qualidade de vida dos povos que habitam o planeta, impondo-se, nesse sentido, a redução das desigualdades sócio-econômicas.¹⁵⁴

A sociedade moderna parece caminhar neste rumo, dando a perspectiva de que tem a preocupação com as questões do meio ambiente como uma de suas prioridades, isso podemos perceber nos últimos anos com a preocupação da Constituição Federal no trato das questões ambientais e do planejamento e mais recentemente com o advento do Estatuto da Cidade que

¹⁵² ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002. p. 314.

¹⁵³ PEREIRA, Luís Portella. *A Função social da propriedade urbana*. 1. ed. Porto Alegre: Síntese, 2003. p. 98.

¹⁵⁴ CASTRO, Nicolao Dino de; NETO, Costa. *Proteção jurídica do meio ambiente*. Florestas. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 59.

consagra diversos instrumentos de melhoria para a política urbana e para o próprio meio ambiente.

Neste contexto, a perspectiva é que o Estatuto da Cidade forneça um instrumental a ser utilizado em matéria urbanística, sobretudo em nível municipal, visando à melhor ordenação do espaço urbano, com a observância da proteção ambiental, e a busca de solução para problemas sociais graves, como a moradia, o saneamento, por exemplo, em que o caos urbano faz incidir, de modo contundente, sobre as camadas carentes da sociedade¹⁵⁵.

É neste sentido que o projeto de cidade deve caminhar, inclusive, a legislação deveria ao nosso entender determinar a elaboração de um projeto desde a colocação da primeira casa no local. Elida Seguin corrobora esse entendimento:

a inexistência da obrigatoriedade de Plano Diretor, para Municípios com população menor, não exclui o dever do Poder Público de fazer cumprir os princípios consagrados pelo ordenamento ou mesmo a possibilidade jurídica de serem elaborados. O plano deve ser instituído por lei municipal, não podendo sê-lo por ato privativo do executivo.¹⁵⁶

Há necessidade de se observar os instrumentos jurídicos legais para o aproveitamento de forma ordenada do espaço, e isso deve ser política não só dos municípios acima de 20 (vinte) mil habitantes. O que deve haver é um compromisso na ordenação da ocupação urbana, principalmente com intuito de desenvolvimento coerente, preservador do meio ambiente e da ordem social. Sem o planejamento inicial normalmente as perspectivas de preservação e respeito ao meio ambiente e de satisfação da ordem social como garantidor de igualdades entre ricos e pobres, no que diz respeito à ocupação ordenada, sempre serão distorcidas e consagrarão os reais interesses daqueles que estão no poder e não os interesses da coletividade.

As perspectivas futuras com relação à utilização do planejamento urbano para preservação ambiental e a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, apesar da história já referida e do descrédito em função de anos de políticas mal sucedidas, é necessária para assegurar justiça social e a reposição dos pressupostos ambientais naturais para o

¹⁵⁵ MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes (Coords.). *O Estatuto da Cidade e seus instrumentos urbanísticos*. São Paulo: RT, 2002. p. 13.

¹⁵⁶ SEGUIN, Elida. *Estatuto da Cidade*. 2. ed. São Paulo: Forense, 2002. p. 53.

assentamento humano e que não há como vislumbrar um futuro melhor para as cidades brasileiras sem planejamento¹⁵⁷.

O que pode se fazer é perceber quais os erros que foram cometidos durante anos de planejamento no Brasil e ajustar o Plano Diretor para que seja parte de um novo modelo condizente com as expectativas atuais sem repetir evidentemente os erros ocorridos no passado. Dentro dessas perspectivas já sabemos que juridicamente podemos evitar a falta de vínculo entre o plano urbano e a gestão urbana; a falta de previsão, em especial, da orientação e localização dos investimentos; a linguagem especializada que não pode ser entendida por aqueles que estão executando e implantando o planejamento, as propostas setoriais que desvinculam o físico do social, o conteúdo restrito a diretrizes gerais muito vagas ou normas de uso e ocupação do solo para a cidade formal apenas, superando assim o histórico descasamento entre leis, investimentos e gestão¹⁵⁸.

Na verdade, o Plano Diretor pode e deverá ser o instrumento de que se deverá valer o poder público para satisfazer o direito a cidades sustentáveis, este direito múltiplo criado pelo próprio Estatuto da Cidade, que consiste no direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações¹⁵⁹.

Todos esses problemas que encontramos em diversos planejamentos municipais pelo Brasil quando não contemplam todos esses direitos, já nos servem de espelho para evitar a repetição dos mesmos problemas. Vemos que ainda é por intermédio do planejamento que podemos evitar ou reconstruir as cidades através de uma ótica local que preserve primeiro os bens essenciais ao ser humano como o meio ambiente, observando, além disso, os aspectos social, legal e econômico da localidade e suas peculiaridades.

3.2 Preservando o meio ambiente através do Plano Diretor

A ocupação e o desenvolvimento dos espaços habitáveis, sejam eles no campo ou na cidade, não podem ocorrer de forma meramente acidental, sob as forças dos interesses

¹⁵⁷ ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 178.

¹⁵⁸ *Ibidem*, p. 181.

¹⁵⁹ CARAMURU, Francisco Afonso. *Estatuto da Cidade comentado*. 1. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001. p. 241.

privados e da coletividade, mas ao contrário, são necessários profundos estudos acerca da natureza da ocupação, sua finalidade, avaliação da geografia local, da capacidade de comportar essa utilização sem danos para o meio ambiente, de forma a permitir boas condições de vida para as pessoas, permitindo o desenvolvimento econômico-social, harmonizando os interesses particulares e os da coletividade¹⁶⁰.

A questão ambiental nunca foi uma prioridade no processo no desenvolvimento das cidades brasileiras, principalmente no que toca ao processo de industrialização no Brasil. Assim, desde o estabelecimento de indústrias intensivas em emissões, vindas dos países desenvolvidos nos anos 70 para produzir bens intermediários, aos vazamentos de óleo do setor petrolífero ocorridos no ano 2000, são vários os exemplos do descaso com a questão ambiental¹⁶¹.

Neste sentido, a ocupação indevida e não planejada do solo, ou mal planejada, leva a deterioração das áreas urbanas e normalmente se dão através da ocupação de zonas de risco ou então do excesso de densidade habitacional, esses aglomerados urbanos levam indubitavelmente a cidade à deterioração e para evitarmos estes problemas, devemos ter em mente a necessidade quase que constante de um bom planejamento urbano¹⁶².

A respeito de uma nova ordem urbanística, verifica-se que aquele antigo conceito de propriedade que se traduzia simplesmente no plano horizontal foi substituído por um conceito muito mais abrangente e humano, que considera a propriedade urbanística como uma propriedade cúbica, ou seja, o proprietário só pode construir acima e abaixo do solo de acordo com o Plano Diretor e não mais de acordo com sua vontade, e isso faz com que sejam respeitados determinados direitos que visam a proteger o bem coletivo em detrimento ao bem individual como é o caso do meio ambiente que sofre as consequências diretas do uso indevido da propriedade¹⁶³.

O direito de propriedade começa a ser de certa forma relativizado, com uma nova ótica voltada para o respeito da coletividade na utilização da propriedade individual. Neste contexto, o Plano Diretor assume papel de guia no desenvolvimento das cidades, mas também de balizador das atividades que os particulares podem exercer ou devem deixar de exercer,

¹⁶⁰ MUKAI, Toshio. *Temas atuais de direito urbanístico e ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 29.

¹⁶¹ LUSTOSA, Maria Cecília; CANEPA, Eugenio Miguel; YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann. Economia do meio ambiente. In: MAY, Peter H.; LUSTOSA, Maria Cecília; VINHA, Valéria da (Orgs.). *Economia do meio ambiente*. Teoria e prática. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003. p. 149.

¹⁶² PEREIRA, Luís Portella. *A Função social da propriedade urbana*. 1. ed. Porto Alegre: Síntese, 2003. p. 13.

¹⁶³ SETTE, Marli T. Deon; PEIXOTO, Marcelo Magalhães; PAVANI, Sérgio Augusto Zampol. *Direito Ambiental*. São Paulo: MP, 2009. p. 417.

como é o caso do respeito ao meio ambiente, no atendimento dos objetivos fixados no plano que estiverem dentro da legalidade.

Precisa-se perceber que alguns valores ambientais devem preponderar sobre outros valores relativamente caros e em razão disso haverá, em certas circunstâncias, a necessidade de uma ponderação de interesses, o que não se trata de uma ponderação de ordem puramente subjetiva ou irracional, mas há necessidade de observar a ordem jurídica que deverá ser respeitada e não poderá ser transcendida¹⁶⁴.

Significa dizer que uma vez determinado os bens ambientais a seres respeitados no planejamento urbano, embora ocorra algum conflito de interesses entre esses bens e o interesse do particular, dentro dessa ponderação, necessariamente deverá ser observada a ordem jurídica, em razão dos valores preservados, não podendo ser transgredida sob pena inclusive de interpelação judicial. A questão dos recursos naturais dentro da cidade deve ser apreciada de forma integrada, embora a avaliação de cada área mereça ser considerada dentro de seus fatores positivos e negativos da gestão dos recursos naturais no ambiente da metrópole, pois possuem valores e casos particulares¹⁶⁵.

Vale destacar também, que o Poder Público deverá respeitar o Estatuto da Cidade, na formulação do Plano Diretor, que não poderá ser criado pelo livre arbítrio dos seus responsáveis, mas dentro da legalidade, observando inclusive os valores dispostos em lei como é o caso do cuidado ao meio ambiente, assim quando os instrumentos previstos no Estatuto forem aplicados com a finalidade de atender essas diretrizes, as delimitações previstas em lei devem ser presença obrigatória na elaboração do Plano Diretor do Município, a fim de que seja garantida a implementação dessas políticas, as quais têm como maior objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana¹⁶⁶.

Dentro desses aspectos de respeito aos valores ambientais, é preciso perceber que o meio ambiente não se constitui unicamente de um ecossistema e de formas retilíneas que respeitam as linhas territoriais de cada município, e isso é fator importantíssimo para o momento da definição das políticas municipais e para os projetos urbanísticos das cidades. Em virtude disso, segundo José Afonso da Silva escreve, o planejamento urbanístico local é insuficiente para solucionar por si só a problemática urbana e também ambiental, assim na

¹⁶⁴ MATA, Luiz Roberto da. Direito ambiental das cidades: o estatuto da cidade à luz do direito ambiental. In: COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério (Orgs.). *O Direito ambiental das cidades*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 109.

¹⁶⁵ CARRERA, Francisco. *Cidade sustentável: utopia ou realidade?* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 76.

¹⁶⁶ SETTE, Marli T. Deon; PEIXOTO, Marcelo Magalhães; PAVANI, Sérgio Augusto Zampol. *Direito ambiental*. São Paulo: MP, 2009. p. 385.

medida em que a idéia do urbanismo se amplia para abranger a sistematização do território municipal, também deve seguir algumas exigências de que a dimensão espacial do plano se incorpore ao planejamento no nível nacional, atuando em duas amplas frentes, uma delas voltada para a rede urbana nacional e assim respeitando também todos os contornos do meio ambiente e as políticas de ocupação territorial nacional e outra voltada para as próprias cidades como lugares de atividades setoriais e que visam respeitar e valorizar as suas peculiaridades¹⁶⁷.

Como o Plano Diretor é para ser o projeto de uma cidade, a ele cabe a tarefa de observar todos os fatores que implicam na composição territorial do município nas etapas de sua construção jurídica. Assim, entra o meio ambiente dentro do sistema jurídico como novo paradigma nas questões do desenvolvimento municipal e vem possuindo lugar de destaque principalmente na legislação pátria que determina sua observação e preservação, em virtude disso, queremos demonstrar as possibilidades da preservação do meio ambiente no plano diretor, se isso ocorre, como ocorre e quais são as peculiaridades que giram em torno deste tema.

3.2.1 Zoneamento ambiental local

De forma geral, segundo Sette¹⁶⁸, o zoneamento pode ser conceituado como um instrumento de gestão que dispõe o governo, o setor produtivo e a sociedade e tem como fim específico delimitar geograficamente áreas territoriais com vistas a estabelecer regimes mais especiais de uso, gozo e fruição da propriedade quer seja em uma região, Estado ou Município.

Ressalte-se que são inúmeras as atribuições municipais no campo urbanístico e desdobram-se em dois setores que se distinguem, que é a ordenação espacial que se consubstancia no Plano Diretor e nas normas de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano e urbanizável, abrangendo aqui o loteamento, a composição estética e paisagística da cidade e, o zoneamento como norma legal; e num segundo momento o setor de controle da construção incidindo sobre o traçado urbano, os equipamentos sociais, até a edificação particular nos seus

¹⁶⁷ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 100.

¹⁶⁸ SETTE, Marli T. Deon; PEIXOTO, Marcelo Magalhães; PAVANI, Sérgio Augusto Zampol. *Direito Ambiental*. São Paulo: MP, 2009. p. 262.

requisitos estruturais funcionais e estéticos, expressos no código de obras e nas normas complementares¹⁶⁹.

O que pode se perceber é que a preservação do meio ambiente poderá ser garantida através do planejamento municipal que detém a atribuição de regular o parcelamento e ocupação do solo urbano e seus entornos e que é determinada por lei. Essa preservação pode se dar através de um zoneamento, mais especificamente o zoneamento ambiental que interessa aos munícipes na busca da garantia do ambiente ecologicamente correto para as atuais e futuras gerações.

A consagração da determinação do zoneamento ambiental em lei, sendo importante sempre destacar, e que foi opção do legislador estabelecer, está registrada como uma de suas prioridades no Estatuto da Cidade previsto em seu artigo 4º, inciso III, alínea c, conforme segue:

Art. 4º. Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:
[...]
III – planejamento municipal, especial:
[...]
c) zoneamento ambiental.

O zoneamento urbano em si consiste na repartição da cidade e das áreas urbanizáveis segundo a destinação de uso e ocupação do solo. Nessa destinação, embora não caiba ao Município o zoneamento rural efetivamente, competem-lhe regular o uso e ocupação das áreas destinadas à urbanização, ainda que localizadas fora do perímetro urbano, porque estes núcleos, como os distritos, irão constituir as novas cidades ou a ampliação das cidades já existentes, e por tal motivo devem ser ordenados para não prejudicar a futura zona urbana¹⁷⁰.

Essa talvez uma das maiores dificuldades práticas dos administradores responsáveis pelo planejamento municipal que constantemente esquece-se de prever que o perímetro urbano vai crescendo aos poucos e que se faz estritamente necessário a previsão de áreas para a expansão das cidades de forma a respeitar os limites e os recursos naturais que estão no entorno das cidades, organizando adequadamente o seu crescimento através de acesso ao saneamento básico, à moradia e acesso aos serviços, que a administração municipal tem obrigação de fornecer aos seus munícipes.

¹⁶⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 548.

¹⁷⁰ *Ibidem*, p. 564.

Neste sentido, a divisão da cidade em zonas, no caso do zoneamento visa a atribuir a cada setor um uso específico que é compatível com sua destinação e como algumas cidades nem sempre nascem planejadas, mas irão ao longo do tempo se formando, formando seus bairros que são mistos e promíscuos em usos e atividades, o zoneamento superveniente também pode surgir, repartindo a área urbana e seus entornos fixando zonas comerciais, industriais e ambientais entre outras¹⁷¹.

Para José Afonso da Silva, o zoneamento nada mais é, em linhas gerais, a repartição do território municipal à vista da destinação da terra, do uso do solo ou das características arquitetônicas. Dentro da repartição do território municipal dividir-se-á o território em zona urbana, que são aqueles onde já se encontra a cidade com toda sua atividade comercial, as zonas urbanizáveis que aos poucos vão se construindo mas que estão prontas para serem urbanizadas, as zonas de expansão urbana que possuem significativa relevância pois são na verdade projeções da forma como o Município crescerá determinando, se necessário, quais as áreas no entorno do Município, via de regra, que futuramente deverão e poderão ser urbanizadas sempre respeitando os limites da natureza e das áreas rurais e por fim efetivamente a zona rural.¹⁷²

No que tange ao zoneamento ambiental, estamos falando de preservação do meio ambiente, que no âmbito local, ou seja, no Município, mais notadamente na área urbana e em seus arredores, o Poder Público pode impor, através de lei, a restauração de elementos destruídos, elementos naturais destruídos e determinar a recomposição de áreas escavadas em atividades extrativas ou construtivas, como ocorre na exploração de areia, argila, cascalho, e na abertura de estradas com cortes e aterros, que tanto desfiguram a paisagem natural como alteram o relevo do solo, deixando abertas verdadeiras crateras no perímetro urbano e em seus arredores, com malefícios de toda ordem para a comunidade¹⁷³.

O zoneamento ambiental, determinado pelo Estatuto da Cidade, confere aos Municípios a capacidade por intermédio do planejamento municipal de estabelecer normas que delimitem áreas onde serão observados objetivos para preservação do meio ambiente, recuperação do meio ambiente e cuidado de áreas privilegiadas pelo Poder Público de acordo com seu interesse. Esse elemento de recomposição de áreas de exploração como aquelas que desfiguram a paisagem natural beneficia a comunidade no sentido de que é benéfico para a

¹⁷¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 565.

¹⁷² SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 241.

¹⁷³ MEIRELLES, Hely Lopes, op. cit., p. 589.

população a restauração dos recursos naturais e ao mesmo tempo evita eventual ocupação desordenada dessas áreas.

Segundo José Afonso da Silva, ainda que os Municípios não tenham competência para definir o uso do solo para fins agrícolas daquelas áreas que não fazem parte do contexto urbano, o correto é que cabe a estes orientar a urbanificação do seu território, visto que isso se insere na sua competência de declarar que tipo de solo que está fora do perímetro urbano e não deve urbanizar-se de acordo com a responsabilidade de seu zoneamento urbano, para que a cidade possa encontrar locais adequados para a sua expansão, e também de modo diverso, qual o solo que deverá permanecer da forma como está, com seu uso rural ou especial, preservando as suas condições antigas¹⁷⁴.

Todo esse espaço voltado para o projeto urbano em relação à zona rural, nada mais é do que uma criação jurídica que divide zona rural de zona urbana, mas que dentro dos aspectos naturais não possuem divisão. Isso ocorre devido à necessidade de se preservar determinadas características pontuais de uma ou de outra zona, mas que estão envolvidas por todo o meio ambiente que embora uma diversidade de formas se constitua como um todo.

Quando falamos de zoneamento ambiental, mais especificamente do zoneamento ambiental local, podemos perceber que este abrange uma integração sistemática e interdisciplinar da análise ambiental interligada ao planejamento do uso do solo, com o objetivo de definir as prioridades e gerenciar os recursos ambientais em cada espaço do zoneamento, podendo em virtude de ser uma norma de controle estatal capacidade de ordenar o interesse privado e também a evolução econômica com os interesses municipais e os direitos ambientais e sociais¹⁷⁵.

Vislumbra-se neste contexto que essa integração sistemática do meio ambiente ao planejamento abrange uma grande diversidade de fatores, tanto geográficos, legais, políticos, além de outros, dentro de um Município, e é por este motivo que seu plano sempre deve ser confeccionado pelas pessoas que fazem parte do Município e que sofrerão os seus reflexos, e, além disso, de acordo com as realidades que permeiam o próprio local no intuito de consagrar a participação popular na definição e nas alterações do projeto de cidade.

Mas porque e para que o zoneamento, aqui incluído o zoneamento ambiental, efetivamente servem?

¹⁷⁴ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 241.

¹⁷⁵ SETTE, Marli T. Deon; PEIXOTO, Marcelo Magalhães; PAVANI, Sérgio Augusto Zampol. *Direito ambiental*. São Paulo: MP, 2009. p. 262.

Como o zoneamento é um procedimento urbanístico que tem por objetivo regular o uso da propriedade do solo e de toda sua construção, ele atua no interesse do bem-estar da população, com objetivo de tutelar todos os usos verdadeiramente essenciais do solo para colocar cada coisa em seu lugar adequado, inclusive atividades incômodas em determinados lugares, como é o caso de localizações de indústrias em bairros residenciais, sendo assim não tem objetivo de exclusão social, mas de inclusão social, satisfazendo o interesse da coletividade, legitimado por objetivos públicos, voltados para a realização da qualidade de vida dos cidadãos¹⁷⁶.

Por todos esses motivos, zoneamento e Plano Diretor estão intimamente ligados, onde o primeiro disciplina o controle do uso do solo, e o segundo as diretrizes que fundamentam o projeto de cidade e o crescimento municipal. Neste sentido, o Plano Diretor fixa as linhas mestras que coordenarão os tipos de zoneamento, suas áreas e também aquilo que é importante para a municipalidade, dentro desse contexto o zoneamento passa a ser uma medida muito útil para alcançar a preservação ambiental através do plano diretor.

3.2.2 Entraves, limites e efetividade para o Plano Diretor como forma de preservação ambiental

O plano urbanístico se “aprovado por lei, obriga os municípios e os órgãos públicos federais, estaduais e metropolitanos, assim como aos particulares”¹⁷⁷. Assim, aquelas atividades que estiverem expressas no Plano Diretor, tais como políticas públicas de preservação ambiental, obrigam tanto os órgãos públicos, os Municípios, bem como os particulares para que cumpram suas regras.

Esta obrigatoriedade de cumprimento do Plano Diretor está justamente na eficiência prática do planejamento da cidade, e também nas sanções a que os subordinados podem sofrer em razão do descumprimento dessas normas. Esse princípio da eficiência, segundo Romeu Felipe Bacellar Filho¹⁷⁸, observa o foco em um determinado bem jurídico que deve ser

¹⁷⁶ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 242.

¹⁷⁷ MUKAI, Toshio. *Temas atuais de direito urbanístico e ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 36.

¹⁷⁸ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Princípios constitucionais do processo administrativo disciplinar*. São Paulo: Max Limonad, 1998. p. 23.

suprido, respeitado ou cumprido, de forma que o sentido e o limite da competência são balizados pelo fim consubstanciado pela lei e devem ser respeitados e cumpridos na prática.

Aparece, segundo Hely Lopes Meirelles, como responsabilidade dentro disso, do Município pela competência executiva para a proteção ambiental, que está expressa na Constituição da República, dentro das matérias de interesse comum de todas as entidades estatais. Em virtude disso, embora a proteção ambiental da ação do Município limitar-se espacialmente ao seu território, materialmente estende-se a tudo quanto possa afetar os seus habitantes e particularmente a população urbana, e essa atuação nesse campo deve promover a proteção ambiental nos seus três aspectos fundamentais, que é o controle da poluição, a preservação dos recursos naturais e a restauração dos elementos destruídos que podem e devem ser observados dentro das diretrizes do processo de planejamento municipal¹⁷⁹.

Assim, a preservação ambiental se torna obrigatória aos particulares e ao Poder Público quando a definimos no Plano Diretor, mas essa preservação deve atingir todo o território municipal para que possa ser efetiva. Dessa forma poderemos evitar o desmatamento e a ocupação desordenada das áreas, sendo que o seu limite será até onde o Plano Diretor é traçado e também quais são as pessoas que estão envolvidas neste processo, realizando o estudo tanto das necessidades dos mais abastados como dos mais pobres, da população rural e dos migrantes do local.

Somente dessa forma o Plano Diretor pode ser um instrumento profícuo e efetivo na criação de políticas públicas de sustentabilidade. Mariana Senna Sant'Anna¹⁸⁰ trata o Plano Diretor como um instrumento dentro do processo democrático mais amplo, que possibilite um aprimoramento da gestão territorial do município e não somente uma imposição legal ou um modismo.

O meio ambiente, os bens e serviços ambientais não seriam objeto de tantos questionamentos se não fosse a realidade e o fato de que os desejos dos seres humanos são muito ilimitados, contrapondo-se ao fato insofismável e sabido de que os recursos disponíveis para a produção e consumo são limitados, em virtude dessa lógica a conduta administração deve se portar pois os conhecidos fatores de produção em seu sentido amplo como terra, capital e trabalho, não são infindáveis como desejaríamos¹⁸¹.

¹⁷⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 581.

¹⁸⁰ SANT'ANNA, Mariana Senna. Planejamento urbano e qualidade de vida. Da Constituição Federal ao plano diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos. *Direito urbanístico e ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002. p. 161.

¹⁸¹ SETTE, Marli T. Deon; PEIXOTO, Marcelo Magalhães; PAVANI, Sérgio Augusto Zampol. *Direito ambiental*. São Paulo: MP, 2009. p. 21.

Sabendo destas condições, é preciso refletir a verdadeira realidade e intenção daqueles que participam do processo de construção do planejamento municipal e do povo para que o mesmo se efetive. Esse é talvez também um dos entraves, porque, baseado no processo cultural que se desenvolveu, inclusive como política desenvolvimentista, várias das pessoas envolvidas no processo de construção do planejamento municipal não percebem a preservação ambiental como item primordial no crescimento das cidades, o que pode ocasionar problemas futuros graves aos cidadãos.

É em função desse paradigma, que um dos grandes desafios é a implementação de políticas públicas de sustentabilidade na prática. Fato é que existem diversos mecanismos que o legislador tem em sua mão e que podem ser consagrados no Plano Diretor para alavancar o desenvolvimento no caminho da sustentabilidade e da preservação ambiental.

Alguns mecanismos o próprio legislador constitucional e infraconstitucional prevê como o parcelamento, a edificação ou utilização compulsória, o IPTU progressivo no tempo, a desapropriação-sanção, o usucapião especial de imóvel urbano, o direito de superfície, o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir, as operações urbanas consorciadas, a transferência do direito de construir, o estudo de impacto de vizinhança e a concessão de uso especial para fins de moradia.

Uma ferramenta muito eficaz na proteção ou preservação do meio ambiente encontramos no estudo de Impacto de Vizinhança. Conforme Paulo de Bessa Antunes:

o EIV, assim como o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA), é um aperfeiçoamento das análises de custo/benefício de um determinado empreendimento. De acordo com o determinado no artigo 37, o EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades.¹⁸²

O Estudo de Impacto de Vizinhança é um instrumento jurídico que pode ser consagrado no Plano Diretor dos Municípios, com a finalidade de conter a ação do homem com intuito da utilização adequada dos recursos naturais com benefício aos cidadãos, mas com o menor impacto possível.

O planejamento em si, se ocupa de diversos detalhes que fazem parte de todo o sistema de uma cidade e que deve ser mensurado para avaliação do adequado povoamento. Para Macruz, Macruz e Moreira:

¹⁸² ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002. p. 309.

para alcançar o intento de modificar a realidade objetivando o bem-estar da população, é essencial levar em consideração as características físicas da área, o meio ambiente e os recursos naturais. Também é imprescindível mensurar o volume e a estrutura dos serviços de saúde, educação, cultura, segurança, comunicação, transporte e lazer existentes e o nível de variedade de suas atividades econômicas. Somente conhecedor dessa realidade o Poder Público, com a colaboração da sociedade, poderá, efetivamente, ordenar a cidade de modo a que ela possa cumprir com suas funções sociais.¹⁸³

Conhecer a realidade local é o primeiro passo, é por isso que entendemos o Plano Diretor como uma das principais fontes para a modificação de uma realidade municipal, pois é uma lei que atua diretamente na comunidade local e é elaborada pelos cidadãos que dela fazem parte.

Além disso, perceber que a preservação ambiental dentro das suas características e potencialidades é de vital importância para um planejamento que beneficie o bem estar das pessoas, faz parte dos deveres do administrador público, pois a Constituição determina a preservação do meio ambiente para as atuais e futuras gerações. Buscando as peculiaridades de cada caso e assim, dentro desses parâmetros de preservação ambiental, dirigir-se para uma próxima etapa que é a de escolha pelos cidadãos daquilo que entendem necessário e útil dentro das prioridades municipais, entendemos como uma das alternativas para consagrar o Plano Diretor como forma de preservar o meio ambiente.

O legislador do Estatuto da Cidade tem seus méritos, pois abriu a possibilidade para o desenvolvimento de uma política urbana com a aplicação de instrumentos de reforma urbana voltados a promover a inclusão social e territorial nas cidades brasileiras, considerando os aspectos urbanos, sociais e políticos de nossas cidades, procurando solucionar os problemas da ocupação urbana desordenada no intuito de garantir bem-estar, qualidade de vida e garantia de bens que são limitados¹⁸⁴.

A ocupação ordenada com a observância das questões ambientais traz a lume a política do desenvolvimento sustentável, ou seja, o crescimento municipal juntamente com a preservação ambiental, tendo a consciência de que não é possível o mundo parar de produzir, e que também o meio ambiente deve se adequar a esse modelo.

Pode se perceber que no caso concreto, o Plano Diretor deve estar de acordo com o Estatuto da Cidade e a Constituição Federal, servindo de balizador na conduta do particular e do administrador público. No exemplo abaixo, o Plano Diretor não foi utilizado como

¹⁸³ MACRUZ, João Carlos; MACRUZ, José Carlos; MOREIRA, Mariana. *O Estatuto da Cidade e seus instrumentos urbanísticos*. São Paulo: LTr., 2002. p. 20.

¹⁸⁴ SETTE, Marli T. Deon; PEIXOTO, Marcelo Magalhães; PAVANI, Sérgio Augusto Zampol. *Direito ambiental*. São Paulo: MP, 2009. p. 380.

ferramenta que limitava o avanço imobiliário, no que tange ao aumento da construção, e mesmo assim em virtude de não estar estabelecendo a política de ordem urbana discriminada pela Lei nº 10.257/01, foi suspensa a licença para a construção de um prédio no Município de Torres, consagrando a função social da propriedade e preservando o meio ambiente, conforme decisão do TJ/RS recente:

EMENTA: CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITO DE PROPRIEDADE. LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS. MEIO AMBIENTE. PROTEÇÃO. COMPREENSÃO. Conflita com as limitações constitucionais ao direito de propriedade (concretização da função social, preservação do meio ambiente, direito à saúde e política de desenvolvimento urbano) a concessão de autorização para construção de imóveis sem a adoção de medidas necessárias à salvaguarda da qualidade ambiental por meio da limitação da altura destas edificações. A reiterada expedição pelo Município de Torres, no exercício de sua competência administrativa, própria da autonomia municipal para regular o interesse local em matéria urbanística, de licenças para construir edifícios residenciais de até 21 andares, forma prática urbanística incorporada à vida da comunidade, que integra a ordem jurídica local, cuja força obrigatória assegura, por força do princípio da igualdade, direitos subjetivos. Hipótese em que essa regra consuetudinária foi quebrada pela Administração Municipal, ao deferir licença que aumentou em muito o limite anteriormente admitido. A adoção de novo patamar, além do limite já implantado e consolidado, exige decisão motivada e precedida de estudo prévio de impacto ambiental ou, ainda, de alteração formal do Plano Diretor. Relatora vencida, no ponto. AGRAVO PARCIALMENTE PROVIDO, POR MAIORIA.¹⁸⁵

No caso acima, houve justamente a impossibilidade de construção de um imóvel acima do limite de andares, mesmo que o Plano Diretor permitia, visto que não reservava na Lei Municipal de Torres a qualidade do meio ambiente, a paisagem e que sua modificação só poderia se dar em virtude de um estudo prévio de impacto de vizinhança, o que não foi respeitado.

No que tange à limitação na construção em imóveis, portanto, o Plano Diretor também pode e deve prever limite dentro de suas peculiaridades em edificações para que respeitem a integridade do meio ambiente. Além disso, que excedido o máximo permitido, ou querendo exceder o máximo permitido de área edificável do terreno, o proprietária poderá dar uma contrapartida prestada pelo beneficiário, como a concessão de outra área para o Poder Público ou outro tipo de alternativa.

Adir Ubaldo Rech leciona sobre a outorga onerosa ao direito de construir:

¹⁸⁵ RIO GRANDE DO SUL. *Agravo de instrumento* nº 70026351486, 22ª Câmara Cível, do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Relatora: Desembargadora Mara Larsen Chechi, Porto Alegre, 30 abr. 2009. Disponível em: <<http://www1.tjrs.jus.br/site/>>. Acesso em: 23 mar. 2010.

outro dispositivo de controle, que vem facilitar a garantia do direito de moradia, mas ao mesmo tempo ordenar o crescimento demográfico dos espaços urbanos, induzindo à ocupação de determinadas áreas e inibindo em outras, assegurando o crescimento sustentável das cidades, é o dispositivo previsto na seção IX do Estatuto da Cidade, que trata da outorga onerosa do direito de construir. O disposto no art. 28 do Estatuto da Cidade autoriza que o Plano Diretor fixe áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado (que é a relação entre a área edificável e o terreno) mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.¹⁸⁶

Estes mecanismos citados acima, além de outros que são capazes de auxiliar no desenvolvimento sustentável do Município, podem ser utilizados pelo Poder Público para o desenvolvimento das cidades e são as medidas jurídicas capazes de solucionar problemas desde que amparados em normas legais como é o caso do Plano Diretor.

Podemos observar que existem formas de incentivar a preservação ambiental através de políticas públicas. Estas políticas públicas podem ser consagradas no Plano Diretor como normas de caráter público e de força cogente para que sejam necessariamente aplicadas ou implementadas.

No que tange aos aspectos fiscais, no âmbito de competência tributária municipal, os Municípios também podem colaborar com os objetivos ambientais, tais como o imposto predial e territorial urbano (IPTU), que conforme o uso do imóvel pode adequar através de lei específica a redução progressiva de sua alíquota ou seu aumento progressivo, estabelecendo, a par disso o Estatuto da Cidade, a progressividade como instrumento de política urbana conforme a Lei nº 10.257/01, em seu artigo 7º¹⁸⁷.

Verifica-se o grande campo de atuação que o Plano Diretor pode abarcar, além de apontar soluções úteis aos problemas de má utilização dos imóveis nas cidades.

O § 4º, do artigo 182, da Constituição Federal, trata do IPTU progressivo e sua relação com o Plano Diretor:

Art.182.

[...]

§4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no Plano Diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente de:

I – parcelamento ou edificação compulsórios.

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

¹⁸⁶ RECH, Adir Ubaldo. *A exclusão social e o caos nas cidades*. Caxias do Sul: Educus, 2007. p. 169.

¹⁸⁷ MODENA, Cesar Augusto. Proteção ambiental através de incentivos fiscais. In: RECH, Adir Ubaldo, ALTMANN, Alexandre. *Pagamento por serviços ambientais: imperativos jurídicos e ecológicos para a preservação e restauração das matas ciliares*. Caxias do Sul: Educus, 2009. p. 163.

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

A lei confere ao Poder Público Municipal poderes para justamente naquelas áreas que se incluem no Plano Diretor instituir a progressividade do imposto. Por este motivo, a importância de um Plano Diretor que possa englobar todo o território de um Município, promovendo a utilização do solo urbano através de medidas fiscais incentivadoras de condutas que estimulam o desenvolvimento e sua adequada utilização.

Ocorre que às questões ambientais principalmente urbanas, no conjunto da literatura rubricada como de estudos urbanos, deu-se um tratamento superficial ou secundário, onde a maioria dos trabalhos produzidos fala da chamada urbanização de risco, das políticas públicas de saneamento básico ou enfoca programas específicos e localizados de reciclagem, lixo sólido, coleta seletiva e disposição de lixo e não de uma maneira mais abrangente¹⁸⁸.

Essa maneira abrangente que necessita dentro do aspecto urbano é no trato com todas as questões que dizem respeito a preservar a forma natural do meio ambiente, suas nascentes, os morros, os espaços onde vivem determinadas comunidades, sempre levando em conta a necessidade de manutenção dos recursos naturais e não somente com políticas de bem estar imediata como é o caso do recolhimento de lixo.

Evidentemente o Estado assume um papel importante no Estado moderno para a manutenção dos recursos naturais, pois tem obrigação de se tornar garantidor das necessidades de ordem social, ocupando efetivamente lugar de destaque na preservação/conservação do meio ambiente.

Por outro lado, evita-se também anular a discricionariedade da Administração Pública que pode exercer dentro de suas atribuições aquilo que lhe é conveniente e oportuno, para que também não se impeça que os homens públicos apliquem suas ideologias, suas visões de condução dos negócios do Estado que tem em sua grande maioria o apoio da população no processo de escolha dos governantes, recebendo daí sua legitimidade e a fonte de sua autoridade, já que o povo é o soberano em nosso ordenamento jurídico, o constituinte fixa

¹⁸⁸ COUTINHO, Ronaldo. Direito ambiental das cidades: questões teórico-metodológicas. In: COUTINHO, Ronaldo; BONIZZATO, Luigi (Orgs.). *Direito da cidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 56.

parâmetros mínimos dentro dos quais deve ser desenvolvida a política, respeitando os ideais políticos¹⁸⁹.

Neste sentido o Plano Diretor embora venha fixar diretrizes que estabelecem os rumos da cidade através de comando constitucional e também do Estatuto da Cidade, será criado, elaborado, implantado, incorporando sem sombra de dúvidas os ideais políticos daqueles que fazem parte do governo que elabora o planejamento municipal, tendo em vista que suas ideologias não podem ser objeto de restrição no que tange à forma como conduzem os rumos do Município.

Assim, o Estatuto da Cidade vem a estabelecer, por força de mandamento constitucional, quais são as diretrizes e os parâmetros que devem ser seguidos pelos governantes no estabelecimento de medidas e de decisões relativas à ordenação e desenvolvimento das cidades e do bem-estar de seus habitantes, que são limites impostos aos particulares e aos governantes e que evidentemente não podem ser ultrapassados sob pena de incidirem em inconstitucionalidade, já que estes limites são os próprios impostos à autonomia dos Municípios e do Distrito Federal e não decorrem diretamente do Estatuto das Cidades, mas são definidos por ordem constitucional que determina que o direito urbanístico seja de competência concorrente entre a União, os Estados e os Municípios¹⁹⁰.

O Estatuto da Cidade começou a estabelecer regras mínimas de medidas relativas ao crescimento e ordenação das cidades, o que não quer dizer que essas regras estabelecem toda e qualquer atividade, mas que a Lei nº 10.257/01 determina um mínimo necessário que deve ser cumprido pelo Poder Público no desenvolvimento dos Municípios para garantir bem-estar dos munícipes.

De acordo com isso, o Estatuto outorgou ao Administrador Público a oportunidade de consagrar os instrumentos jurídicos que leva em sua lei, sempre objetivando estabelecer as diretrizes das cidades sustentáveis.

O Estatuto da Cidade, também através de outra medida legal que é o direito de preempção consagrado no artigo 26 da Lei nº 10.257/01, por exemplo, pode ser inserido no Plano Diretor com a ótica da preservação ambiental, eis que diz que

poderá o poder público exercer este direito como forma de regularização fundiária, execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, constituição de reserva fundiária, ordenamento e direcionamento da expansão urbana, implantação

¹⁸⁹ CARAMURU, Francisco Afonso. *Estatuto da Cidade comentado*. 1. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001. p. 24.

¹⁹⁰ *Ibidem*, p. 25.

de equipamento urbanos e comunitários, criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes que já são uma forma de preservação do meio ambiente dentro do espaço urbano, além da criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental que podem ser definidas pelo plano diretor urbano.¹⁹¹

Decisões recentes, como a decisão confirmada a seguir, datada de 24 de março de 2010, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, têm legitimado a preservação do meio ambiente e a manutenção do seu status quo, garantindo a ordem urbanística e freando a ocupação desordenada que desrespeita os critérios adotados por lei:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. DEFESA DO MEIO AMBIENTE E DA ORDEM URBANÍSTICA. PARALISAÇÃO DA IMPLANTAÇÃO DE PROJETO DE EXPANSÃO DO PARANOÁ. DANOS AMBIENTAIS. ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL - EIA. RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL - REIMA. SISTEMA DE DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA PREJUDICADO. PROCEDÊNCIA PARA IMPOR OBRIGAÇÃO DE NÃO-FAZER. RECURSO DE APELAÇÃO E REMESSA EX-OFFICIO. AUSÊNCIA DE OBRIGAÇÃO DE PLANO DIRETOR LOCAL PARA A RA DO PARANOÁ. CONFORMIDADE DO PROJETO DE EXPANSÃO COM A LEGISLAÇÃO. REMESSA OFICIAL E RECURSOS DESPROVIDOS. Demonstrada pelas provas documentais e periciais a existência da omissão no cumprimento e observância das normas legais respeitantes à preservação do meio ambiente e da ordem urbanística, bem como o perigo de lesão aos cofres públicos, impõe-se a procedência da Ação Civil Pública.¹⁹²

No caso em comento, o Ministério Público promoveu ação civil pública em face do Distrito Federal e da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, que pretendiam realizar um Projeto de Expansão do Paranoá. Com a ação os mesmos tiveram que parar as obras e, conseqüentemente, foram evitados danos irreversíveis ao meio ambiente, eis que com o aumento populacional a companhia de saneamento deveria proceder à edificação de uma nova estação de tratamento do esgoto, que teria de ser lançado no Lago Paranoá ou no rio São Bartolomeu, em ambos os casos produzindo incalculável prejuízo ao meio ambiente e aos cofres públicos, uma vez que é público e notório o fato de que já haviam sido investidos milhões de dólares norte-americanos na despoluição do Lago Paranoá, que seria novamente poluído, o que também desrespeitava o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, como zona Urbana de Consolidação, visto que naquelas zonas já haveria adensamento populacional que deveria ser contido.

¹⁹¹ RECH, Adir Ubaldó. *A exclusão social e o caos nas cidades*. Caxias do Sul: Educs, 2007. p. 169.

¹⁹² BRASÍLIA, DF. *Apelação cível* nº 20010110779938. 1ª Câmara Cível, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal. Relator: Desembargador Lécio Resende, Brasília, DF, 13 abr. 2010. p. 75. Disponível em: <<http://www.tjdf.jus.br/site/>>. Acesso em: 23 mar. 2010.

Essas áreas devem e podem ser contempladas não somente nos locais mais nobres das cidades, mas no seu entorno inclusive, para que aquelas pessoas mais carentes que não possam se deslocar até o centro da cidade, também possam se utilizar de espaços urbanos de lazer, de áreas verdes, além de resguardar determinadas áreas para eventual necessidade de aumentos do número de moradias populares, com saneamento básico, local para postos de saúde e infraestrutura.

Importa saber que jamais poderão os Municípios e o Distrito Federal permitir ações ou mesmo realizar ações de infraestrutura sem que antes de tudo sejam devidamente avaliados os danos que se poderão causar à moradia e ao saneamento ambiental e, se assim o fizerem ou planejarem poderão os moradores e os diferentes órgãos de defesa do meio ambiente impedir que se constituam as obras de infraestrutura urbana¹⁹³.

O Estatuto da Cidade determina no artigo 2º, inciso I, a “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer para as presentes e futuras gerações”.

Encontramos aqui a obrigação da garantia do saneamento ambiental. A falta desse saneamento ocorre também naquelas áreas onde o Poder Público não consegue respeitar o meio ambiente realizando obras de infraestrutura que não se preocupam com a preservação ambiental causando danos aos moradores e ao ecossistema como um todo.

Neste sentido estão incluídas as áreas nos entornos das cidades que estão muitas vezes irregulares em função da ocupação desordenada e que recebem medidas de infraestrutura emergenciais, mas que acabam por redundar em prejuízos ambientais graves e que podem ser desfeitos. Nesta senda, corrobora o entendimento de José dos Santos Carvalho Filho¹⁹⁴ de que não se pode relegar a nível inferior os distritos ou aglomerações que compõem o Município mesmo que distanciados do “centro urbano”, podendo inclusive o Plano Diretor ser dotado de ilegalidade visto que não observaria a determinação de abrangência de sua área como um todo, de acordo com o artigo 40, § 2º, do Estatuto da Cidade.

Há ainda um limite importante, na estreita relação entre o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor, eis que reflete muitas vezes somente a importância de projeto para a expansão urbana, conforme a Lei nº 10.257/01, em seu artigo 40, § 2º e § 3º:

¹⁹³ CARAMURU, Francisco Afonso. *Estatuto da Cidade comentado*. 1. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001. p. 34.

¹⁹⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 275.

Art. 40. O Plano Diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

[...]

§ 2º O Plano Diretor deverá englobar o território do Município como um todo;

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada 10 (dez) anos.

Ao mesmo tempo em que restou caracterizado para o legislador importantes objetivos, no sentido do desenvolvimento do Plano Diretor, determinando inclusive que o Plano Diretor deve englobar todo o Município, determinou que o mesmo fosse voltado essencialmente para políticas urbanas e de expansão urbana, esqueceu-se por via de consequência do desenvolvimento e da expansão rural e daqueles que não possuem condições de residir na área urbana. Portanto, caracteriza-se por uma visão reducionista em dois momentos, um no aspecto de crescimento da cidade, pois prevê um Plano Diretor essencialmente urbano e em um segundo momento, contraditório, visto que prevê apenas o desenvolvimento urbano, mas deve englobar o Município como um todo.

Em vista disso, alguns autores se preocupam com a implementação de políticas de desenvolvimento rural no Plano Diretor, sendo que não há como se desvincular desta necessidade. José Afonso da Silva¹⁹⁵ aduz que o Plano Diretor “conterá, enfim, normas e diretrizes sobre: o sistema viário do Município (da zona urbana, urbanizável e de expansão urbana e da zona rural)”, acabando necessariamente por abarcar a zona rural em função de que esta não se desvincula da propriedade urbana.

Além disso, Pedro Escribano Collado citado por José Afonso da Silva¹⁹⁶, lembra que o destino do solo urbano na verdade é um conjunto de categoria que adquire utilidade legal, pois a sua utilidade natural é exclusivamente agrícola, o que reforça o vínculo entre o urbano e o rural.

Neste sentido, José dos Santos Carvalho Filho¹⁹⁷ alega que embora se trate de política urbana, o desenvolvimento urbano deve buscar a relação entre a zona urbana e a zona rural visto que há uma notória interação entre os dois setores.

Somente um processo de construção coerente voltado para prevalência de políticas de sustentabilidade em que estejam engajados o Poder Público, observando o urbano e o rural com instrumentos como o Plano Diretor podem começar a modificar o atual processo de degradação do meio ambiente.

¹⁹⁵ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 141.

¹⁹⁶ *Ibidem*, p. 82.

¹⁹⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 29-30.

O Plano Diretor “é o próprio projeto de cidade”, conforme já aduzimos, e, segundo Adir Ubaldo Rech¹⁹⁸, que se trata de uma lei municipal que determina a forma como se dará o processo de construção, desenvolvimento, evolução e preservação da cidade, por tal motivo precisa de antemão prever algumas possibilidades que podem desencadear no futuro.

O Plano Diretor deve ser uno e único, embora sucessivamente adaptado às novas exigências da comunidade e do progresso local, num processo perene de planejamento que realize sua adequação às necessidades da população, dentro das modernas técnicas de administração e dos recursos de cada Prefeitura, portanto será sempre dinâmico e evolutivo, fixando objetivos na orientação do desenvolvimento do Município, estabelecendo suas prioridades nas realizações do governo local, conduzindo e ordenando o crescimento da cidade, disciplinando e controlando as atividades urbanas em benefício do bem-estar social¹⁹⁹.

Evidentemente que dentro deste processo de construção de uma cidade existem fatores que apontam para a sustentabilidade e a preservação ambiental das cidades, e outros fatores que andam no sentido contrário.

O principal desafio das cidades brasileiras parece ser o de construir a capacidade pública de agir no mercado imobiliário da cidade no sentido de gerar uma oferta de lotes regulares a preços acessíveis à população de baixa renda, regularizando os locais desenvolvidos desordenadamente, onde a formulação, o aperfeiçoamento e a disseminação de políticas alternativas e novos instrumentos podem fazer frente ao impasse vivido no Brasil²⁰⁰.

Ao Plano Diretor então cabe a tarefa de observar todos os fatores que implicam na composição territorial do Município nas etapas de sua construção jurídica. Muitos dos limites para o desenvolvimento sustentável de um Município ocorrem porque o Plano Diretor não reflete a sua realidade, e por vezes é mera cópia do Plano Diretor de outro Município.

Para Ermínia Maricato²⁰¹, um dos entraves a que passa um Plano Diretor, é que fazem com que o plano urbanístico não tenha efetividade com a falta de vínculo entre o plano urbano e a gestão urbana, a falta de previsão, em especial, da orientação e localização dos investimentos, o descasamento entre leis, investimentos e gestão.

Necessariamente influencia significativamente no processo de construção das cidades a forma como se desenvolve a proposta da lei que regula seu crescimento. A gestão não

¹⁹⁸ RECH, Adir Ubaldo. *A exclusão social e o caos nas cidades*. Caxias do Sul: Educs, 2007. p. 171.

¹⁹⁹ PEREIRA, Luís Portella. *A função social da propriedade urbana*. 1. ed. Porto Alegre: Síntese, 2003. p. 194.

²⁰⁰ FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Orgs.). *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processo de gestão*. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 286.

²⁰¹ ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 181.

conhece o plano urbanístico de sua própria cidade, ou dificilmente sabe como agir para que os objetivos consagrados no plano possam ser concebidos na prática.

Para José Afonso da Silva²⁰², a principal virtude do Plano Diretor está na sua exequibilidade, pois um plano que não seja exequível é pior que a falta do plano, porque gera custos sem resultados.

Sendo um plano exequível, adequado com a realidade poderá de fato conduzir as políticas públicas municipais. Toshio Mukai²⁰³, ao falar dos efeitos do plano urbanístico, diz que se “aprovado por lei, obriga os municípios e os órgãos públicos federais, estaduais e metropolitanos, assim como aos particulares”, podendo vincular todas as atividades essenciais voltadas para políticas públicas como preservação ambiental no Plano Diretor, obrigando que as mesmas devam ser cumpridas, se trata de uma ação que permite uma certa garantia na destinação dos recursos a que o plano diretor estará vinculado.

Ainda mais que, segundo Toshio Mukai²⁰⁴, “podem ser nulos os atos municipais que contrariem as normas e diretrizes dos planos urbanísticos”. E neste sentido aqui podemos ver a aplicação imediata do princípio da legalidade que determina a nulidade dos atos ilegais praticados pelos Municípios naquilo que contrariarem os dispositivos constantes no Plano Diretor.

Sem sombra de dúvidas, a preocupação da preservação ambiental se constitui de matéria de preocupação para a ordem urbanística e deve necessariamente ser embutida no processo de planejamento. A preservação ambiental calcada no Estatuto da Cidade evidenciou a preocupação do legislador em observar o meio ambiente no momento do planejamento municipal e no crescimento das cidades. O Plano Diretor como ferramenta não só pode como deve garantir o cuidado com o meio ambiente através de sua política urbana em diversos momentos, como através de diretrizes gerais, segundo artigo 2º do Estatuto da Cidade, que se refere ao saneamento ambiental, conforme inciso I; na determinação de evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente, de acordo com inciso IV; no controle do uso do solo de forma a evitar a poluição e degradação ambiental, segundo alínea g, do inciso VI; na expansão urbana compatível com limites da sustentabilidade ambiental, do inciso VIII; na obrigação de audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos que poderão ter potencialmente impactos negativos sobre o meio ambiente; entre outras questões

²⁰² SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 148.

²⁰³ MUKAI, Toshio. *Temas atuais de direito urbanístico e ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 36.

²⁰⁴ *Ibidem*, p. 37.

que também envolvem o meio ambiente e a preservação dos recursos naturais que estão ou não intimamente ligadas e que vinculam o planejamento municipal e o administrador público a respeitar suas determinações.

Assim, meio ambiente e Plano Diretor tem uma íntima relação, que se vê reforçada pela obrigatoriedade que o Estatuto faz na fixação de diversos elementos garantidores dos mais diversos aspectos que o meio ambiente possui nos reflexos que a ocupação urbana gera ao ambiente natural. Essa postura serve de controle para as atividades humanas que não respeitam ou venham a respeitar dentro do crescimento municipal, veja que o Poder Público tem papel crucial, pois está por trás de toda a construção do Plano Diretor e tem dentro de suas atribuições primordiais, observar as garantias que a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade determina quanto a preservação do meio ambiente.

Quando o Plano Diretor é definido, suas imposições são de observância obrigatória não só pelo Município e pelos particulares, como também pelos órgãos estaduais e federais que realizem obras ou serviços na área planejada pela municipalidade, pois esta tem competência constitucional para o plano, há que ser respeitada pelas demais entidades estatais e seus desmembramentos na Administração indireta e nas paraestatais²⁰⁵.

Esta é uma garantia que possui o Poder Público municipal e os cidadãos do Município de que serão respeitadas as vontades elegidas pelos munícipes no momento da construção do Plano Diretor, sem que haja intervenção ou modificação das diretrizes através de interesses políticos estaduais ou federais, ou seja, a Constituição Federal reserva o direito ao Município de elaborar seu Plano Diretor, evidentemente dentro do processo do Estado Democrático de Direito, preservando e garantindo certa autonomia as decisões tomadas pela municipalidade no que tange ao planejamento.

Neste ponto que já citamos, Hely Lopes Meirelles²⁰⁶ tem razão ao dizer de que toda cidade devia ser planejada para uma adequada ocupação, tanto a cidade nova para sua formação, a cidade que já esta implantada para sua expansão, bem como a cidade velha para sua renovação. Assim, mas não somente no perímetro urbano, mas também as áreas de expansão urbana e seus arredores que evidentemente muitas vezes fazem parte do domínio rural que não deixa de ser uma extensão da natureza e do meio ambiente e que por uma ficção jurídica se divide em área urbana e rural e arredores, evitando assim que a cidade não venha a

²⁰⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 553.

²⁰⁶ *Ibidem*, p. 549.

ser prejudicada justamente no desenvolvimento e na sua funcionalidade pelos futuros núcleos urbanos que tendem a se formar em sua periferia.

O cuidado preventivo de áreas verdes necessárias para a garantia do bem-estar e da qualidade de vida dos cidadãos fazem parte deste processo de melhoramento da ocupação urbana, visto que além de colaborar como o bem-estar de todo o planeta, colabora para os grandes aglomerados urbanos que tem em seus efeitos o crescimento populacional e o aumento das cidades, o desmatamento e a degradação dos recursos naturais e o Plano Diretor pode e deve prever a garantia da manutenção do meio ambiente com reserva de determinadas áreas dentro das cidades.

Mas não basta um bom Plano Diretor apenas, a construção da nova matriz urbanística, segundo Ermínia Maricato²⁰⁷, passa pela eliminação da distância entre planejamento urbano e gestão, que tem a ver com uma nova abordagem holística, que não esgota os espaços dos planos locais ou das decisões participativas descentralizadas, mas o que importa acima de tudo é que não se pode ignorar a necessidade de desconstrução das representações dominantes sobre a cidade e nem a necessidade de construção de uma nova simbologia engajada a uma práxis democrática.

A participação de cidadãos de todas as camadas sociais no processo de elaboração do planejamento municipal é uma alternativa para eliminar a distância entre o planejamento urbano e gestão no modo como os administradores públicos enxergam o desenvolvimento das cidades e como os cidadãos enxergam essa política, diminuindo, assim, as representações dominantes e construindo um plano imbuído de decisões participativas mais condizentes com a realidade.

De acordo com a vigente ordem constitucional, inovou-se ao permitir, portanto, essa participação direta da população no governo da coisa pública, mitigando a democracia representativa que até então era a opção de todas as nossas constituições republicanas, acolhendo as diversas críticas que se faziam em todo o mundo quanto às falhas existentes na determinação da vontade popular tão-somente pela representação, em especial em sistemas que adotavam, como o nosso, o sistema presidencialista de governo²⁰⁸.

Durante boa parte do século XX, o planejamento no Brasil se viu decidido por pessoas que não participavam da realidade do local onde o plano seria implantado, o que aconteceu foi

²⁰⁷ ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 38.

²⁰⁸ CARAMURU, Francisco Afonso. *Estatuto da cidade comentado*. 1. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001. p. 40.

um planejamento diferente da realidade existente e isso gerou prejuízos tanto sociais como ambientais. O meio ambiente sofre as consequências diretas de um planejamento inadequado, visto que cada lugar possui suas peculiaridades quando nos referimos à preservação ambiental e isso deve ser levado em conta na hora do planejamento. Nada mais justo que consagrar prioridades através da participação dos cidadãos que fazem parte da comunidade, pois são eles que melhor conhecem a realidade local.

Na hora de elaborar o plano de governo do Município e todos os demais planos que lhe trarão os meios para a definição destes objetivos do traçado é que o Governo Municipal deverá verificar quais são as diretrizes, quais as regras e quais os objetivos traçados pelo plano diretor (que via de regra, terá duração de dez anos e, portanto, estará em pleno vigor quando da mudança de governo municipal), que nada mais é que o que se procura atingir em termos de desenvolvimento e expansão urbana, o que se deverá fazer para satisfazer o direito a cidades sustentáveis de que é titular cada munícipe²⁰⁹.

Conforme já citamos, no direito a cidade sustentável está incluso moradia, terra urbana, infra-estrutura urbana, transporte, entre outros, e principalmente de saneamento ambiental como o cuidado com a água, prevendo um adequado tratamento de esgoto que está também ligado diretamente a ocupação urbana ordenada de responsabilidade municipal e isso se faz com a construção adequada dos imóveis, da gestão do município por intermédio de fiscalização e também do planejamento que venha prever novas possibilidades de moradia em diferentes locais.

O Plano Diretor não pode ser uma mera ferramenta de ocupação ordenada em termos de espaço físico. Sua desenvoltura deve contemplar todos os outros aspectos que resultam da presença do homem nesse espaço, como forma de respeitar, criar e modificar o próprio espaço físico, com vistas às necessidades, à dignidade e à convivência humana assegurando um ampla gama de direitos dos cidadãos²¹⁰.

O planejamento por si só não irá realizar nenhum tipo de atividade ou modificará alguma coisa na prática, o que é preciso é um real engajamento, além de um bom planejamento municipal amparado nas peculiaridades do local, dos administradores públicos que fazem parte da administração onde o novo Plano Diretor será desenvolvido, realizando as etapas necessárias para a sua implantação. Por isso é tão ou mais importante a gestão municipal do que o próprio Plano Diretor em si através de um processo democrático, porque

²⁰⁹ CARAMURU, Francisco Afonso. *Estatuto da cidade comentado*. 1. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001. p. 246.

²¹⁰ RECH, Adir Ubaldo. *A exclusão social e o caos nas cidades*. Caxias do Sul: Educus, 2007. p. 178.

deve ser fruto do interesse de todos e não apenas da minoria dominante da localidade, pois caso contrário poderá legitimar ainda mais as desigualdades, e o reflexo normalmente acaba gerando prejuízos principalmente ao meio ambiente que sofre as consequências da ocupação desordenada.

O Plano Diretor através de uma competência decorrente de lei que atribui responsabilidade aos municípios por sua criação é o verdadeiro projeto de cidade na ânsia da adequada ocupação urbana, podendo se constituir paradigma renovador na formulação do novo modelo de cidade sustentável que requer o Estado Moderno.

Para Caramuru, os objetivos de uma cidade sustentável, nas suas múltiplas facetas, as metas referentes à ordenação da cidade, à sua organização, à forma como deverão ser desenvolvidas as atividades econômicas e como deverá se desenvolver e se expandir a área urbana deverão constar no Plano Diretor, que é na verdade um dos elementos de que se deve compor o processo de planejamento permanente do governo municipal²¹¹.

Isso acontece porque o Plano Diretor é a lei que efetivamente determina as diretrizes da construção ou renovação da cidade no século XXI e porque o ser humano se deu conta de que é preciso mudar. É preciso mudar porque embora os anseios humanos sejam ilimitados, começamos perceber que os recursos naturais não são inesgotáveis e que o planeta Terra possui os seus limites. Diante disso, há necessidade de mudança de postura e da busca de novas formas de crescimento urbano e de preservação dos recursos naturais, e nos parece que dentro deste contexto o Plano Diretor tem uma ação verdadeiramente legítima.

²¹¹ CARAMURU, Francisco Afonso. *Estatuto da cidade comentado*. 1. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001. p. 246.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do presente estudo procurou-se evidenciar alguns detalhes que fizeram parte de todo o processo de planejamento das cidades brasileiras, a partir da adoção de projetos urbanísticos, bem como os aspectos que influenciaram esse movimento, além das questões legais que giram em torno do Plano Diretor.

Ao nosso ver, a utilidade do instrumento Plano Diretor para o Direito Ambiental como forma de remodelação dos processos de formação da cidade em convivência e harmonia com o meio ambiente e o desenvolvimento das cidades já vem sendo implantada, tanto que decisões judiciais conforme aduzimos estão por amparar muitas das irregularidades que eram cometidas no descumprimento do projeto urbanístico, sejam elas previstas no próprio Plano Diretor ou através de ações judiciais que obrigam aos Municípios respeitarem ao que disciplina a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade sobre a ótica ambientalista, mesmo que o Plano Diretor seja omissivo nesse sentido.

O Plano Diretor serve como forma de preservação ambiental na exata medida que a Constituição Federal e o próprio Estatuto da Cidade conferem poderes para a manutenção e preservação do meio ambiente. No justo controle do Plano Diretor está o Poder Judiciário que pode coibir eventuais ilegalidades dentro daquilo que diz respeito às normas constitucionais e infraconstitucionais.

Além disso, existem diversos mecanismos de incentivos a preservação ambiental que abordamos que podem ser consagrados na lei do planejamento municipal, tais como os incentivos fiscais, o IPTU progressivo, o estudo do impacto de vizinhança, entre outros, que deverão ser seguidos e que merecerão respeito.

Procurou-se também, embasar a preocupação de outros autores com o tema em debate, principalmente a influência do poder econômico sobre as decisões e quais são os desafios para que o Plano Diretor possa se tornar uma ferramenta de preservação e de prevenção se utilizado adequadamente pelo Estado e a sociedade, eis que é iminente necessário preservar o que ainda resta.

Existem entraves, limites, mas também existem possibilidades para o Plano Diretor como forma de preservação ambiental, justificando um novo paradigma no cenário brasileiro que é o da efetiva preocupação com o meio ambiente justamente através de uma lei que confere possibilidades as pessoas diretamente atingidas, visto que o Plano Diretor é objeto de construção dos interesses dos cidadãos da localidade.

Frise-se bem que no início do processo de planejamento no Brasil sequer era levado em conta a preservação ambiental e o que podemos constatar atualmente, embora seja necessário muito esforço para melhorar o atual estágio de caos que se encontram as cidades, que o meio ambiente vem sendo fonte de preocupação por parte dos cidadãos que se envolvem no processo de construção de um plano diretor de algumas cidades, de fiscalização pelos órgãos como o Ministério Público e de controle de determinadas ilegalidades através do Poder Judiciário, fato que não acontecia, conforme já aduzimos, a pouco tempo atrás.

Há responsabilidade dos administradores locais no que tange à obrigatoriedade do cumprimento dos preceitos previstos no Estatuto da Cidade e na Constituição Federal e na criação do Plano Diretor, eis que a omissão dos administradores em adotar o Plano Diretor Municipal, quer em não observar dispositivos legais previstos no Estatuto da Cidade ou no próprio plano, importa em descumprimento de norma legal obrigatória e que pode consequentemente tornar-se ação de improbidade administrativa, o que vem acontecendo em alguns Municípios²¹².

Constatou-se que o Plano Diretor pode servir como instrumento de preservação ambiental, consagrando dentro do projeto de cidade espaços para áreas verdes, respeito na construção e no aumento das vias públicas sempre observando as peculiaridades da natureza, as águas, os morros, podendo prever inclusive incentivo para estimular a ocupação de determinadas áreas de acordo com o interesse público.

Percebemos ainda que o Plano Diretor deve ser cumprido sempre, respeitando a Constituição e o Estatuto da Cidade que determinam regras prévias para alguns temas, principalmente no que trata das questões ambientais. Algumas decisões comprovam que o Plano Diretor quando não é observado pelos administradores públicos ou quando não atende as prerrogativas da Carta Magna e da Lei nº 10.257/01 pode ser objeto inclusive de ação civil pública para garantir o seu cumprimento ou ainda responsabilizar-se seus administradores por improbidade administrativa.

O processo histórico de ocupação das cidades no Brasil através de seus planejamentos ao longo nos anos legitimou muitas vezes uma classe dominante que se reservou o direito de habitar nas áreas mais nobres, deixando aos pobres as áreas no entorno das cidades o que

²¹² RECH, Adir Ubaldó. *A exclusão social e o caos nas cidades*. Caxias do Sul: Educs, 2007. p. 231.

gerou várias catástrofes como a da cidade de Cubatão²¹³, no Estado de São Paulo, conforme retratamos.

O que importa asseverar é que com o advento da Constituição Federal em 1988 e mais recentemente com o advento do Estatuto da Cidade, no ano de 2001, o trato com o planejamento municipal e as questões do meio ambiente vem se modificando, consagrando instrumentos jurídicos que beneficiam os mais pobres e também determinando a preservação do meio ambiente essencial para a vida das atuais e das futuras gerações.

²¹³ COUTINHO, Ronaldo. Direito ambiental das cidades: questões teórico-metodológicas. In: COUTINHO, Ronaldo; BONIZZATO, Luigi. *Direito da cidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 43.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2002.

_____. *Dano ambiental: uma abordagem conceitual*. 1. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2002.

ARANTES, Oflia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

ARISTÓTELES, *A política*. Tradução de Nestor Silveira Chaves. Coleção grandes obras do pensamento universal. São Paulo: Scala, [1995].

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Princípios constitucionais do processo administrativo disciplinar*. São Paulo: Max Limonad, 1998.

BARRAL, Welber; PIMENTEL, Luiz Otávio (Orgs.). *Direito ambiental e desenvolvimento*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.

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

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal; estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 21 mar. 2010.

_____. Câmara dos Deputados. *Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. 2. ed. Brasília, DF, Coordenação de Publicações, 2002.

_____. IBGE. *Indicadores de desenvolvimento sustentável*. Coordenação de Recursos Naturais e Estudos Ambientais [e] Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

BRASÍLIA, DF. *Apelação cível nº 20010110779938*. 1ª Câmara Cível, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal. Relator: Desembargador Lécio Resende, Brasília, DF, 13 abr. 2010. p. 75. Disponível em: <<http://www.tjdf.jus.br/site/>>. Acesso em: 23 mar. 2010.

BUTZKE, Alindo; ZIENBOWICZ, Giuliano; CERVI, Jacson Roberto. *O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado*. Caxias do Sul: Educs, 2006.

CANEPA, Eugenio Miguel. Economia da poluição. In: MAY, Peter H.; LUSTOSA, Maria Cecília; VINHA, Valéria da. *Economia do meio ambiente*. Teoria e prática. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

CARAMURU, Francisco Afonso. *Estatuto da cidade comentado*. 1. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

CARRERA, Francisco. *Cidade sustentável: utopia ou realidade?* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao estatuto da cidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 2003. v. 1.

CASTRO, Nicolao Dino de; NETO, Costa. *Proteção jurídica do meio ambiente. I Florestas*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

CHEMIN, Beatris Francisca; HENDLER, Alessandra Fernandes. Políticas públicas, municipais, urbanísticas e ambientais para e pelo lazer. *Revista Trabalho e Ambiente*, Caxias do Sul, Universidade de Caxias do Sul, Educus, v. 5, n. 91, 2007.

CORDEIRO, Antônio. *A proteção de terceiros em face de decisões urbanísticas*. Coimbra: Almedina, 1995.

COUTINHO, Ronaldo; BONIZZATO, Luigi. *Direito da cidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

_____; ROCCO, Rogério (Orgs.). *O Direito ambiental das cidades*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

_____. Questões teórico-metodológicas. In: COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério (Orgs.). *O direito ambiental das cidades*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

_____. Direito ambiental das cidades: questões teórico-metodológicas. In: COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério (Orgs.). *O direito ambiental das cidades*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004

DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Orgs.). *Direito urbanístico e ambiental*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

ECKARDT, Wolf Von. *A crise das cidades*. Um lugar para viver. Tradução de Edmond Jorge. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. 11. ed. São Paulo: Globo, 1997. v. 1.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Orgs.). *Direito urbanístico*. Estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

_____. *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processo de gestão*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 2. ed. ampl. São Paulo: Saraiva, 2001.

FREITAS, Vladimir Passos de (Coords.). *Direito ambiental em evolução*. Curitiba: Juruá, 2005. v. 4.

FURTADO, Celso apud ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

GOLDMEIER, Valtemir Bruno; JABLONSKI, André. *Gestão pública municipal. Meio ambiente*. Posto Alefre: FAMURS, 2005.

HABERMAS, Jürgen. *O futuro da natureza humana*. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

ISERHARD, Antônio Maria. A função sócioambiental da propriedade no Código Civil. *Revista Trabalho e Ambiente, Caxias do Sul, Educus*, v. 2, n. 2/3, 2003/2004.

LIRA, Ricardo. Direto Urbanístico, Estatuto da Cidade e regularização fundiária. In: COUTINHO, Ronaldo; BONIZZATO, Luigi (Orgs.). *Direito da cidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

LUSTOSA, Maria Cecília; CANEPA, Eugenio Miguel; YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann. Economia do meio ambiente. In: MAY, Peter H.; LUSTOSA, Maria Cecília; VINHA, Valéria da (Orgs.). *Economia do meio ambiente. Teoria e prática*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MACRUZ, João Carlos; Macruz, José Carlos; Moreira, Mariana. *O Estatuto da Cidade e seus instrumentos urbanísticos*. São Paulo: LTr., 2002.

MATA, Luiz Roberto da. Direito ambiental das cidades: o estatuto da cidade à luz do direito ambiental. In: COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério (Orgs.). *O Direito ambiental das cidades*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

MAY, Peter H.; LUSTOSA, Maria Cecília; VINHA, Valéria da (Orgs.). *Economia do Meio Ambiente. Teoria e prática*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes (Coords.). *O Estatuto da Cidade e seus instrumentos urbanísticos*. São Paulo: RT, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MENDONÇA, Francisco. *Cidade, ambiente e desenvolvimento*. Curitiba: UFPR, 2004.

MODENA, Cesar Augusto. Proteção ambiental através de incentivos fiscais. In: RECH, Adir Ubaldo, ALTMANN, Alexandre. *Pagamento por serviços ambientais: imperativos jurídicos e ecológicos para a preservação e restauração das matas ciliares*. Caxias do Sul: Educs, 2009.

MORATO LEITE, José; FERREIRA, Heline Sivini (Orgs.). *Estado de direito ambiental: tendências*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

_____; AYLA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

MUKAI, Toshio. *Temas atuais de direito urbanístico e ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

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

_____; MENEGASSI, Jacqueline. A reapropriação das cidades no contexto da globalização. In: OSÓRIO, Letícia Marques; MENEGASSI, Jacqueline. *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002.

OST, François. *A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do direito*. Tradução de Joana Chaves. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

PEREIRA, Luís Portella. *A função social da propriedade urbana*. 1. ed. Porto Alegre: Síntese, 2003.

PRESTES, Vanesca Buzelato. Municípios e meio ambiente: a necessidade de uma gestão urbano-ambiental. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.). *Direito ambiental em evolução*. n. 4. Curitiba: Juruá, 2005.

RECH, Adir Ubaldo. *A exclusão social e o caos nas cidades*. Caxias do Sul: Educs, 2007.

_____; ALTMANN, Alexandre. *Pagamento por serviços ambientais: imperativos jurídicos e ecológicos para a preservação e restauração das matas ciliares*. Caxias do Sul: Educs, 2009.

RIO GRANDE DO SUL. *Agravo de instrumento nº 70026351486*, 22ª Câmara Cível, do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Relatora: Desembargadora Mara Larsen Chechi, Porto Alegre, 30 abr. 2009. Disponível em: <<http://www1.tjrs.jus.br/site/>>. Acesso em: 23 mar. 2010.

_____. Ministério Público. Centro de Apoio Operacional de Defesa do Meio Ambiente. *Coletânea de legislação ambiental*. Porto Alegre: Procuradoria Geral de Justiça, 2003.

ROMEIRO, Ademar Ribeiro. Economia e economia política da sustentabilidade. In: MAY, Peter H.; Lustosa, Maria Cecília; Vinha, Valéria da (Orgs.). *Economia do meio ambiente*. Teoria e prática. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. 3. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

_____. *Desenvolvimento incluyente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SANT'ANNA, Mariana Senna. Planejamento urbano e qualidade de vida. Da Constituição Federal ao plano diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos. *Direito urbanístico e ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural*. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SEGUIN, Elida. *Estatuto da Cidade*. 2. ed. São Paulo: Forense, 2002.

SETTE, Marli T. Deon; PEIXOTO, Marcelo Magalhães; PAVANI, Sérgio Augusto Zampol. *Direito ambiental*. São Paulo: MP, 2009.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, José Carlos Alves da. Favelas e meio ambiente urbano. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coords.). *Direito urbanístico e ambiental*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2002.

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

SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes; MARTINS, Ezequiel. Urbanização, Estatuto da Cidade e Meio Ambiente. *Revista Trabalho e Ambiente*, Caxias do Sul, Universidade de Caxias do Sul, Educs, v. 3, n. 4, 2005.

SZINVELSKI, Ildo Mário. *Veículos automotores e poluição ambiental: aspectos legais*. Canoas: Ulbra, 2005.

VIEIRA, Juliana de Souza Reis. Cidades Sustentáveis. In: MOTA, Maurício (Org.). *Fundamentos teóricos do direito ambiental*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.