

UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL

FABIO SCOPEL VANIN

**INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE PLANEJAMENTO DA OCUPAÇÃO URBANA
COMO GARANTIA DE UM MUNICÍPIO AMBIENTALMENTE SUSTENTÁVEL**

CAXIAS DO SUL

2011

**UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO AMBIENTAL**

FABIO SCOPEL VANIN

**INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE PLANEJAMENTO DA OCUPAÇÃO URBANA
COMO GARANTIA DE UM MUNICÍPIO AMBIENTALMENTE SUSTENTÁVEL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Direito *Stricto Sensu* da Universidade de Caxias do Sul, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre em Direito Ambiental e Sociedade na linha de pesquisa Direito Ambiental e Novos Direitos.

Orientador: Professor Dr. Adir Ubaldo Rech

CAXIAS DO SUL

2011

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
 Universidade de Caxias do Sul
 UCS - BICE - Processamento Técnico

V258i Vanin, Fabio Scopel
 Instrumentos jurídicos de planejamento da ocupação urbana
 como garantia de um município ambientalmente sustentável /
 Fabio Scopel Vanin. - 2011.
 122 f. ; 30 cm.

Apresenta bibliografia.
 Dissertação (Mestrado) – Universidade de Caxias do Sul,
 Programa de Pós-Graduação em Direito, 2011.
 “Orientação: Prof. Dr. Adir Ubaldo Rech”

1. Direito urbanístico. 2. Planejamento urbano. 3. Direito
 ambiental. 4. Desenvolvimento sustentável. 5. Plano diretor. I.
 Título.

CDU 2ª ed. : 349.44

Índice para catálogo sistemático:

1. Direito urbanístico	349.44
2. Planejamento urbano	711.4
3. Direito ambiental	349.6
4. Desenvolvimento sustentável	502.131.1
5. Plano diretor	911.375.5

Catalogação na fonte elaborada pela bibliotecária
 Cleoni Cristina G. Machado – CRB 10/1355



UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL

"Instrumentos jurídicos de planejamento da ocupação urbana como garantia de um município ambientalmente sustentável"

Fábio Scopel Vanin

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 outubro de 2011.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Adir Ubaldo Rech (Orientador)
Universidade de Caxias do Sul

Prof. Dr. Jorge Renato dos Reis
Universidade de Santa Cruz do Sul

Prof. Dr. Sérgio Augustin
Universidade de Caxias do Sul

Prof. Dr. Wilson Antônio Steinmetz
Universidade de Caxias do Sul

CIDADE UNIVERSITÁRIA
Rua Francisco Getúlio Vargas, 1130 - B. Petrópolis - CEP 95070-560 - Caxias do Sul - RS - Brasil



AGRADECIMENTOS

À Família: Meus pais, Pedro e Suzete, pelo apoio no convívio diário; Meus irmãos, Alexandre e Bruno, pelo companheirismo; aos Tios, José Carlos e Mario David *In Memoriam*, pelos ensinamentos jurídicos, conselhos e incentivo; e a Gerusa, pessoa que conheci durante essa caminhada, pelo carinho e pela compreensão de sempre.

A todos os Colegas da Turma X do Mestrado da UCS, cabendo uma saudação especial aos amigos Márcio Frezza Sgarioni, Rogério Santos Rammé e Renato Luís Bordin de Azeredo, pela amizade, pela parceria nos eventos e pelos diálogos do dia a dia, fatores que foram preponderantes nas definições dos rumos deste trabalho.

A todos os Professores do Programa, em especial o orientador, Prof. Dr. Adir Ubaldo Rech, sempre atencioso e disponível para as definições do trabalho; ao Prof. Dr. Carlos Alberto Lunelli, a quem devo agradecer a disponibilidade e as excelentes sugestões bibliográficas; ao Coordenador do Mestrado, Prof. Dr. Sérgio Augustin, por todo o apoio e auxílio; e ao sempre prestativo Prof. Dr. Alindo Butzke.

RESUMO

O Município, ente autônomo da Federação no Brasil, é responsável pelo exercício de inúmeras competências, dentre as quais está a execução da política urbana através do planejamento da ocupação, com a utilização de instrumentos jurídicos que garantam um Município Ambientalmente Sustentável. A identificação de preceitos do que é Município ambientalmente sustentável pode ser buscado nas matrizes de sustentabilidade urbana, juntamente com uma abordagem do complexo contexto em que está inserido o ente local, uma vez que é influenciado por diretrizes globais, pelo desordenado processo de urbanização e pela crise ambiental, caracterizada pelo risco. Os instrumentos a serem utilizados na sua construção estão previstos no Estatuto da Cidade, tendo como o principal deles o Plano Diretor. Entretanto, esta relação não deve limitar-se a eles, podendo ser adicionados, entre outros, o Código de Obras, o Código de Posturas e o Código Municipal do Meio Ambiente. Na implementação destes instrumentos estão presentes algumas barreiras, entre as quais a difícil regulação do mercado imobiliário, o complexo processo de construção transdisciplinar e epistêmico e os dilemas da gestão democrática das cidades. Além da superação destas barreiras, os instrumentos devem estar vinculados às diretrizes do Estatuto da Cidade; o Plano Diretor, responder ao dinamismo socioeconômico e as questões ambientais; os Governos Locais, ter uma posição promotora, articulando suas competências e com os demais entes; e os instrumentos jurídicos, estarem sistematizados e baseados em princípios e objetivos comuns. O entendimento destes aspectos globais, históricos e socioeconômicos é necessário para a construção de instrumentos jurídicos efetivos de planejamento da ocupação urbana, que garantirão um Município Ambientalmente Sustentável. Adotou-se como método de abordagem o dialético, tendo em vista que o trabalho penetra o mundo dos fenômenos por meio de sua ação recíproca. Além disso, como método procedimental optou-se pelo estruturalista, que parte da análise de um fenômeno concreto para, em seguida, transpô-lo ao nível abstrato e vice-versa, vendo a realidade concreta do ponto de vista interno dos diversos fenômenos.

Palavras chaves: Município. Planejamento Urbano. Meio Ambiente. Sustentabilidade Urbana. Estatuto da Cidade. Plano Diretor.

ABSTRACT

The municipality, autonomous entity of the Federation in Brazil is responsible for the exercise of many powers, among which is the implementation of urban policy through the planning of the occupation, with the use of legal instruments that guarantee an Environmentally Sustainable City. The identification of the precepts of the city that is environmentally sustainable, can be searched at the headquarters of urban sustainability along with an approach to the complex context in which it is being inserted into the site, since it is influenced by global guidelines, the disorderly process of urbanization and environmental crisis, characterized by risk. The instruments to be used in their construction, are referred in the City Statute, with the main one is the Master Plan, however, this relationship should not be limited to them, may be added, among others, Building Code, the Code of Postures and Municipal Code of the Environment. In the implementation of these instruments are present some barriers, including the difficult real estate market regulation, the complex process of building cross-disciplinary and epistemic and the dilemmas of democratic management of cities. In addition to the overcoming of these barriers, the instruments should be linked to the guidelines of the City Statute, the Master Plan, should respond to the dynamic socio-economic and environmental issues, Local Governments, should have a promoter position, articulating their skills and all other entities, and legal instruments, be systematic and based on common principles and objectives. The understanding of these aspects of global, historical and socio-economic is necessary for the creation of effective legal instruments of urban planning of the occupation, which will ensure an environmentally sustainable city. Adopted as the method of dialectical approach, in order that the work enters the world of phenomena by means of their reciprocal action. Moreover, as procedural method was chosen structuralist, that part of the analysis to a concrete phenomenon, then transpose it to the abstract level and vice versa, see the reality of the internal point of view of various phenomena.

Keywords: Municipality. Urban Planning. Environment. Urban Sustainability. City Statute. Master Plan.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 OS EFEITOS DA GLOBALIZAÇÃO E DA CRISE AMBIENTAL NA OCUPAÇÃO URBANA E A GARANTIA DE UM MUNICÍPIO AMBIENTALMENTE SUSTENTÁVEL	12
2.1 DELIMITANDO O OBJETO: O MUNICÍPIO	12
2.2 AS CONSEQUÊNCIAS DA GLOBALIZAÇÃO NO PLANEJAMENTO DA OCUPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS.....	15
2.3 A CONCENTRAÇÃO POPULACIONAL NOS GRANDES CENTROS E OS IMPACTOS AMBIENTAIS URBANOS.....	24
2.4 A CRISE AMBIENTAL E O RISCO NA OCUPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS	32
2.5 AS MATRIZES DA SUSTENTABILIDADE URBANA E PRECEITOS PARA UM MUNICÍPIO AMBIENTALMENTE SUSTENTÁVEL.....	44
3 OS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE PLANEJAMENTO DA OCUPAÇÃO URBANA E AS BARREIRAS A SUA IMPLEMENTAÇÃO.....	51
3.1 OS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE PLANEJAMENTO COMO ORIENTADORES DE UMA OCUPAÇÃO URBANA E RURAL AMBIENTALMENTE SUSTENTÁVEL	52
3.2 AS FALHAS E A DIFÍCIL REGULAÇÃO DO MERCADO IMOBILIÁRIO.....	55
3.3 INSTRUMENTOS EFETIVOS DE PLANEJAMENTO COMO UMA CONSTRUÇÃO TRANSDISCIPLINAR E EPISTÊMICA: LIMITAÇÕES E ALTERNATIVAS	63
3.4 GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE: CONTRIBUIÇÃO OU BARREIRA NA CONSTRUÇÃO DE INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE PLANEJAMENTO?	69
3.5 UMA CONCLUSÃO POSSÍVEL: EXISTE UMA RELAÇÃO LÓGICA ENTRE OS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE PLANEJAMENTO DA OCUPAÇÃO URBANA E A GARANTIA DE UM MUNICÍPIO AMBIENTALMENTE SUSTENTÁVEL.....	76
4 OS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE PLANEJAMENTO DA OCUPAÇÃO URBANA COMO GARANTIDORES DE UM MUNICÍPIO AMBIENTALMENTE SUSTENTÁVEL.....	82
4.1 O ESTATUTO DA CIDADE E AS DIRETRIZES PARA O PLANEJAMENTO DA OCUPAÇÃO URBANA.....	82
4.2 RESPONSABILIDADE DOS GOVERNOS LOCAIS NO PLANEJAMENTO DA OCUPAÇÃO URBANA SUSTENTÁVEL.....	86
4.3 O PLANO DIRETOR: INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO DO MUNICÍPIO.....	93
4.4 CÓDIGO MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE, CÓDIGO DE POSTURAS E CÓDIGO DE OBRAS COMO DESDOBRAMENTOS DO PLANO DIRETOR E INSTRUMENTOS NA GARANTIA DE UM MUNICÍPIO AMBIENTALMENTE SUSTENTÁVEL.....	101

4.5 UM SISTEMA NORMATIVO URBANÍSTICO MUNICIPAL COMO GARANTIA DO PLANEJAMENTO DA OCUPAÇÃO AMBIENTALMENTE SUSTENTÁVEL DO MUNICÍPIO	110
CONCLUSÃO.....	118
REFERÊNCIAS	122

1 INTRODUÇÃO

A crise ambiental configura-se como um dos principais problemas contemporâneos. O aquecimento global, o desmatamento, a diminuição dos recursos hídricos, o consumo, lixo e a ocupação desordenada dos centros urbanos são ameaças para as atuais e para as futuras gerações. Esta crise tem efeitos globais e as condutas, os modelos de produção e consumo superam as distâncias e as barreiras territoriais, sendo necessária uma mudança nos paradigmas de utilização de recursos naturais em todo o planeta, pois, do contrário, não será efetiva a busca pela preservação do Meio Ambiente.

Embora esta problemática socioambiental represente uma preocupação global, se pode dizer que é nos Municípios que são originados grande parte destes problemas, bem como é neles que são observados muitos de seus impactos. Os grandes aglomerados urbanos são o principal habitat dos seres humanos, na atualidade, e a condição socioambiental das cidades é fator fundamental na garantia do bem-estar da população.

O Município, como ente autônomo gerido por um governo local, compõe a República Federativa do Brasil. Entretanto, algumas questões emergem quando da análise do seu conceito, onde se pode destacar duas em especial: primeiro, se ele pode ser considerado sinônimo de cidade; e segundo, se no exercício do planejamento da ocupação será levado em conta somente a sua área urbana ou se deve ser observado seu território como um todo, incluindo-se a área rural e os povoados.

Além disso, embora represente menor território entre todos da Federação, as cidades vêm alcançando uma posição de destaque no cenário mundial, fator que tornou o debate sobre a sustentabilidade dos Municípios uma das pautas das agências internacionais, que passaram a formular documentos e fomentar projetos para as melhorias nas condições locais. Estas orientações buscam direcionar a atuação dos Municípios para um caminho de sustentabilidade urbana. No entanto, é preciso ter claro que cada país, cada região e cada cidade possuem peculiaridades que não são abordadas por estes documentos, sendo necessária uma análise cuidadosa nessa opção local ou global.

Outro fator preponderante é o processo de urbanização acontecido no Brasil, caracterizado pela saída da população de pequenas localidades e zonas rurais e a concentração em grandes aglomerados urbanos. Ocorre que tal processo ocorreu de forma desordenada e sem planejamento, caracterizando-se pela ausência de políticas públicas socioambientais, que terminou ocasionando em diversos efeitos danosos, tais como a ocupação de áreas que jamais deveriam ter sido ocupadas, como é o caso das áreas de preservação permanente. Neste

quadro, apresentam-se graves entraves ao planejamento urbano, dentre os quais um conflito entre os interesses imobiliários e socioambientais, que precisa ser enfrentado pelos governos locais para garantia de um Município Ambientalmente Sustentável.

O resultado desse processo desordenado é a situação de risco em que se encontram os Municípios, marcada pela incerteza na regulamentação e por impactos ambientais de grande magnitude, tais como as enchentes, as quedas de encostas, entre outras situações graves, que passaram a fazer parte do cotidiano de grandes cidades. É nesse quadro de influência global, de problemas históricos de falta de planejamento urbano e de crise ambiental, que se busca apresentar um significado para Município Ambientalmente Sustentável.

A indicação de preceitos, que apontem para um significado de Município Ambientalmente Sustentável não é tarefa fácil, uma vez que nem os termos sustentabilidade e desenvolvimento sustentável possuem um conceito unívoco. Uma das possibilidades é abordar as matrizes discursivas da sustentabilidade urbana, analisando-as juntamente com as questões globais, históricas e ambientais contextualizadas, para optar por uma das matrizes ou propor uma construção conjunta de suas orientações.

Na busca da garantia de um Município Ambientalmente Sustentável, o Direito terá papel preponderante, sendo necessário, primeiramente, analisar se o termo encontra respaldo no ordenamento jurídico em vigor e ressaltar, também, quais são os instrumentos de planejamento do Município que estão previstos no Estatuto da Cidade, destacando se a relação prevista nesta norma é exaustiva ou possibilita a inclusão de outros desdobramentos pelo ente local.

Identificados quais são os instrumentos, é possível perceber que existem algumas barreiras econômicas, políticas e sociais na sua implementação. Uma delas é a difícil regulação do mercado imobiliário, em função da propriedade privada ainda ser vista como um direito absoluto, de difícil limitação ou conformação com os interesses socioambientais e as normas urbanísticas visam justamente dar a ela um fim social, uma vez que devem direcionar a ocupação urbana aos objetivos da política urbana. Nesta lógica, o mercado imobiliário, também calcado nessa visão individualista de propriedade, acaba sendo regulado pelas normas de direito urbanístico, que definirá onde e o que pode ser construído e de que forma pode ser utilizado o imóvel, em cada zona da cidade. Nesse sentido, na implementação de instrumentos jurídicos de planejamento da ocupação, é preciso avaliar se há possibilidade de garantir de um Município Ambientalmente Sustentável e, ao mesmo tempo, o eficiente funcionamento do Mercado Imobiliário.

Uma segunda barreira diz respeito às falhas do sistema federativo e na repartição das receitas, uma vez que, apesar do Município ter aumentado sua participação da divisão das receitas públicas a partir da Constituição de 1988, é preciso identificar por que ainda falta dinheiro para o planejamento urbano. O problema da ausência de verba orçamentária pode ser considerado tanto uma causa como um efeito da ineficiência nas práticas da gestão pública, que dificultam, quando não impedem, a construção de instrumentos jurídicos efetivos, calcados em critérios científicos de uma construção transdisciplinar.

Outra questão ambivalente é a gestão democrática das cidades: este instituto tão aplaudido, indicado como garantidor da eficiência da política urbana através da participação popular na construção dos instrumentos jurídicos de planejamento urbano, pode, em determinados casos, ser a causa de sua ineficiência.

A implementação de instrumentos jurídicos efetivos depende da observação dos objetivos e das diretrizes da política urbana e da compreensão das barreiras de ordem econômica, política e social, podendo estar na construção de instrumentos com essas características a garantia de um Município Ambientalmente Sustentável.

Constatada que, com essa possibilidade, algumas outras questões necessitam ser esclarecidas, entre as quais está definir se existe caráter vinculativo, ou não, das diretrizes da política urbana em relação aos instrumentos jurídicos de planejamento do Município. Tal especificação é necessária para que fique claro se é uma opção, no exercício da autonomia local, a escolha de algumas diretrizes, deixando de lado as demais ou, se há uma obrigação para que o Município incorpore todas as diretrizes previstas no Estatuto da Cidade, somente tendo como possibilidade a ênfase em algumas, de acordo com as peculiaridades locais.

O papel dos governos locais nessa construção é primordial, e que para que possa ser entendido é preciso enfrentar algumas questões referentes as competências do Município na execução da política urbana, uma vez que, ao mesmo tempo que a Constituição Federal dispõe ser esta uma competência local, afirma que legislar sobre direito urbanístico é competência da União e dos Estados Membros.

Aliado a tudo isso é indispensável abordar a natureza, o conteúdo e a dinâmica do Plano Diretor, enfatizando se existe vantagem ou desvantagem na opção do Plano Lei, qual o prazo ideal para sua revisão e até que ponto o Plano deve ser estático ou influenciado por questões socioambientais e econômicas. Além disso, devem ser apontados quais são seus desdobramentos jurídicos em nível Municipal, destacando o conteúdo destas normas, o porquê da opção e de que forma estes instrumentos deverão ser ordenados para que se possa garantir um Município Ambientalmente Sustentável.

É através da análise destas questões que será desenvolvida a presente pesquisa, que busca responder, a partir de uma reflexão para além do Direito, o seguinte problema: “Como os instrumentos jurídicos de planejamento da ocupação urbana podem garantir a formação de um Município ambientalmente sustentável?”, tal pretensão se justifica pelo crescimento da população urbana, que ocorreu de forma desordenada e trouxe consigo inúmeros problemas ambientais, e, uma das causas deste quadro de insustentabilidade é a ausência de planejamento no processo de urbanização, sendo necessários estudos que orientem os aspectos a serem levados em conta quando da criação de normas com conteúdo urbanístico.

Assim, o trabalho tem como objetivos, além de responder o problema apresentado, contextualizar o tema, a partir de uma análise global, histórica e calcada nas teorias do Risco de Beck e Giddens e do Desenvolvimento Sustentável, com destaque a abordagem dada por Sachs e Acsehrad; apresentar barreiras de ordem econômica, social e política que dificultam e implementação de instrumentos jurídicos de planejamento da ocupação urbana; e, destacar os limites e a responsabilidade dos governos locais na garantia de um Município Ambientalmente Sustentável, apresentando e aprofundando os instrumentos a serem utilizados na realização desta tarefa.

Adotou-se como método de abordagem o dialético, tendo em vista que o trabalho penetra o mundo dos fenômenos por meio de sua ação recíproca. Além disso, como método procedimental optou-se pelo estruturalista, que parte da análise de um fenômeno concreto para, em seguida, transpô-lo ao nível abstrato e vice-versa, vendo a realidade concreta do ponto de vista interno dos diversos fenômenos.

2 OS EFEITOS DA GLOBALIZAÇÃO E DA CRISE AMBIENTAL NA OCUPAÇÃO URBANA E A GARANTIA DE UM MUNICÍPIO AMBIENTALMENTE SUSTENTÁVEL

O Município, considerado ente autônomo da federação tem como uma de suas atribuições, a execução da política urbana, executada através do planejamento de sua ocupação. Embora tal desafio esteja relacionado, em muitos aspectos, com peculiaridades locais, outras questões acabam interferindo ou influenciando nesta tarefa.

As cidades vêm alcançando uma posição de destaque no cenário mundial, tanto por motivos econômicos como sociais e ambientais, fator que tornou o debate sobre a sustentabilidade dos Municípios uma das pautas das agências internacionais, que passaram a formular documentos e fomentar projetos para as melhorias nas condições locais. Entretanto, tais orientações são vistas com ressalvas em alguns pontos por críticos como Ascelrad.

Além do interesse global sobre a condição de sustentabilidade local, outro fator é preponderante ao se tratar de planejamento da ocupação urbana: a forma desordenada que se deu o processo de urbanização no país que teve, como um dos mais graves efeitos, a ocupação das áreas de preservação permanente, dando origem aos impactos ambientais urbanos.

O resultado desse processo desordenado é a situação de risco em que se encontram os Municípios. Uma das teorias que aborda a crise ambiental é a sociedade de risco, que explica, na própria ação humana, a origem desta era de incerteza, marcada por impactos ambientais de grande magnitude. Tal situação se materializa também nos Municípios, através das enchentes, da queda de encostas, entre outras situações graves, que passaram a fazer parte do cotidiano de grandes cidades.

É nesse quadro de influência global, de problemas históricos de falta de planejamento urbano e de crise ambiental, que se procura, a partir das matrizes discursivas de sustentabilidade urbana, apontar os preceitos para um Município ambientalmente sustentável.

2.1 Delimitando o objeto: o município

Ao iniciar o presente trabalho é fundamental, desde já, delimitar o seu objeto, abordando neste primeiro tópico o que se entende por Município para esta pesquisa. O entendimento do termo é primordial para o enfrentamento do problema proposto e para o entendimento das questões a serem trabalhadas nesta dissertação. Portanto, busca-se resolver a seguinte interrogação: O que deve ser entendido por Município quando se busca apontar

instrumentos jurídicos de planejamento urbano que garantam a sua sustentabilidade ambiental? Neste contexto, pode-se considerar Município e Cidade como sinônimos?

A abordagem pode ser iniciada tomando por base o que dispõe a Constituição Federal de 1988, onde a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel de Estados, Municípios e do Distrito Federal, sendo o Município, um ente autônomo, regido por Lei Orgânica, com competências administrativas e legislativas¹.

Portanto, no atual sistema constitucional, o Município é parte integrante da Federação, tendo organização, governo e competências próprias e, entre elas, a responsabilidade de executar, conforme as diretrizes do Estatuto da Cidade, a política de desenvolvimento urbano, que tem por objetivos ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar dos seus habitantes.

Esse apanhado das normas constitucionais se faz necessário e contribui com o entendimento das responsabilidades que o Município, como ente federativo, tem na consecução do objetivo proposto por esta pesquisa, ou seja, é de responsabilidade do próprio Município um planejamento que garanta a sua ocupação ambientalmente sustentável. Embora se aponte para essa conclusão, as normas constitucionais, por si só, não englobam a amplitude conceitual que se pretende dar ao termo e, para que isso ocorra, é necessário entender o que é cidade e como se situa, hoje, o seu espaço urbano e rural.

A primeira dúvida surge na leitura sobre o texto constitucional é se há ou não distinção entre os termos cidade e Município, uma vez que, o *Município* é responsável por executar a política *urbana*, que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da *cidade*.

Segundo Silva, a Cidade² pode ser vista a partir de três concepções: a demográfica, econômica ou de subsistemas. A concepção demográfica toma como base a cidade como um aglomerado urbano de um determinado número de habitantes; a concepção econômica vê a cidade como uma localidade de mercado, onde são produzidos e consumidos os produtos necessários para a subsistência local; e, a concepção de subsistemas, considera a cidade como um conjunto de sistemas administrativos, sociais, econômicos, religiosos, entre outros. Para o autor, os dois primeiros “não servem para definir as cidades brasileiras, que são conceitos

¹ BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em 13.11.2010.

² SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 24. O autor dispõe que fixar um conceito de cidade não é fácil, entretanto, “A sociologia urbana é quem tem tentado firmar conceitos de “cidade” como “uma situação urbana”, “uma organização geral da sociedade”, “como centro de consumo em massa”, como “fábrica social” ou “como multiplicidade dialética de sistemas” ou como “projeção da sociedade sobre um local”.

jurídico-políticos que se aproximam da concepção de cidades como conjuntos de sistemas”, entendendo que, no Brasil, os centros urbanos adquirem a condição de cidade “quando o seu território se transforma em Município”:

Cidade, no Brasil, é um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico não-agrícola, familiar, simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja a sua população. A característica marcante da cidade no Brasil consiste no fato de ser um núcleo urbano, sede do governo municipal³.

Desta forma, na concepção de Silva, a cidade significa o conjunto de sistemas onde está inserida a sede do Município, não estando nela contida a área rural. A abordagem a ser dada neste trabalho é mais ampla, por entender que o objetivo a ser alcançado somente será atingido se for levada em consideração, no planejamento da ocupação, o território da cidade como um todo. Este entendimento tem como base as reflexões de Rech:

O conceito de cidade deve ser ampliado, no sentido de ter o cuidado e a preocupação com os povoados, ou cidades pequenas, que não constituem a sede municipal, mas fazem parte do território do município. É ali que nasce a cidade. E é na sua origem que devem nascer os cuidados de dotá-la imediatamente de um ordenamento jurídico, que contemple um projeto de cidade sustentável⁴.

No mesmo sentido, Prestes dispõe que “um conceito jurídico de cidade apanha o momento histórico, a situação social do seu povo, os elementos histórico-culturais, os aspectos ambientais” e que, contemporaneamente, “o conceito de cidade engloba todo o território⁵”. Desta forma, neste trabalho, quando se tratar de cidade ou Município não haverá exclusão de parte alguma do território, nem mesmo do espaço rural, evitando-se “uma política excludente com parte de sua população, contribua com o surgimento de futuras cidades nascidas em locais inadequados, de forma irregular e sem normas de direito⁶”.

O entendimento deriva da interpretação do art. 40, § 2º do Estatuto da Cidade⁷, que dispõe que o Plano Diretor, que é o principal instrumento de Planejamento Urbano “deverá

³ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 24-26.

⁴ RECH, Adir. *A exclusão social e o caos nas cidades*. Caxias do Sul: EDUCS. 2007. p. 104.

⁵ PRESTES, Vanêscia Buzelato. As Cidades Contemporâneas: Desafios do Planos Diretores. *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico*. n. 32. Out-Nov/2010. p. 63-64. Segundo a autora, no Brasil, há uma tendência de tratar a cidade como sinônimo de urbano, e o campo, como sinônimo de rural, onde “ir a cidade é deslocar-se a sede do Município”. Nesse contexto, o Município seria “uma divisão política de um território” e a cidade um “centro político e cultural” que detêm empregos e serviços públicos.

⁶ RECH, Adir. op. cit., p. 105.

⁷ BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de Julho de 2001. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em 17.10.2010.

englobar o território do Município como um todo⁸”. Desta forma os termos cidade ou Município podem ser tomados como sinônimos, para o efeito de planejamento, uma vez que devem sempre englobar o território local como um todo.

Assim sendo, e respondendo os questionamentos apontados no primeiro parágrafo, Município e cidade podem ser considerados sinônimos para efeito de planejamento e devem ser entendidos como o território local, como um todo, incluindo-se regiões administrativas, povoados, área rural entre outras, gerido por um governo local. Feita a delimitação proposta, verificar-se-á, a seguir, como as consequências da globalização interferem no planejamento da ocupação do Município e como deve ser sua atuação para a garantia das identidades locais.

2.2 As consequências da globalização no planejamento da ocupação dos municípios

Definida a abrangência e o significado dos termos Município e Cidade, este tópico pretende analisar como a globalização passa a ser uma importante variável no planejamento da ocupação urbana dos Municípios. A garantia de um município ambientalmente sustentável passa por uma compreensão de que as cidades encontram-se inseridas em um sistema, que vai muito além dos limites do seu território e de suas normas⁹.

A globalização é um fenômeno de muitas faces, necessária para a manutenção da atual matriz econômica. Sua tendência natural é criar ou acentuar diferenças entre países centrais e periféricos, uma vez que atua do nível global para o local, sem observar peculiaridades das nações. Assim como em outras áreas, a política urbana acaba, muitas vezes, sendo formatada para atender a exigências estruturais decorrentes deste fenômeno.¹⁰

⁸ RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. *Direito Urbanístico: Fundamentos para a construção de um Plano Diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: EducS, 2010. p. 133 “Apesar de o Estatuto da Cidade obrigar a elaboração do Plano Diretor em todo o território do Município, conforme dispõe o art. 40, § 2º, muito pouco se tem tratado sobre o tema. A totalidade dos Planos Diretores elaborados, após o advento do Estatuto da Cidade, continua ignorada, excluindo a área rural. O que se tem observado são algumas regras gerais, sem significar um planejamento efetivo da área rural. Os juristas não tem abordado o tema, definindo os fundamentos jurídicos do que efetivamente pode ser contemplado no ordenamento, e que venha a tratar do planejamento e da ocupação da área rural, no Plano Diretor e, por isso, ninguém tem se arriscado a fazer algo mais efetivamente, por falta de orientação e segurança jurídica.”

⁹ Cabe destacar que este trabalho não tem o interesse de fazer juízo de valor em relação a globalização, nem tampouco definir sua origem ou sugerir uma nova forma de relação humana. A relevância dessa ilustração se dá, por entender, que os efeitos da globalização interferem na ocupação urbana dos municípios na contemporaneidade, e, portanto, se torna importante o seu conhecimento. Do contrário, o conjunto de instrumentos que serão estudados neste trabalho, não garantirá um Município ambientalmente sustentável.

¹⁰ SCHEID, Cíntia Maria. *O Impacto da Globalização na Elaboração de Políticas Públicas Urbanas: Uma possibilidade de aproximar a cidade da cidadania*. Disponível em http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/cintia_maria_scheid.pdf. Acesso em 18.10.2010. p. 1390.

A expressão “globalização” por si só já é motivo de polêmica. Segundo Bauman “para alguns é o que devemos fazer para se quisermos ser felizes, para outros, é a causa da nossa infelicidade¹¹”.

Independente desse debate, a verdade é que hoje esse fenômeno gera impacto na vida de todas as pessoas e faz reflexos na realidade dos Municípios¹².

Santos, destaca que a globalização envolve conjuntos diferenciados de relações sociais e, nesse contexto, o fenômeno envolverá conflitos, e conseqüentemente, vencedores e vencidos, significando o processo pelo qual determinada condição ou entidade local estende a sua influência a todo o globo¹³.

Temas como economia, inclusão social e a preocupação com o meio ambiente tornaram-se globais. Não há como negar que foi criado um modo de vida global. É justamente pela existência, cada vez mais latente, deste modo de vida, que se torna necessário refletir sobre os reflexos que a globalização gera na ocupação dos municípios.

O teórico Castells também vê, no sistema atual¹⁴, “situações particulares interdependentes, articuladas num processo global¹⁵”, onde todas as cidades do mundo são observadas sobre o mesmo prisma¹⁶, não avaliando a dicotomia entre países periféricos pobres e países do centro-norte ricos.

¹¹ BAUMAN, Zygmunt. *Globalização, as Conseqüências Humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999. p. 7.

¹² Ibid., p. 7. Para todos porém, “globalização” é o destino irremediável do mundo, um processo irreversível; é também um processo que nos afeta a todos na mesma medida e da mesma maneira. Estamos todos sendo “globalizados” – e isso significa basicamente o mesmo para todos

¹³ SANTOS, Boaventura de Sousa. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. V. 4. São Paulo: Cortez, capítulo 13. p. 438.

¹⁴ Na verdade CASTELLS, Manuel. *A Questão Urbana*. São Paulo: Paz e Terra. 2000. p. 17; não utiliza o termo globalização, mas sim “sistema imperialista”. De qualquer forma, o entendimento do autor é semelhante ao de B. Santos e “está caracterizado por uma cadeia e pelos elos dessa cadeia articulados entre si com maior ou menor força.” Assim, o autor sugere, não uma simples diferenciação entre dominados e dominantes, mas uma análise específica de cada uma das realidades e situando a posição de cada uma perante a cadeia..

¹⁵ CASTELLS, Manuel. *A Questão Urbana*. São Paulo: Paz e Terra. 2000. p. 17.

¹⁶ COMPANS, Rose. Cidades Sustentáveis, *Cidades Globais: Antagonismo ou Complementaridade?* P. 121- 154 in ACSELRAD, Henri. *A Duração das Cidades – Sustentabilidade e Risco das Políticas Urbanas*. 2 ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009. p. 143. Afirma: “A partir de um estudo realizado em três países africanos – Tunísia, Senegal e Burkina Faso -, no qual analisa a influência do Banco Mundial sobre as políticas urbanas implementadas desde a década de 1970, Annick Osmont (1995) conclui sobre o caráter coercitivo e doutrinário das transferências e dos empréstimos do Banco, uma vez que são condicionados a adoção de uma agenda centralizadamente Washington. Tal conclusão baseia-se na constatação de que – independentemente do tamanho e do nível de desenvolvimento do país, da organização social, no nível de urbanização, de seus próprios objetivos e de sua capacidade de se organizar – todos os projetos de desenvolvimento urbano implementados nesses distintos países com o financiamento do Banco Mundial, em um mesmo período de tempo, formam idênticos.”

O autor considera que esta “universalização da ideologia urbana” terminará gerando graves impactos na condição dos municípios, principalmente nos países do sul¹⁷.

Essa “universalização de ideologia urbana” é criticada por Castells. O autor considera que as consequências da globalização nas cidades são danosas, pois deixam de lado questões específicas de cada local, fatores que distinguem países e regiões ricas e pobres que, naturalmente, possuiriam um desenvolvimento contraditório e desigual, valorizando teses evolucionistas, que tem como base apenas níveis de desenvolvimento¹⁸. A ocupação urbana, nesse contexto, pode ser influenciada pela onda global e ver seu espaço ser traçado e definido por tendências mundiais.

Em crítica semelhante Acselrad afirma que tal abordagem é compatível com o “pensamento único urbano”, no qual é exigido que todas as cidades se adaptem a preceitos incontestáveis, ditados pela globalização financeira. É a chamada “inserção competitiva”, que exige que a cidade tenha determinadas características – inclusive atributos ambientais – para que passe a fazer parte e receber investimentos do mercado internacionalizado¹⁹.

Dentro desse contexto, Castells indica três elementos principais para essa consequência: a ideologia do urbano, as formas espaciais e os processos de reprodução coletiva da força de trabalho. A ideologia do urbano refere-se à preocupação excessiva com os índices de crescimento, em especial o demográfico. Nesse processo acabam surgindo inúmeros dados estatísticos e sofisticados, mas que na verdade não tem significado algum. Ninguém sabe “o que significa socialmente uma cidade alcançar 100.000 habitantes ou crescer 3%”, uma vez que “o cálculo de serviços necessários à população não é função exclusiva, nem sequer principal da dimensão do centro urbano”. Os números servem unicamente como “indicadores de riscos de transbordamento para os aparatos de detenção do imperialismo²⁰”.

Quanto às formas espaciais, Castells comenta que as cidades “pertencem a sociedades articuladas em uma cadeia mundial de dependência”, e esta característica se

¹⁷ CASTELLS, Manuel. *A Questão Urbana*. São Paulo: Paz e Terra. 2000. p. 17. [...] um dos efeitos universalizantes da ideologia do urbano é o transformador em únicos processos sociais tão diferentes como a megalópolis americana e o empilhamento humano em Calcutá, neutralizando assim as diferenças observadas em seu conteúdo social. Tal universalismo abstrato permite deixar de lado a problemática do desenvolvimento desigual como processo contraditório e substituí-la pelas teses evolucionistas em termos de níveis de desenvolvimento.

¹⁸ Ibid., p. 17.

¹⁹ ACSELRAD, Henri. *A Duração das Cidades – Sustentabilidade e Risco das Políticas Urbanas*. 2 ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009. p. 38.

²⁰ CASTELLS, Manuel. op. cit., p. 18.

refletirá, também, nos “elementos da estrutura urbana²¹”, que sofrerão influência maior dos “dominantes em escala mundial” do que efetivamente daquilo que seria requisito funcional de um planejamento urbano local²². São obras que acabam sendo concebidas conforme o ambiente competitivo internacional em que a cidade está inserida.

O terceiro elemento trazido por Castells são os processos de reprodução coletiva da força de trabalho, onde parte da população não é vista como mão de obra potencial. Existe um incremento no mercado de luxo, onde poucos têm acesso e essa exclusão é refletida, também, na questão urbana, segregando parte da população e o meio ambiente urbano²³.

Assim, encerrando, por hora, a contribuição de Castells, é possível afirmar que a questão urbana nos países periféricos conta, de uma vez só, com três grandes fenômenos: o desenvolvimento desigual, que cria uma superpopulação relativa, que acaba segregada, que considera a problemática da “marginalidade”. A consequência da “marginalidade” é a “urbanização selvagem” de parte do território, que gera a problemática da “marginalidade ecológica” e, por fim, a ação do governo, que ao invés de planejar a ocupação urbana opta por investir na “assistência pública, ao nível de consumo, para as massas populares, em termos de estratégia populista de mobilização social²⁴”.

Antes que se aceite de imediato o posicionamento crítico de Castells, no que se refere às consequências danosas da globalização no planejamento da ocupação urbana dos Municípios, é necessário dar destaque à forma como esta questão tornou-se pauta nos debates internacionais.

Compans aponta que, com a globalização, os Estados perdem a capacidade de regular suas economias internas. O efeito disso é a incerteza quanto ao futuro das cidades, o que permite a proliferação de modelos de gestão urbana elaborados por agências multilaterais e consultores internacionais²⁵. Desta forma, como existe uma perda da capacidade do Estado de regular a economia existe, também, uma ineficiência nos Municípios, que deixam de planejar o seu crescimento ou, quando o fazem, não respondem as demandas necessárias, abrindo espaço para a imposição de modelos, com parâmetros definidos pelas agências internacionais.

²¹ SCHEID, Cíntia Maria. *O Impacto da Globalização na Elaboração de Políticas Públicas Urbanas: Uma possibilidade de aproximar a cidade da cidadania*. Disponível em http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/cintia_maria_scheid.pdf. Acesso em 18.10.2010. p. 1399-1400.

²² CASTELLS, Manuel. *A Questão Urbana*. São Paulo: Paz e Terra. 2000. p. 18 - 19.

²³ Ibid., p. 20.

²⁴ Ibid., p. 21.

²⁵ COMPANS, Rose. *Cidades Sustentáveis, Cidades Globais: Antagonismo ou Complementaridade?* P. 121- 154 in ACSELRAD, Henri. *A Duração das Cidades – Sustentabilidade e Risco das Políticas Urbanas*. 2 ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009. p. 121.

A criação destes modelos globais de cidades deriva do debate que envolve as preocupações com o Meio Ambiente Urbano. Embora a origem dos problemas ambientais urbanos seja reconhecida desde a década de 70, a temática só ganhou visibilidade nos debates “verdes” aproximadamente 20 anos depois, através da Agenda 21. O documento destaca os problemas dos assentamentos urbanos como forma de forte pressão sobre o meio ambiente e considera que a solução deste indicativo é um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável urbano:

[...] foi no contexto da Conferência do Rio de Janeiro que a Agenda Marrom ganhou importância efetiva, pois, de maneira pioneira, os problemas relacionados ao crescimento desordenado dos grandes centros urbanos, sobretudo nos países em desenvolvimento, assumiram a mesma importância que aqueles relacionados à perda de recursos naturais. Em outros termos, pela primeira vez a Agenda Verde cedeu espaço significativo à Agenda Marrom²⁶.

Outros documentos, como a Agenda Habitat, os estudos de Planejamento Estratégicos de Cidades (PEC), as metas da Conferência do Milênio²⁷ são exemplos de diretrizes globais para as cidades²⁸.

Como forma de incentivar o debate sobre o tema, Acsehrad, aponta que as propostas globais defendem o seu modelo através de estratégias argumentativas, que sustentam as necessidades de promover inovações, através de novas tecnologias urbanas poupadoras de recursos ou redistribuindo espacialmente a população e as atividades:

o que é bom para o planeta é considerado bom para a cidade. A convergência entre sustentabilidade urbana local e sustentabilidade global é vista geralmente como um

²⁶ SILVA, Lucia Sousa e; TRAVASSOS, Luciana. *Problemas ambientais urbanos: desafios para a elaboração de políticas públicas integradas*. Disponível em http://web.observatoriodasmetrolopes.net/download/cm_artigos/cm19_118.pdf. Acesso em 05/01/2010. p. 30.

²⁷ Sobre este tema, ver OLIVEIRA, Fabrício Leal de. *Sustentabilidade e Competitividade: A Agenda Hegemônica para as Cidades no Século XXI*. p. 193-218 in ACSELRAD, Henri. *A Duração das Cidades – Sustentabilidade e Risco das Políticas Urbanas*. 2 ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009. e SILVA, Lucia Sousa e; TRAVASSOS, Luciana. *Problemas ambientais urbanos: desafios para a elaboração de políticas públicas integradas*. Disponível em http://web.observatoriodasmetrolopes.net/download/cm_artigos/cm19_118.pdf. Acesso em 05/01/2010.

²⁸ COMPANS, Rose. *Cidades Sustentáveis, Cidades Globais: Antagonismo ou Complementaridade?* P. 121- 154 in ACSELRAD, Henri. *A Duração das Cidades – Sustentabilidade e Risco das Políticas Urbanas*. 2 ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009. p. 128-129. “As agências bilaterais de ajuda ao desenvolvimento têm formas diferenciadas de relacionamento com os governos locais, mais ou menos impositivas, assim como os governos receptores de empréstimos ou transferências internacionais também são portadores projetos e/ou interesses mais ou menos difusos que entram necessariamente em cena na negociação do acordo de cooperação”

simplificador político, pois no plano local os responsáveis pela poluição são claramente identificáveis²⁹.

Segundo Oliveira, esses documentos orientam os Municípios em dois pilares específicos: “sustentabilidade e competitividade constituem os eixos em torno dos quais se desenvolve grande parte do debate sobre o urbano e são formuladas as prescrições para as administrações municipais”. A “sustentabilidade” orienta no sentido de um compromisso com a duração das cidades, que compatibilize as necessidades presentes com as inerentes às gerações futuras. A “competitividade” dispõe sobre a necessidade dos Municípios adotarem critérios que melhorem a sua eficiência no ambiente externo³⁰.

No mesmo sentido, Compans dispõe que “não há contradição alguma entre a agenda da competitividade e da sustentabilidade urbana, pois uma não pode existir sem a outra”, uma vez que, na globalização, a competição é algo inevitável, considerando que “a nova fronteira da gestão urbana” seria “situar cada cidade em condições de enfrentar a competição global” da qual dependeria o bem-estar dos cidadãos³¹.

Essa concepção se dá, principalmente, porque o grande “provedor de recursos” para as políticas sustentáveis urbanas dos países em desenvolvimento é o Banco Mundial. Segundo a autora Compans, de um total de U\$ 97 milhões de gastos nesse setor, entre os anos de 1980 e 1993, os compromissos com o Banco Mundial representaram 57%. Esses gastos envolvem financiamentos com água, saneamento e controle de contaminações em áreas urbanas. A política do Banco Mundial para concessão destes financiamentos é que os tomadores passem a gerir os recursos sociais, econômicos e naturais de maneira eficiente, visando equilibrar o incremento da riqueza com o equilíbrio fiscal. Nesta visão, os problemas ambientais são observados como externalidades negativas, a ser incorporadas na política urbana, para o bom funcionamento do “sistema urbano³²”.

A grande dificuldade dos Municípios passa a ser como gerir os seus recursos de forma eficiente e incorporar essas externalidades negativas. Normalmente esses empréstimos exigem contraprestações, que orientam na construção de equipamentos urbanos globais, tais como um aeroporto internacional de grande porte, espaços para convenções e feiras, hotéis de

²⁹ ACSELRAD, Henri. *A Duração das Cidades – Sustentabilidade e Risco das Políticas Urbanas*. 2 ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009. p. 56-57.

³⁰ OLIVEIRA, Fabrício Leal de. *Sustentabilidade e Competitividade: A Agenda Hegemônica para as Cidades no Século XXI*. p. 193-218 in ACSELRAD, Henri. *A Duração das Cidades – Sustentabilidade e Risco das Políticas Urbanas*. 2 ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009. p. 193-194.

³¹ COMPANS, Rose. *Cidades Sustentáveis, Cidades Globais: Antagonismo ou Complementaridade?* P. 121- 154 in ACSELRAD, Henri. *A Duração das Cidades – Sustentabilidade e Risco das Políticas Urbanas*. 2 ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009. p. 128-129.

³² *Ibid.*, p. 143-147.

padrão internacional, edifícios que comportem atividades globais, como a infra-estrutura de comunicação que possibilitem a conexão com qualquer parte do mundo o tempo todo, o que coloca os gastos sócio-ambientais em segundo plano:

[...] as políticas públicas urbanas estão sendo formatadas para atender às exigências estruturais decorrentes da globalização, o que ocorre em detrimento daquela parcela da cidade que não conta - e jamais contou - com políticas públicas de infra-estrutura básica para a sua sobrevivência³³.

Desta forma, o grande problema destas orientações é considerarem a sustentabilidade como algo desejável e a competitividade como algo inevitável, ou seja, a primeira seria dependente da segunda. Assim, embora se pregue a sustentabilidade das cidades, esse não é o objetivo principal. Sua finalidade é incentivar a competição dos Municípios, criando um novo mercado, que buscaria em um segundo momento, caso for possível, a sustentabilidade urbana ambiental³⁴.

Assim, mesmo contemplando a preocupação com o meio ambiente urbano, os fundamentos e diretrizes dos documentos internacionais, sozinhos, não são parâmetros para a garantia de uma ocupação ambientalmente sustentável dos Municípios. O problema maior, apontado pela crítica teórica citada até o momento, é que eles acabam por incentivar investimentos públicos em áreas estruturais, deixando de lado gastos socioambientais, o que não garante a sustentabilidade.

Entre os documentos formulados na década de 1970 e aqueles produzidos ao longo da década de 1990 e 2000, houve um amadurecimento significativo das abordagens pertinentes aos problemas ambientais urbanos e uma dupla apropriação. A questão ambiental foi incorporada pela agenda urbana e a questão urbana passou a fazer parte da agenda ambiental. De uma visão excessivamente genérica da associação entre meio ambiente e desenvolvimento, parte-se para uma compreensão mais profunda dos problemas atinentes aos contextos urbanos, com o potencial de interferir na formulação de políticas públicas orientadas à construção de cidades social e ambientalmente sustentáveis. Contudo, há ainda uma distância considerável entre a retórica e também os objetivos constantes nesses documentos e a proposição

³³ SCHEID, Cíntia Maria. *O Impacto da Globalização na Elaboração de Políticas Públicas Urbanas: Uma possibilidade de aproximar a cidade da cidadania*. Disponível em http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/cintia_maria_scheid.pdf. Acesso em 18.10.2010. p. 1390.

³⁴ OLIVEIRA, Fabrício Leal de. *Sustentabilidade e Competitividade: A Agenda Hegemônica para as Cidades no Século XXI*. p. 193-218 in ACSELRAD, Henri. *A Duração das Cidades – Sustentabilidade e Risco das Políticas Urbanas*. 2 ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009. p. 217. Segundo o autor “[...] as incompatibilidades existentes entre ambas submergem a um mar de pactos urbanos, apresentados como capazes de conduzir a cidade a uma inserção privilegiada no mundo globalizado, terminam favorecendo a concentração do poder nas mãos dos grandes investidores e empreendedores urbanos”.

e o alcance das políticas públicas escolhidas para responder aos problemas colocados³⁵.

Nesse contexto, os elementos trazidos por Castells são relevantes, uma vez que alertam sobre os limites dos modelos globais. Os documentos de orientação global podem ser considerados parâmetros, mas precisam ser observados com cautela, uma vez que não respondem a todas as peculiaridades locais. Os números, que caracterizam a ideologia urbana; os equipamentos, que são as formas especiais; e os processos de reprodução coletiva, não podem ser baseados unicamente dos modelos globais.

É importante que fique claro: Não é defendida aqui a não observação das diretrizes internacionais para o planejamento da ocupação urbana dos Municípios. Não há como negar que é a partir deste debate internacional que os Municípios passaram a se preocupar com a temática ambiental. Os documentos, através de diretrizes e metas, criaram uma “tendência de convergência”, que se encontra em curso e tem apresentado resultados. Nesse sentido “os esforços multilaterais empreendidos, especialmente pela ONU e Banco Mundial, estariam no caminho certo a resolver a crise ambiental vislumbrada desde a década de 80³⁶”.

O problema que é apontado refere-se tão somente à existência de um “planejamento urbano pontual e fragmentado, que se concentra naquela versão de cidade que supostamente capaz de atender aos requisitos de uma sociedade global³⁷”, em detrimento a um planejamento que leve em conta também as questões locais.

Desta forma as diretrizes dos documentos internacionais, que são parâmetros globais no planejamento da ocupação urbana dos Municípios, devem ser observadas, aliadas aos instrumentos de participação da população na construção do projeto de cidade. O próprio Estatuto da Cidade aponta nesse sentido, uma vez que tem, como diretriz do planejamento dos Municípios, a gestão democrática da cidade:

Nesse contexto é que surge o espaço local como possibilidade de insurreição da cidadania ativa, em que a participação social passa a ser o vetor de uma nova ordem social como contraponto a ordem global se impõe. No âmbito das cidades, a participação do cidadão na elaboração de políticas públicas urbanas é o resgate da

³⁵ SILVA, Lucia Sousa e; TRAVASSOS, Luciana. *Problemas ambientais urbanos: desafios para a elaboração de políticas públicas integradas*. Disponível em http://web.observatoriodasmegacidades.net/download/cm_artigos/cm19_118.pdf. Acesso em 05/01/2010. p. 29.

³⁶ ARRAES, Ronaldo; DINIZ, Marcelo; DINIZ, Márcia. *Curva Ambiental de Kuznets e Desenvolvimento Sustentável*. RER, Rio de Janeiro, vol. 44, p. 525 a 547, jul/set. 2006. p. 528

³⁷ SCHEID, Cíntia Maria. *O Impacto da Globalização na Elaboração de Políticas Públicas Urbanas: Uma possibilidade de aproximar a cidade da cidadania*. Disponível em http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/cintia_maria_scheid.pdf. Acesso em 18.10.2010. p. 1393.

cidadania, de forma que o planejamento urbano passa a ser a expressão democrática das cidades³⁸.

O cumprimento da diretriz do Estatuto da Cidade, que aponta para a necessidade da participação da população³⁹ no planejamento da ocupação urbana dos Municípios, representaria uma espécie de “cosmopolitismo insurgente”. O cosmopolitismo insurgente é um conceito criado por Santos para ilustrar, em grosso modo, a resistência local contra as diretrizes globais e trata do conjunto vasto de iniciativas, movimentos e organizações que partilham a luta contra a exclusão social e destruição ambiental, englobando lutas locais pela dignidade, com o objetivo de maximizar o potencial emancipatório local⁴⁰.

Para que o planejamento da ocupação urbana se efetive como ambientalmente sustentável se faz necessária uma observação dos documentos globais como diretrizes a serem observadas ao lado das especificidades de cada Município, evitando que o modelo internacional padronizado de ocupação seja recebido apenas por parte da população.

Maricato aponta que uma das falhas na observância e implementação destes documentos é que o projeto de cidade neles contido “foi aplicado apenas a uma parte das nossas grandes cidades: na chamada cidade formal ou legal” deixando o restante do espaço sem regulamentação e desorganizado “a importância dos padrões do chamado ‘primeiro mundo’, aplicados a uma parte da cidade (ou da sociedade) contribuiu para que a cidade brasileira fosse marcada pela modernização incompleta ou excludente⁴¹.”

O processo de urbanização, e a conseqüente existência de duas realidades: a cidade formal e a cidade “ilegal”, também são consideradas um reflexo da globalização, sendo seu enfrentamento um dos principais desafios a ser trabalhado pelas cidades, para a garantia de uma ocupação urbana ambientalmente sustentável. Esta é a temática a ser estudada a partir de agora.

³⁸ SCHEID, Cíntia Maria. *O Impacto da Globalização na Elaboração de Políticas Públicas Urbanas: Uma possibilidade de aproximar a cidade da cidadania*. Disponível em http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/cintia_maria_scheid.pdf. Acesso em 18.10.2010. p. 1390-1391.

³⁹ O Assunto é abordado de forma mais abrangente no tópico 2.4.

⁴⁰ SANTOS, Boaventura de Sousa. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. V. 4. São Paulo: Cortez, capítulo 13. p. 439.

⁴¹ ARANTES, Otília. VAINER, Carlos. MARICATO, Emília. *A cidade do pensamento único*. 2.ed. Petrópolis. Vozes. 2000. p. 123.

2.3 A concentração populacional nos grandes centros e os impactos ambientais urbanos

Como se verifica, pelo já referido até aqui, o Município não pode ser considerado um território isolado, uma vez que acaba sofrendo consequências da globalização, sendo que uma delas é a concentração populacional nos grandes centros, o que prejudica a garantia de uma ocupação urbana e rural ambientalmente sustentável.

Lefévre relaciona a industrialização com a ocupação de grandes centros urbanos⁴², considerando que o processo de industrialização, característico da sociedade moderna, é indutor dos problemas relativos ao crescimento da cidade. Segundo ele, embora a cidade preexistisse em relação à industrialização, este processo alterou a sua face, tornando-a poderosa, com a acumulação de riquezas, a partir do comércio, do artesanato e especialmente da produção industrial e da utilização de mão de obra camponesa⁴³. Atualmente, esse processo induzido se intensifica, fazendo com que as concentrações urbanas se tornem cada vez mais gigantescas: “as populações se amontoam atingindo densidades inquietantes”. Segundo o autor, muitos núcleos urbanos antigos se deterioram e as pessoas se deslocam para periferias consideradas mais produtivas⁴⁴.

Dentro da mesma linha de pensamento, Castells dispõe que um dos principais fatores do crescimento acelerado dos aglomerados urbanos é a migração rural-urbana. Em uma visão crítica o autor entende que, embora exista este movimento, ele ocorre muito mais por uma decomposição da sociedade rural do que por um dinamismo da sociedade urbana, destacando que “as possibilidades de emprego urbano são muito inferiores as dimensões da migração e as perspectivas de vida são bem reduzidas⁴⁵”.

Com posição semelhante, Kotler, afirma que existem locais que estariam em depressão crônica, com algumas pequenas cidades perdendo indústrias, tendo que conviver com o desemprego e com o seu efeito. Muitos dos seus moradores emigram, deixando uma base de impostos ainda mais fraca para que se mantenham os serviços públicos nestes locais⁴⁶. Dispõe ainda que parte desta migração de moradores de pequenas localidades, em especial de

⁴² CASTELLS, Manuel. *A Questão Urbana*. São Paulo: Paz e Terra. 2000. p. 78-79. No mesmo sentido, dispõe que a urbanização e o desenvolvimento econômico aparecem ligados, embora não considere que o fator uma consequência mecânica, isto porque, entende que a urbanização nos países subdesenvolvidos não é uma réplica do que passaram os países industrializados. No caso dos países subdesenvolvidos ocorre a hiperurbanização, o que o autor considera um obstáculo para o desenvolvimento. Neste processo, entende-se que há um crescimento, mas que ele gera ganhos aos países dominantes.

⁴³ LEFEBVRE, Henry. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Centauro. 2001. p. 3-4.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 12-13.

⁴⁵ CASTELLS, Manuel. *op. cit.*, p. 85.

⁴⁶ KOLTER, Philip; GERTNER, David; REIN, Irving; HAIDER, Donald. *Marketing de Lugares*. São Paulo: Pearson. 2006. 25-26.

zonas rurais, para as áreas urbanas, se dá de forma desordenada, fazendo com que estas pessoas ocupem espaços sem infra-estrutura nas cidades⁴⁷.

O efeito deste problema é a criação de vilas, favelas, áreas de posse, entre tantas outras denominações. É importante que se faça uma ressalva: não só os migrantes fazem parte destas “vilas” nos Municípios; esses locais são formados também por cidadãos da própria localidade que foram esquecidos no planejamento urbano e social local. Esses locais que têm como característica a segregação e são tratados pelo planejamento urbano de forma paternalista, não sendo objeto de planejamento.

Desta forma, o processo de urbanização contemporâneo tem características marcantes: há um êxodo populacional uma vez que, a partir da industrialização, as pessoas passaram a deixar a zona rural e pequenas localidades migrando para Municípios de grande contingente populacional que, na maioria dos casos, não se encontra preparado para receber parte desta população⁴⁸.

Osório destaca como se dá a distribuição populacional, especificamente no Brasil, afirmando que ela acompanha os ciclos econômicos. O território brasileiro, na República Velha era diferente e até 1930 as concentrações populacionais eram isoladas, as cidades eram pequenas e a sociedade era rural. No pós-guerra as cidades passam a exercer um poder maior de atração populacional e, a partir de 1965, a população brasileira tornou-se urbana, ocorrendo, nos anos 80 mudanças significativas⁴⁹, onde os “fluxos seguem a dinâmica da oferta de trabalho e variam de acordo com as mudanças econômicas regionais e com as fronteiras de exploração agrícola mineral⁵⁰”. Apesar disso, essa migração e concentração urbana aconteceu, e acontece, sem um planejamento de ocupação, o que acabou dando características excludentes ao padrão de urbanização no Brasil:

O padrão de ocupação das cidades brasileiras caracteriza-se por apresentar grande número de lotes vazios e de glebas não urbanizadas, áreas superdensas de aranhas-céus e de favelas, crescimento horizontal excessivo da mancha urbana e alta demanda por implantação de infra-estrutura. A impossibilidade de acesso a terra e às moradias urbanas pelos mecanismos de mercado gera grandes contingentes

⁴⁷ KOLTER, Philip; GERTNER, David; REIN, Irving; HAIDER, Donald. *Marketing de Lugares*. São Paulo: Pearson. 2006. 25-26.

⁴⁸ JACOBS, Jane. *Morte e Vida de Grandes Cidades*. São Paulo: Martins Fontes. 2001. p. 321. “É curioso que o planejamento urbano não tenha consideração pela diversificação espontânea das populações urbanas nem tente criar condições para ela. É curioso que os planejadores urbanos pareçam não reconhecer essa força da diversificação nem sejam atraídos pelas questões estéticas de sua expressão.”

⁴⁹ OSÓRIO, Letícia Marques. *A Cidade Informal e o Novo Plano Diretor de Porto Alegre*. p. 165-191 in FERNANDES, Edésio. *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey. 2001. p.169, dispõe os seguintes dados: “Em 1991, 75, 6% da população vivia em áreas urbanas, contra 67,6% em 1980 e 31, 2% em 1940, segundo dados do Censo Demográfico do IBGE.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 168-169.

populacionais que têm na ilegalidade a alternativa para os assentamentos urbanos. São ocupações espontâneas, vilas, favelas, cortiços e loteamentos clandestinos, aliados à autoconstrução da casa, que explicitam as precárias condições de habitabilidade, a degradação ambiental e a fragmentação do espaço urbano.⁵¹

No mesmo sentido, Silva e Travessos afirmam que o processo de urbanização, no Brasil, ilustra bem a saída de pessoas da área rural e das pequenas cidades rumo aos grandes centros, sendo que “entre 1940 e 2000 o país apresentou um crescimento da população urbana de 31,2% para 81,2%, passando de uma condição basicamente rural para outra, predominantemente urbana”. Além disso, as autoras destacam que, em 1950, o Brasil tinha apenas duas cidades com mais de 1 milhão de habitantes e, na década de 1990, esse número saltou para 13 cidades⁵².

O planejamento dos Municípios caracteriza-se, quando existente, por levar em consideração somente uma parte da cidade, dando margem para criação da “cidade fora das ideias⁵³”, que são localidades que emergem paralelas as leis, devido à falta de uma preocupação sistêmica com o Município. Maricato afirma que aqueles detentores do capital imobiliário são “um grupo real de poder e de definição das realizações orçamentárias municipais”. Assim, no Brasil, há uma tendência em que o investimento não tenha foco no planejamento urbano, mas vise alimentar a especulação fundiária e não a democratização do acesso a terra para moradia⁵⁴.

Desta forma, o mercado imobiliário excludente e mal regulado⁵⁵ também acaba dando margem para uma ocupação ilegal dos Municípios. No entanto, nem todas as ocupações ilegais têm como característica a segregação. Sem dúvida as tidas como favelas, entre outras denominações, são as mais graves do ponto de vista sócio-ambiental⁵⁶, mas existem outras formas de ocupação que desprezam (ou são esquecidas) pelo planejamento

⁵¹ OSÓRIO, Letícia Marques. *A Cidade Informal e o Novo Plano Diretor de Porto Alegre*. p. 165-191 in FERNANDES, Edésio. *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey. 2001. p. 169.

⁵² SILVA, Lucia Sousa e; TRAVASSOS, Luciana. *Problemas ambientais urbanos: desafios para a elaboração de políticas públicas integradas*. Disponível em http://web.observatoriodasmetrolopes.net/download/cm_artigos/cm19_118.pdf. Acesso em 05/01/2010. p. 32.

⁵³ MARICATO, Ermínia. *A Ideia fora do Lugar e o Lugar fora das Ideias*. P. 121-192 in ARANTES, Otília. VAINER, Carlos. MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único*. 2. ed. Petrópolis. Vozes. 2000. p. 152.

⁵⁴ *Ibid.*, 157-159. “Não se trata apenas, simplesmente, de perseguir a melhoria dos bairros de melhor renda, mas, principalmente, de investir segundo a lógica da geração e captação das rendas fundiária e imobiliária, que tem como uma de suas consequências o aumento dos preços dos terrenos e imóveis. A escassez de moradias e a segregação territorial são produtos de um mercado que, entre outras coisas, vende o cenário com signo de distinção.”

⁵⁵ O Tema “Mercado Imobiliário” será abordado de forma mais abrangente no tópico 3.2.

⁵⁶ MARICATO, Ermínia, op. cit., p. 153. Segundo a autora, Favela “trata-se de invasão a terra alheia (frequentemente de propriedade pública ou confusa) por falta de alternativa.”

urbano: os loteamentos ilegais, que em regra não constituem áreas invadidas, mas podem representar inúmeras formas de ilegalidade em relação à documentação e, principalmente, as exigências urbanísticas. Desta forma, existem dois problemas distintos a serem avaliados quando se trata da “cidade ilegal”: as favelas, caracterizadas pela pobreza e segregação e os loteamentos irregulares, muitas vezes servidos de alguns equipamentos urbanos e ocupados por famílias com um razoável poder aquisitivo⁵⁷.

Nesse sentido, Maricato entende que não é só pela falta de normas e de planejamento que a cidade ilegal se reproduz, mas, também, por uma ação omissiva do Poder Público e também pelo exagero normativo, que torna os custos da habitação em áreas urbanas elevadas e fora do alcance de grande parte da população, que migra para a ilegalidade:

Um abundante aparato regulatório normatiza a produção do espaço urbano no Brasil – rigorosas leis de zoneamento, exigente legislação de parcelamento do solo, detalhados códigos de edificações profissionais são formulados por corporações profissionais que desconsideram a condição de ilegalidade em que vive grande parte da população urbana brasileira em relação à moradia e à ocupação da terra, demonstrando que a exclusão social passa pela lógica da aplicação discriminatória da lei⁵⁸.

Dados dão conta da gravidade do problema: se forem somadas a quantidade de favelas com o número de ilegalidades, existentes na cidade, o que deveria ser exceção, que é cidade ilegal, acaba por se tornar regra, uma vez que se somadas “a população moradora de favelas com a moradora de loteamentos ilegais” se tem aproximadamente a metade dos habitantes em cidades como São Paulo ou Rio de Janeiro⁵⁹. Assim, o loteamento ilegal e a favela se tornaram as alternativas mais comuns de moradia da maior parte da população

⁵⁷ MARICATO, Ermínia. *Conhecer para resolver a Cidade Ilegal*. Disponível em http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_conhecercidadeilegal.pdf. Acesso em 07/01/2011. p. 2. Nesse sentido, a autora explica o que distingue as favelas dos loteamentos irregulares: “O que define a favela é a completa ilegalidade da relação do morador com a terra. Trata-se de áreas invadidas. O que a difere dos loteamentos ilegais é o contrato de compra e venda que garante algum direito ao morador do loteamento, também chamado popularmente de loteamento clandestino. Muitas são as variantes que o loteamento ilegal pode assumir. Em geral a ilegalidade pode estar na burla às normas urbanísticas: diretrizes de ocupação do solo, dimensão dos lotes, arruamento, áreas públicas e institucionais, que devem ser doadas para o poder público, estão entre as mais comuns. Há casos, entretanto, em que a ilegalidade está na documentação de propriedade, na ausência da aprovação do projeto pela prefeitura ou no descompasso entre o projeto aprovado e sua implantação. A irregularidade na implantação do loteamento impede o registro do mesmo pelo cartório de registro de imóveis, prejudicando, conseqüentemente, os compradores.”

⁵⁸ MARICATO, Ermínia, *A Ideia fora do Lugar e o Lugar fora das Ideias*. P. 121-192 in ARANTES, Otília. VAINER, Carlos. MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único*. 2. ed. Petrópolis. Vozes. 2000. p. 147.

⁵⁹ MARICATO, Ermínia. *A Ideia fora do Lugar e o Lugar fora das Ideias*. P. 121-192 in ARANTES, Otília. VAINER, Carlos. MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único*. 2. ed. Petrópolis. Vozes. 2000. p.

urbana de renda baixa e média baixa, sendo considerada uma solução, que o desenvolvimento urbano deu para grande parte para os moradores das grandes cidades brasileiras⁶⁰.

Sabe-se que existe uma tolerância em relação à ocupação irregular de terras no Brasil. O estado, ineficiente, não tem exercido, conforme manda a lei, o Poder de Polícia sob o pretexto de que é necessário aceitar tal situação, pois do contrário, parte da população ficaria sem alternativa, observando o número de envolvidos neste problema⁶¹.

Em estudo realizado sobre o tema, Alfonsin⁶² mostra que, para que se identifique qual instrumento de regularização será usado, é necessário apontar que tipo de ilegalidade está presente: se são loteamentos irregulares ou clandestinos, posse de terras privadas, posse de terras públicas ou assentamentos habitacionais surgidos espontaneamente, caracterizados por irregularidades jurídicas ou urbanísticas da ocupação do solo.

Segundo a autora, os loteamentos, irregulares ou clandestinos, são áreas privadas, onde existe a figura de um loteador que promove, a seu critério, o parcelamento e a venda dos lotes. Nestes casos, o loteador é visto como um “criminoso”, caçado pelo poder público e as pessoas que adquiriram os lotes “vítimas” da situação irregular.⁶³

Outra ocupação ilegal é a posse da população de terras privadas. Nesse caso a regularização é obtida através da usucapião urbana, previsto no art. 183 da Constituição Federal de 1988. Com o advento do Estatuto da Cidade foi criada a figura da usucapião especial coletivo, que é considerada um avanço desse instituto.

A ilegalidade pode ser dada, também, através da ocupação em terrenos públicos, em especial, áreas de uso comum do povo, destinadas a construção de escolas, praças e outros instrumentos, que não tiveram as obras implementadas pelo poder público. Na situação apontada, a legalização pode ser dada através da concessão do direito real de uso, que deve ser precedida de desafetação da área, mudando a sua finalidade.

154. Segundo a autora, “se somarmos os moradores de favela aos moradores de loteamentos ilegais temos quase a metade da população dos municípios do Rio de Janeiro e São Paulo. Estudo elaborado da cidade de São Paulo mostrou que nos últimos 15 anos a oferta de lotes ilegais suplantou a soma de todas as formas de unidades habitacionais oferecidas pelo mercado privado legal. Em relação à legislação urbanística (parcelamento do solo, zoneamento, meio ambiente apenas para citar as principais) e à legislação edilícia (código de obras), estamos diante de uma “situação na qual a regra se torna mais exceção do que regra e a exceção mais regra do que exceção.”

⁶⁰ MARICATO, Ermínia. *Conhecer para resolver a Cidade Ilegal*. Disponível em http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_conhecercidadeilegal.pdf. Acesso em 07/01/2011. p. 2.

⁶¹ MARICATO, Ermínia, op cit., p. 161.

⁶² ALFONSIN, Betânia de Moraes. *Políticas de Regularização Fundiária: Justificação, Impactos e Sustentabilidade* in FERNANDES, Edésio. *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 195-267. p. 218.

⁶³ *Ibid.*, p. 195-267. p. 260.

Os assentamentos irregulares podem, também, estar localizados em ZEIS – Zona Especial de Interesse Social. As ZEIS são zonas urbanas específicas, podendo conter áreas públicas ou particulares, ocupadas por população de baixa renda. Estes locais são incluídos no zoneamento da cidade possuindo padrões específicos de uso e são instituídas pelo Plano Diretor ou por Lei Municipal específica. O Plano Diretor deve classificar essas áreas e delimitar seus perímetros, definindo linhas gerais dos critérios a serem estabelecidos nas ocupações destes locais⁶⁴.

Conforme leciona Sundfeld, essas áreas “são aquelas onde as circunstâncias de fato autorizam ou determinam um tratamento diferenciado, mais simples, menos elitista, dos índices urbanísticos, de maneira a assegurar o Direito a moradia”, afirmando ainda que “não se trata de criar privilégios, [...] mas sim, de aplicar o direito com razoabilidade, promovendo um contemporâneo entre os diversos objetivos e valores constitucionalmente consagrados⁶⁵”.

Desta forma, são várias as formas e classificações de ocupações irregulares e ilegais, havendo diferentes instrumentos de regularização. Um dos efeitos dessa exclusão territorial e habitacional dos assentamentos espontâneos é a depredação ambiental. Os danos ao meio ambiente não irão acontecer na mesma intensidade em todo o Município, mas nas áreas em que não há um planejamento coerente. Cabe ressaltar que a tendência mercadológica é que os cortiços ou favelas ocupem áreas de preservação ambiental, que normalmente não interessam ao mercado imobiliário.

Consoante dispõe Maricato, as áreas ambientalmente frágeis, como a beira de córregos, rios e reservatórios, encostas íngremes, mangues, áreas alagáveis fundos de vale, merecem legislação específica. Devido a esse fato, não interessam ao mercado legal. Essas localidades são consideradas como as que “sobram” para a moradia de grande parte da população⁶⁶.

As consequências dessas ocupações nesses locais são muitas, tais como a poluição dos recursos hídricos e dos mananciais, banalização de mortes por desmoronamentos, enchentes, epidemias, com o mesmo entendimento, Coelho dispõe que:

⁶⁴ BEZERRA, Maria do Carmo; CHAER, Tatiana M. S. Regularização fundiária em áreas de proteção ambiental - a visão urbana e ambiental. Disponível em <http://www.joaobn.com/chis/Artigos%20CHIS%202010/106-C.pdf>. Acesso em 23.11.2010. p. 4.

⁶⁵ SUNDFELD, Carlos Ari. *Instrumentos da Política Urbana*. In DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio. Estatuto da Cidade. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 71-86. p. 81

⁶⁶ MARICATO, Ermínia. *A Ideia fora do Lugar e o Lugar fora das Ideias*. P. 121-192 in ARANTES, Otília. VAINER, Carlos. MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único*. 2.ed. Petrópolis. Vozes. 2000. p.163.

Os problemas ambientais (ecológicos e sociais) não atingem igualmente todo o espaço urbano. Atingem muito mais os espaços físicos de ocupação das classes sociais menos favorecidas do que os das classes mais elevadas. A distribuição espacial das primeiras está associada à desvalorização de espaço, quer pela proximidade dos leitos de inundação dos rios, das indústrias, de usinas term nucleares, quer pela insalubridade, tanto pelos riscos ambientais (susceptibilidade das áreas e das populações aos fenômenos ambientais) como desmoronamentos e erosão, quanto pelos riscos das prováveis ocorrências de catástrofes naturais, como terremotos e vulcanismos.⁶⁷

Muitas vezes, essa situação cria um conflito entre os moradores já instalados nessas áreas e os que habitam na cidade formal. Os moradores da cidade ilegal, caracterizada pela situação de superlotação e falta de planejamento, residem em pequenas casas onde investiram suas poucas economias, enquanto eram ignorados pelo poder público, são lembrados e passam lutar em um processo judicial que objetiva retirá-los do local por questões de ordem ambiental. Nesse caso eles são vistos como inimigos da qualidade de vida e do meio ambiente⁶⁸.

A susceptibilidade dos solos à erosão correlaciona-se com as relações sociais de propriedades e com o acesso das diferentes classes sociais às técnicas de conservação do solo. Enquanto a classe alta dispõe de grandes áreas que lhe permitem manter a vegetação e preservar o solo, a classe pobre se aglomera e, ao aumentar a densidade populacional, altera a capacidade de suporte do solo.⁶⁹

Apesar desta avaliação, de que os impactos ambientais são maiores nas zonas degradadas dos Municípios, essas regiões não estão isoladas, longe dos centros urbanos. Eventualmente, podem até estar escondidas, mas, mesmo assim, “as favelas, que de início formavam um anel ao redor da cidade, passaram a estar presente em todo o tecido urbano, pontuando a malha formal com ‘manchas’ de ocupação irregular”. Desta forma, os impactos ambientais atingirão também as regiões regulares da cidade⁷⁰.

Uma questão, que afeta diretamente a temática desta pesquisa, é a ocupação das áreas urbanas de preservação permanente. Neste caso, o poder público demonstra-se ineficiente, tanto na efetivação da proteção integral quanto na apresentação de alternativas

⁶⁷ COELHO, Maria Célia Nunes. *Impactos Ambientais em Áreas Urbanas – Teorias, Conceitos e Métodos de Pesquisa*. P. 19-45 in GUERRA, Antonio José Teixeira; CUNHA, Sandra Baptista da. *Impactos Ambientais Urbanos no Brasil*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001. p. 27-28.

⁶⁸ MARICATO, Ermínia. *A Ideia fora do Lugar e o Lugar fora das Ideias*. P. 121-192 in ARANTES, Otília. VAINER, Carlos. MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único*. 2.ed. Petrópolis. Vozes. 2000. p. 163-164.

⁶⁹ COELHO, Maria Célia Nunes, op. cit., p. 28.

⁷⁰ ALFONSINN, Betânia de Moraes. *Políticas de Regularização Fundiária: Justificação, Impactos e Sustentabilidade*. p. 196-267. in FERNANDES, Edésio. *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey. 2001. p. 168-169.

socioeconômicas, ficando inerte diante deste grave dilema⁷¹. Bezerra e Chaer afirmam que duas visões diferenciadas predominam neste debate: de um lado está a perspectiva ambiental, que aponta como solução a remoção da população irregular e seu re-assentamento em outro local, com o objetivo de garantir a proteção dos recursos naturais. Do outro lado, esta a perspectiva urbana, que defende a regularização da própria ocupação, tendo em conta os aspectos sociais⁷².

Neste debate existe um entendimento de que “a intocabilidade destas áreas tem sido ineficaz para cumprir a função de proteção ambiental”, pois “a proibição cria vazios urbanos propensos a novas ocupações informais”. Segundo as autoras, “as APPs transformam-se em grandes espaços isolados dentro da malha urbana, em que a proibição de acesso não tem sido suficientes para evitar os danos aos recursos ambientais”, sendo frequentes a sua depredação, independente do tipo de uso⁷³.

Pelo exposto até aqui, não há dúvidas que existe uma tensão entre a cidade formal e a cidade ilegal. A realidade urbana no Brasil acaba por colocar parte expressiva da população, de baixa renda, em ocupações em desacordo com as especificações legais e em condições indignas de sobrevivência. A ausência de estrutura, a precariedade dos serviços e a baixa qualidade dos loteamentos são algumas características desses assentamentos. Não bastasse a condição precária, essas ocupações acabam, muitas vezes, por ocupar exatamente localidades mais frágeis ambientalmente e que, em virtude deste aspecto, jamais deveriam ser ocupadas, colocando frente a frente à problemática do impacto ambiental e as questões sociais.

A simples remoção, como resultado do conflito, não é, entretanto, a situação mais corrente. No contexto em que estamos apreciando o problema, é defendido que as ações sejam baseadas em um planejamento. Não se pode aceitar a ideia de recuperação de forma isolada, sem que haja um aparato normativo que aponte critérios que observem o Município como um todo e que evitem a formação de novas áreas semelhantes.

⁷¹ Com atenção para o tema, a Lei n. 11.977/2009, trouxe requisitos específicos para a regularização fundiária de interesse social nas áreas de preservação permanente. Conforme dispõe a norma, o Município, pode, por decisão motivada, admitir a regularização fundiária nestes termos, em áreas ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada, desde que o estudo técnico comprove que a intervenção implica nas melhorias das condições ambientais em relação a ocupação irregular anterior. Desta forma, a norma respaldou o consenso indicado pelo debate, definindo que a ocupação pode ser mantida, desde que, haja melhorias na condição ambiental da área regularizada. Entende-se, que o apontamento de uma data, vai ao encontro do que foi afirmado anteriormente: a regularização fundiária é instrumento pra resolver questões históricas de falta de planejamento e não pode ser utilizada como remédio para sanar situações geradas pela falta de políticas públicas urbanas presentes.

⁷² BEZERRA, Maria do Carmo; CHAER, Tatiana M. S. *Regularização fundiária em áreas de proteção ambiental - a visão urbana e ambiental*. Disponível em <http://www.joaobn.com/chis/Artigos%20CHIS%202010/106-C.pdf>. Acesso em 23.11.2010. p. 2.

⁷³ Ibid., p. 3.

Assim, o grande desafio, diante deste contexto, é conciliar o desenvolvimento econômico, bem estar social e proteção do meio ambiente, superando medidas emergenciais e intervenções fragmentadas, que não contribuem de forma definitiva para a superação dos problemas e passando a pensar a ocupação dos Municípios de forma planejada, garantindo que os mesmo sejam ambientalmente sustentáveis⁷⁴.

Antes de apontar preceitos para um Município ambientalmente sustentável é necessário verificar se o risco, característico da crise ambiental, se materializa na realidade das cidades contemporâneas brasileiras.

2.4 A crise ambiental e o risco na ocupação dos municípios

A questão da crise ambiental, e os seus efeitos locais, é tema indispensável quando se busca apontar instrumentos jurídicos de planejamento, que garantam uma ocupação ambientalmente sustentável nos Municípios. A abordagem será feita a partir da Teoria de Beck, que dispõe sobre a Sociedade de Risco. Ciente das limitações do apontamento teórico na apresentação de soluções, e por não abarcar em seu corpo, de forma mais ampla, os conflitos sociais⁷⁵ que caracterizam essa crise, a ideia é utilizar a teoria para ilustrar como a característica da ocupação dos Municípios configura-se como situação de risco.

A globalização, que tem como uma das suas principais características o incentivo ao consumo, acaba por utilizar, de forma desenfreada, os recursos naturais, tendo como consequências grandes impactos ambientais: problemas como aquecimento global, desmatamento, diminuição dos recursos hídricos, ocupação desordenada dos Municípios, consumo e lixo, que são alguns exemplos e ameaças para esta e as futuras gerações. Desta forma, a crise ambiental começa a oferecer sinais claros de que o modo de vida da população mundial esta ultrapassando os limites e isto tem, como consequência, reflexos de ordem social e econômica⁷⁶.

⁷⁴ Os Instrumentos, como a regularização fundiária, devem ser utilizados com cuidado pelo Poder Público, especialmente para resolver as situações consolidadas, não podendo ser transformados em instrumentos para sanar a falta de planejamento presente e futuro dos governos, uma vez que, a legislação urbanística em vigor, em especial o Estatuto da Cidade, dá, ao gestor público condições suficientes de planejar o Município de forma coerente e eficiente.

⁷⁵ Os conflitos sociais que derivam da crise ambiental nos Municípios foram estudadas no tópico anterior. Na ilustração desenvolvida, apontou-se que os impactos ambientais urbanos, apesar de afetar a cidade como um todo, acabam sendo mais incisivos e danosos nas regiões onde a infra-estrutura estatal não está presente, em outras palavras, na segregada cidade ilegal.

⁷⁶ GUERRA, Sidney. *Desenvolvimento Sustentável na Sociedade de Risco Global: Breves Reflexões sobre o Direito Internacional Ambiental*. Disponível em http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/manaus/direito_ambiental_sidney_guerra.pdf

Os temas abordados nos estudos contemporâneos⁷⁷ apontam importantes reflexões acerca dos riscos, que estão ligados aos impactos ambientais e à ação antrópica. Para que se entenda a teoria da sociedade de risco é necessário que se faça um breve apanhado sobre o significado de “modernidade reflexiva”. Através dela, Beck ilustra a sua concepção de como a sociedade industrial desaparece e dá espaço a sociedade de risco:

La modernización reflexiva es una era de incertidumbre y ambivalencia, que combina la amenaza constante de desastres de una magnitud enteramente nueva con la posibilidad y necesidad de reinventar nuestras instituciones políticas y de inventar nuevas formas de ejercer la política en "lugares" que antes consideraban apolíticos⁷⁸.

É assim que o autor destaca, portanto, que a modernidade reflexiva caracteriza-se por ser uma era de incertezas e ambivalência, em que estão presentes ameaças de grande magnitude e a possibilidade de uma reinvenção e a inclusão de novas pessoas nos seus debates políticos.

Na sociedade pré-industrial as ameaças originavam-se de perigos naturais, sem interferência humana. Nesse período, os perigos eram inevitáveis, tendo sua solução em forças externas, baseadas na tradição. Já na sociedade industrial, os perigos eram oriundos do trabalho ou da sua falta, portanto, sua origem era atribuída ao próprio homem. Assim, foram criados mecanismos de proteção, como leis e programas, onde impacto era localizado e controlado. Na sociedade moderna, os riscos são incalculáveis e imprevisíveis, não possuindo certezas ou garantias⁷⁹.

Neste contexto histórico, a passagem da sociedade pré-industrial para a sociedade industrial representa o fim da tradição como referência de validade, “ante a uma situação anterior, em que as tradições eram reverenciadas como a normatização básica da vida

Acesso em 17.10.2010 . p. 2. Dispõe ainda que “Estes limites podem ser sentidos no plano global de várias maneiras e com sérios reflexos sociais e econômicos: a) o contínuo desaparecimento das espécies da fauna e da flora; perda de solos férteis pela erosão e pela desertificação; o aquecimento e as mudanças climáticas; a diminuição da camada de ozônio; a chuva ácida; o acúmulo crescente de lixo e resíduos industriais; o colapso na quantidade e na qualidade da água; etc.

⁷⁷ MARTINS, Clitia Helena Backx. *A sociedade de risco: visões sobre a iminência da crise ambiental global na teoria social contemporânea*. Ensaios FEEA, Porto Alegre, v. 25, n. 1, p. 233-248, abr. 2004. p. 242. “A abordagem da problemática ambiental pelas ciências sociais é relativamente recente, tendo ganhado maior visibilidade a partir do final dos anos 60 e, especialmente, na década de 70 do século passado, após a publicação do relatório Limites do Crescimento (Meadows et al., 1973) pelo Massachusetts Institute of Technology (MIT) e a Conferência sobre Meio Ambiente em Estocolmo, no mesmo ano.”

⁷⁸ BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo global*. Espanã: Siglo XXI, 2006. p. 146.

⁷⁹ GOLDBLATT. *Teoria Social e Ambiente*. Trad. Ana Maria André. Instituto Piaget, 1998. p. 233-234.

social⁸⁰”, passando a ser considerados “padrões baseados na certeza e na segurança da nova racionalidade científica industrial⁸¹”. Já a transição da sociedade industrial para a sociedade moderna representa a modernidade reflexiva.

Beck dispõe que a “modernização reflexiva significa a possibilidade de uma (auto) destruição criativa para toda uma era: aquela da sociedade industrial”. Nesse sentido, o autor acrescenta que “o sujeito dessa destruição criativa não é a revolução, não é a crise, mas a vitória da modernização social⁸²”. Neste aspecto, para facilitar a abordagem e o entendimento do que é modernidade reflexiva, serão trabalhadas duas ideias fundamentais: a espontaneidade do processo de surgimento e a dificuldade na identificação e controle dos riscos.

A primeira ideia fundamental refere-se, portanto, ao fato dela ser um processo que surge de forma espontânea⁸³, silenciosa, não intencional. Ela é apenas um reflexo e enfatiza o “dinamismo industrial, extremamente veloz, que esta se transformando em uma nova sociedade sem a explosão primavera de uma revolução, sobrepondo-se a discussões e decisões políticas de parlamentos e governos”:

A transição do período industrial para o período do risco da modernidade ocorre de forma indesejada, despercebida e compulsiva no despertar do dinamismo autônomo da modernização, seguindo o padrão dos efeitos colaterais latentes. Pode-se virtualmente dizer que as constelações da sociedade de risco são produzidas porque as certezas da sociedade industrial (o consenso para o progresso ou a abstração dos efeitos e dos riscos ecológicos) dominam o pensamento e a ação das pessoas e das instituições na sociedade industrial. A sociedade de risco não é uma opção que se pode escolher ou rejeitar no decorrer de disputas políticas. Ela surge da continuidade dos processos de modernização autônoma, que são cegos, surdos a seus próprios efeitos e ameaças. De maneira cumulativa e latente, estes últimos produzem ameaças que questionam e finalmente destroem as bases da sociedade industrial.⁸⁴

Ou seja, a evolução da sociedade de industrial para sociedade moderna não é algo pensado, desejado ou planejado, mas que surge, a partir do avanço desta sociedade industrial e seus processos, que não identificaram e controlaram de forma correta os riscos a ela inerentes.

⁸⁰ MARTINS, Clitia Helena Backx. *A sociedade de risco: visões sobre a iminência da crise ambiental global na teoria social contemporânea*. Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 25, n. 1, p. 233-248, abr. 2004. p. 236.

⁸¹ LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. 2.ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p.13.

⁸² BECK, Ulrich. *A Reinvenção da Política: Rumo a uma Teoria da Modernização Reflexiva*. p. 11- 71 in BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 1997. p. 12.

⁸³ De forma contrária, a passagem da sociedade pré-industrial para sociedade industrial, consistiu em uma modernização planejada, pensada, com etapas que acabou por libertar as pessoas dos dogmas feudais e religiosos.

⁸⁴ BECK, Ulrich. *A Reinvenção da Política: Rumo a uma Teoria da Modernização Reflexiva*. p. 11- 71 in BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 1997. p. 16.

A dificuldade na identificação e no controle dos riscos é outra ideia fundamental, e este elemento já introduz o tema “sociedade de risco”, que conforme o próprio autor afirma, não é uma opção, mas uma realidade. Na sociedade industrial existem efeitos da ação humana que podem ser distinguidos e considerados perigosos, mas eles “não se tornam questões públicas ou centro de conflitos políticos”, pois, são legitimadas por tomadas de decisão que tornam as ameaças produzidas “riscos residuais⁸⁵”.

Ocorre que, com o avanço da ciência, a tomada de decisões com base nos mecanismos de controle da sociedade industrial perde eficácia, fazendo com que os riscos, identificados anteriormente como residuais, fujam do controle onde não se consegue mais mensurar, nem impedir os seus impactos. Desta forma a sociedade passa a viver com as ameaças que ela produziu. Essa situação caracteriza a sociedade de risco: as decisões dos “legitimados” da sociedade industrial, e os perigos por elas gerados, passam a ser questionados e ocupar espaço de destaque nos debates e conflitos públicos e privados, fazendo com que os riscos passassem a ser considerados imensuráveis e intangíveis⁸⁶.

Neste quadro esta passagem, da modernização industrial para a modernização reflexiva, significa “primeiro a desincorporação e, segundo, a reincorporação das formas sociais industriais por outra modernidade⁸⁷”.

Concluindo, Beck dispõe que o enfoque do estudo acerca da modernidade reflexiva, pode resumir-se, nos seguintes pontos:

1. Cuanto más moderna se hace una sociedad, tanto mayor conocimiento crea sobre sus fundamentos, estructuras, dinámicas y conflictos. 2. Cuando más conocimiento tiene a su disposición sobre si misma y cuanto más lo aplica, tanto más enfáticamente se desmorona una constelación de acción dentro de estructuras definidas de forma tradicional y tanto más es substituída por una reconstrucción y reestructuración de las estructuras e instituciones sociales que dependen del conocimiento y son medidas por la ciencia. 3. El conocimiento impone decisiones y abre contextos de acción. Los individuos son liberados de las estructuras y debben, por tanto, redefinir su contexto de acción em circunstancias de inseguridad contruidas bajo formas y estrategias de modernización “reflexionada”⁸⁸.

Verifica-se, portanto, que a modernidade reflexiva significa o processo de evolução da sociedade industrial, que deixa de existir, abrindo espaço, sem qualquer ruptura ou revolução, para a sociedade de risco. Nesse sentido, a segunda origina-se na primeira, inaugurando uma nova fase da humanidade, na qual se reconhece que “a mesma tecnologia

⁸⁵ Ibid., p. 15.

⁸⁶ Ibid., p. 15.

⁸⁷ Ibid., p. 12.

⁸⁸ BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo global*. Espanã: Siglo XXI, 2006. p.175.

que gera benefícios ao ser humano é também responsável por provocar inesperadas e indesejadas consequências” e que “uma parte dos riscos contemporâneos escaparam do controle do sistema convencional das instituições da era industrial⁸⁹”.

Citando Beck, Morato Leite e Ayala dispõem que a modernidade reflexiva representa o “momento onde o caixão da modernidade é aberto, expondo as faces de um desenvolvimento incalculável e insergurável, e de uma sociedade que perde a capacidade de gerar segurança e controlar as contingências⁹⁰.”

A Sociedade de Risco se apresenta como uma fase do desenvolvimento da sociedade moderna, em que os riscos ambientais, sociais, políticos, econômicos e individuais tendem cada vez mais a escapar do controle e da proteção das instituições criadas e legitimadas na sociedade industrial⁹¹.

Nessa concepção os riscos passam a ser tidos como ameaças globais imensuráveis e incalculáveis:

Não existe uma competência social para o tratamento do risco. Não existe uma racionalidade universal que possa evitar o risco e desvinculá-lo como vínculo temporal da produção dos eventos. Todos os sistemas sociais — e também os sistemas psíquicos — se expõem a operações arriscadas. Enquanto construção da comunicação e particularmente ambíguo, o paradoxo a que chamamos risco não pode ser enfrentado por meio de mecanismos fundados na causalidade⁹².

Procurando distinguir risco e perigo Morato Leite e Ayala, dispõem que “se a reprodução de ameaças de diversas espécies sempre esteve presente nos diversos contextos de organização social, o risco é um conceito que tem sua origem na modernidade⁹³”. Deste modo, risco não pode ser considerado todo e qualquer perigo ou ameaça, mas algo imprevisível, imensurável, incontrolável e que tem origem na ação do homem⁹⁴.

⁸⁹ HANSE, Cláudia Maria; CALGARO, Cleide. *Modernidade Reflexiva e a Sociedade de Risco: O Futuro da Nova Era Social*. Disponível em http://huespedes.cica.es/aliens/gimadus/21/07_modernidade_reflexiva.html. Acesso em 18/01/2011. p. 3.

⁹⁰ LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. 2.ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 18.

⁹¹ BECK, Ulrich. *A Reinvenção da Política: Rumo a uma Teoria da Modernização Reflexiva*. p. 11- 71 in BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 1997.

⁹² DE GIORGI, Raffaele. O Risco na Sociedade Contemporânea. *Revista de Direito Sanitário*, São Paulo, v. 9, n. 1 p. 37-49, Mar./Jun. 2008. p. 45.

⁹³ LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. 2.ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 12.

⁹⁴ GIDDENS, Anthony. *As conseqüências da modernidade*. São Paulo: Ed. da UNESP, 1991. p. 126-127. A. Giddens analisa de forma detalhada este aspecto ameaçador que caracteriza a sociedade moderna, delineando o risco da seguinte forma: “1. Globalização do risco no sentido de intensidade: por exemplo, a guerra nuclear pode ameaçar a sobrevivência da humanidade. 2. Globalização do risco no sentido da expansão da quantidade de eventos contingentes que afetam todos ou ao menos grande quantidade de pessoas do planeta: por exemplo,

O risco é resultado de decisões que são tomadas, sem a devida cautela ou sem os instrumentos necessários para prever os efeitos de uma conduta. Isso ocorre em virtude da complexidade das relações sociais modernas. Assim “nesse novo modelo de organização social, o perfil dos riscos distancia-se de dos riscos profissionais e empresariais do Estado nacional, identificando-se como ameaças globais, sujeitas a uma nova dinâmica política e social⁹⁵”.

Para Beck, existe um número cada vez maior de conflitos, que deixam de ser tratados como problemas de ordem e passam a ser tratados como problemas de risco. Os riscos são caracterizados por uma ambivalência fundamental, tendo em vista a ausência de clareza nas decisões. Assim, os riscos serão reproduzidos através das decisões e ponto de vista com que cada um pode avaliar as decisões na sociedade: “nas questões de risco, ninguém é especialista, ou todo mundo é especialista” o que configura o “retorno da incerteza”⁹⁶.

A precariedade das decisões reforça o retorno da incerteza e representa a desconfiança nos especialistas, que eram “a chave dos sistemas de segurança das sociedades industriais”. A sociedade de risco “torna-se reflexiva, o que significa dizer que ela se torna um tema e um problema para ela própria”, uma vez que os mecanismos de controle da sociedade industrial tornaram invisíveis alguns riscos, passaram a ser macroperigos, não encontrando limitações macrotemporais; não se submetendo a regras de causalidade, nem mesmo aos sistemas de responsabilidade; e não sendo compreensíveis devido ao grau de irreversibilidade de seus efeitos⁹⁷.

Então, deste modo, é possível ser traçadas três conclusões sobre o risco na teoria proposta: ele tem origem na tomada de decisões; representa uma situação de insegurança para

mudanças na divisão global do trabalho; 3. Risco derivado meio ambiente criado, ou natureza socializada: a infusão de conhecimento humano no meio ambiente material; 4. o desenvolvimento de riscos ambientais institucionalizados afetando as possibilidades de vida de milhões: por exemplo, mercados de investimentos; 5. consciência do risco como risco: as lacunas de conhecimento nos riscos não podem ser convertidas em certezas pelo conhecimento religioso ou mágico; 6. a consciência bem distribuída do risco: muitos dos perigos que enfrentamos coletivamente são conhecidos pelo grande público; 7. consciência das limitações da perícia: nenhum sistema perito pode ser inteiramente perito em termos das consequências das adoção de princípios peritos.” Essa classificação apontada pelo autor, pode ser dividida entre os itens 1 a 4, que se referem às formas que alteram a distribuição objetiva dos riscos, e os itens 5 a 7, que alteram a vivência do risco ou sua percepção. Nesse aspecto, quando A. Giddens refere-se ao “aspecto ameaçador” , ele afirma que as circunstâncias que a sociedade vive nos dias atuais: colapsos como a uma guerra nuclear, calamidade ecologia, uma explosão populacional incontrolável possuem um potencial global e fornecem um horizonte inquietante para todos.

⁹⁵ LEITE, José Rubens Morato, op. cit., p. 18.

⁹⁶ BECK, Ulrich. *A Reinvenção da Política: Rumo a uma Teoria da Modernização Reflexiva*. p. 11- 71 in BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 1997. p. 19-21.

⁹⁷ LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. 2.ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 18.

a população; e é caracterizado como um macroperigo, de efeitos globais, instáveis e de difícil entendimento. Dando sequência, destacam-se dois conceitos fundamentais no entendimento da teoria: a explosividade social do perigo e a irresponsabilidade organizada.

A explosividade social do perigo, que é um efeito da condição precária de defesa, ocorre porque as pessoas na sociedade de risco não possuem instrumentos e não sabem como irão enfrentar as ameaças óbvias e inevitáveis, sendo obrigadas a conviver com elas. O perigo se configura, pois é possível mobilizar ideias contrárias, peritos com opiniões diferentes, além de modificar os índices máximos de poluição autorizada, a fim de acomodar novas vagas de poluição inesperada. “Ao erro humano e não ao risco sistemático pode ser atribuído o papel de vilão da peça⁹⁸”.

Segundo Morato Leite e Ayala, o conceito de risco convive com uma flexibilização e a “permanente instabilidade dos padrões científicos de segurança⁹⁹”, o que coloca para a população uma situação de grande insegurança, devido ao “retorno da incerteza”.

Ao tratar da reprodução recorrente dos acontecimentos de impacto ambiental e apontar um diagnóstico de suas causas, Acselrad afirma que, por mais diferente que sejam os eventos, todos eles podem estar ligados a uma mesma lógica, que são as questões estruturais do Estado, realidade que caracteriza a irresponsabilidade organizada:

O caráter dito “organizado desta falta de responsabilidade diz respeito ao silêncio que impera quanto ao risco destrutivo de certas técnicas, à concentração destes riscos sobre grupos sociais menos organizados e desprovidos de poder, e à desinformação sistemática disseminada por um bloco de interesses que diz considerar a contaminação como um “mal necessário do desenvolvimento”, enquanto, é claro, este mal estiver atingido essencialmente as populações de trabalhadores e moradores de menor renda¹⁰⁰”.

Os Estados assumiram o papel de proteção econômica, do ambiente e dos cidadãos, e fizeram isso com base em instrumentos do período industrial, que não são indicados para lidar com o risco e, na verdade, ocultam as suas origens e consequências. Em outras palavras, a ação do Estado e o sistema normativo não são suficientes para garantir a prevenção e proteção em relação aos impactos ambientais¹⁰¹.

É neste mesmo sentido que Lenzi dispõe que a irresponsabilidade organizada é um conceito que ilustra uma contradição institucional, na qual ameaças ambientais são

⁹⁸ GOLDBLATT. *Teoria Social e Ambiente*. Trad. Ana Maria André. Instituto Piaget, 1998. p.243.

⁹⁹ LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo, op. cit., p. 25.

¹⁰⁰ ACSELRAD, Henri. *Irresponsabilidade Ambiental*. Disponível em http://www.responsabilidadesocial.com/article/article_view.php?id=103 . Acesso em 19/01/2011. p. 1.

¹⁰¹ GOLDBLATT. *Teoria Social e Ambiente*. Trad. Ana Maria André. Instituto Piaget, 1998. p. 262.

produzidas, mas ninguém é responsável por elas. O autor destaca que as instituições modernas são forçadas a reconhecer a realidade dos perigos e catástrofes, mas, ao mesmo tempo, recusam a sua existência, gravidade, origem e, principalmente, sua responsabilidade sobre elas¹⁰².

Morato Leite e Ayala trazem importante reflexão neste tema, afirmando que “esse desvio na lógica experimental é uma das formas pelas quais se manifesta a face mais negativa da sociedade de risco, a racionalidade da irresponsabilidade organizada” neste sentido, essa situação acaba por legitimar o fenômeno denominado por Beck como *não-imputabilidade sistêmica* das ameaças que acaba por legalizar contaminações através de “políticas de conhecimento e produção do saber sobre os riscos, sonogando acesso às informações e gerando, em seu lugar, o silêncio, a omissão, o anonimato e o ocultamento institucionalizados”.

Em outras palavras, “a irresponsabilidade organizada representa justamente a forma pela qual as instituições organizam os mecanismos de explicação e justificação dos riscos na sociedade contemporâneas” legitimando “uma produção ilógica da investigação, na qual a aplicação precede a comprovação¹⁰³”.

Entende-se, portanto, que irresponsabilidade organizada significa o posicionamento do Estado e das instituições, que dispõe de um aparato instrumental ultrapassado, e que, em alguns casos, não tem como avaliar os riscos de uma conduta, e, quando os identifica, visa omitir consequências catastróficas dessas ações, com o objetivo de legitimar determinadas práticas e isentar a responsabilidade de agentes causadores de danos.

Desta forma, quanto mais se negam ou se ocultam os efeitos dos riscos, através da burocracia, mais riscos acumulam-se ou são sistematicamente produzidos. A ciência e a técnica passam a exercer uma função de “moralização tecnológica do progresso, que passa a se guiar por uma ética sem moral, uma ética matemática”. Neste quadro, a irresponsabilidade organizada dispõe sobre a falência dos padrões institucionais na regulação dos macroperegrigos, que tem origem na legitimação e regulação dos riscos da modernidade, o que produz dois paradoxos regulatórios: o primeiro reafirma que “a degradação ambiental é tanto maior quanto maior é sua regulação normativa”.

Segundo Morato Leite e Ayala isso quer dizer que: “quanto maior é o número de riscos ocultados, maior é a sua reprodução”. O segundo paradoxo reforça a ideia de

¹⁰² LENZI, Cristiano Luis. *Sociologia ambiental: risco e sustentabilidade na modernidade*. São Paulo: EDUSC. 2006. p. 146-147.

¹⁰³ LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. 2.ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 20-22.

explosividade social, onde há uma flexibilização na definição dos riscos, onde os mais expostos são exatamente aqueles que mais propensos a ignorá-los, devido à falta de conhecimento e acesso a informação¹⁰⁴.

Desta forma, a irresponsabilidade organizada e a explosividade social representam graves consequências do risco na sociedade moderna, originando-se, principalmente da questão conhecimento-desconhecimento, que acaba por questionar as regras e as decisões científicas legitimadas pelo Estado, devido à instabilidade das decisões, conforme dispõe Beck:

Por tanto, el concepto contemporáneo de riesgo asociado a la sociedad del riesgo y la incertidumbre manufacturada se refiere a una peculiar síntesis de conocimiento y desconocimiento. Para ser precisos, se fusionan aquí dos significados, a saber, la evaluación de riesgos basada en el conocimiento empírico, por un lado, y la toma de decisiones y la actuación sobre los riesgos en la incertidumbre indefinida, es decir, la interdeterminación, por otro¹⁰⁵.

Feita a exposição sobre as características da Modernidade Reflexiva e da Sociedade de Risco, é possível destacar como essas características acabam se materializando na ocupação dos Municípios.

Pelo entendimento apresentado até agora, é possível verificar que a modernidade reflexiva, processo que dá origem a sociedade de risco, tem uma lógica muito semelhante à ocupação dos grandes Municípios brasileiros. O processo de urbanização é caracterizado por um duplo efeito: o constante crescimento da população urbana e a concentração deste contingente populacional em aglomerados de grande porte. Ao chegar nesses grandes centros, pessoas se deparam com a falta de políticas públicas de planejamento, o que tem como efeito, entre outros, a formação de ocupações irregulares. Ou seja, a histórica falta de políticas públicas de planejamento urbano sócio-ambiental fez com que parte da população viesse a ocupar locais da cidade impróprios para moradias e a consequência disso são os desastres ecológicos urbanos - verdadeiras catástrofes - que tem colocado em risco e em situação de insegurança a população urbana. Hoje existe uma incerteza quanto ao risco da moradia e uma verdadeira ambivalência na ação da natureza, estando presentes ameaças de grande magnitude.

A semelhança não ocorre só no processo de origem e a situação de risco dos Municípios se materializa em muitos aspectos. Um exemplo é a realidade do sistema

¹⁰⁴ LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. 2.ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 23-24.

¹⁰⁵ BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo global*. Espanã: Siglo XXI, 2006. p. 146.

normativo urbanístico. Existe uma constante modificação de normas urbanísticas, o que, em outras palavras, pode significar uma flexibilidade na definição dos riscos. Muitas vezes, por pressões do mercado imobiliário ou de movimentos sociais de reforma urbana, ocorrem mudanças nos índices construtivos ou nas taxas de ocupação de determinadas localidades, sem a observação de critérios técnicos ou científicos precisos, o que gera uma insegurança por parte da população sobre a duração e sustentabilidade desses locais. Não sendo claros os critérios, eles passam a ser contestados gerando o “retorno da incerteza” sobre a capacidade dos especialistas, que é uma questão chave na materialização do fenômeno da “explosividade social do risco”.

A problemática do “retorno da incerteza” também está presente na temática da ocupação urbana das grandes cidades, através do dilema urbano-ambiental: há dúvidas de como proceder quando existem ocupações em Áreas de Proteção Permanente, encravadas nos grandes centros. Ambientalistas defendem a remoção, enquanto cientistas sociais entendem que deva ocorrer a adequação da área para a ocupação, ou seja, há uma completa contradição na interpretação e na identificação e controle destes riscos, o que tem como efeito a omissão do Estado, que não resolve o problema e promove a manutenção de uma situação de risco.

Outro conceito da teoria, que claramente se materializa na ocupação insustentável, é a irresponsabilidade organizada. Boa parte das barreiras à sustentabilidade reside nas limitações e na confusão de ação das instituições contemporâneas. Para facilitar a abordagem, será avaliada a relação a partir dos seguintes aspectos: a omissão em relação ao problema; a ocultação dos seus efeitos; a concentração dos riscos sobre grupos menos organizados de poder; e instrumentos normativos e ação do Estado ineficiente.

O problema da ocupação desordenada ou ilegal sempre foi omitido pelo Estado. Segundo Maricato, a ocupação ilegal é desconsiderada em vários espaços: não cabe nos planejamentos modernos e funcionais; no contexto do mercado imobiliário; nos rigorosos levantamentos feitos pelo IBGE; está ausente inclusive nos setores municipais de aprovação de projetos e nas representações cartográficas; além de que, na Universidade, estar presa a uma conceituação modificada de arquitetura ou representações ideológicas da cidade. No entender da autora, existe um total “deixai fazer” na cidade ilegal¹⁰⁶. E cabe reiterar a

¹⁰⁶ ARANTES, Otilia. VAINER, Carlos. MARICATO, Emília. *A cidade do pensamento único*. 2.ed. Petrópolis. Vozes. 2000. p. 121-192. p. 122.

afirmação de Morato Leite e Ayala: “quanto maior é o número de riscos ocultados, maior é a sua reprodução¹⁰⁷”.

Destacada a omissão do Estado em relação ao problema, fica prejudicada a avaliação científica dos seus efeitos, visto que a cidade ilegal, maior problema quando se trata de ocupação urbana, existe somente na prática, não motivando estudos ou levantamentos. De qualquer forma, a realidade denota que, mesmo havendo a verificação de riscos, os estudos sobre o efeito da ocupação desordenada das cidades acabam por ocupar as prateleiras do poder público, não sendo divulgados, ou seja, não chegam ao conhecimento da população atingida. Assim, da mesma forma que a omissão do problema reflete na ocultação dos seus efeitos, esta acaba por relacionar-se com a questão da concentração dos riscos sobre grupo menos organizados. Como dito, a população que reside em ocupações de risco não sabe dos reais perigos da área que ocupa, sendo surpreendidos por eventuais catástrofes.

Cabe destacar, entretanto, que existem instrumentos jurídicos que garantiriam uma ordenada ocupação do solo, mas eles não se efetivam na ação do Estado. Ainda, segundo Maricato, o problema não é a ausência de normas, mas a sua eficácia, havendo “um abundante aparato regulatório que normatiza a produção do espaço urbano” como a leis de zoneamento, parcelamento do solo e os detalhados códigos de edificações¹⁰⁸. De acordo ainda com a autora, as discussões urbanísticas ignoram o fosso entre lei e gestão, cumprindo somente o papel do plano do discurso, onde se destacam alguns pontos para ocultar outros, tudo dependendo das circunstâncias e interesses envolvidos.

Além da questão do abismo entre norma e realidade, existe outro problema que interfere nesta problemática. Segundo da Silva, as normas urbanísticas “não adquiriram unidade substancial, formando conjunto coerente e sistematizado legislativamente¹⁰⁹” e se encontram dispersas em diversas instituições, não guardando relação entre si, o que termina dificultando a sua eficácia. Desta forma, se as normas forem criadas deliberadamente, sem conexão entre elas e não havendo, em conjunto, a ação do Estado em impedir uma ocupação desordenada do espaço urbano, confirma a máxima que a degradação ambiental é tanto maior quanto maior é sua regulação normativa será verdadeira¹¹⁰.

¹⁰⁷ LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. 2.ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 24.

¹⁰⁸ ARANTES, Otilia. VAINER, Carlos. MARICATO, Emília, op. cit., p. 121-192. p. 122. “Acontece, que estas normas são formulados por corporações profissionais que desconsideram a condição de ilegalidade em que vive grande parte da população urbana brasileira em relação a moradia e à ocupação da terra, demonstrando que a exclusão social passa pela lógica da aplicação discriminatória da lei.”

¹⁰⁹ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 37.

¹¹⁰ A Temática acerca da sistematização da normas municipais será abordada no tópico 3.5.

Os critérios de ocupação dispostos nas normas devem ser científicos e fiscalizados pelo Estado. A proibição, ou limitação na norma, que não se realiza na prática, tem como resultado uma ocorrência cada vez maior de ocupações ilegais legitimadas pela ineficiência dos mecanismos de controle, configurando-se em uma verdadeira irresponsabilidade organizada. Nesse sentido, Acsegrad dispõe que a “impunidade, fiscalização precária, processos de licenciamento imprevidentes, burla a legislação, sonegação de informações sobre riscos, permissividade ambiental das agências públicas¹¹¹” dão origem e caracterizam os mais diversos problemas ambientais da modernidade. Ou seja, em relação à ocupação urbana as normas exigem somente em tese e não são aplicadas. Nem a ocupação ilegal, nem a falta de fiscalização culminam em qualquer responsabilidade pela irregularidade praticada.

Desta forma, existe forte indício de que a modernidade reflexiva e a teoria da sociedade risco se materializam na ocupação das cidades. Foi dito, no início deste tópico, que se vive um “momento onde o *caixão da modernidade é aberto*, expondo as faces de um desenvolvimento *incalculável e inseguro*, e de uma sociedade que perde a capacidade de gerar segurança e controlar as contingências¹¹²” e as peculiaridades da ocupação dos Municípios apontam no mesmo sentido.

Fica evidente que atual situação da ocupação urbana configura uma situação de risco. Assim, se faz necessário superar a pretensão das instituições “em não reconhecer a realidade do perigo, ocultar suas origens, negar sua existência, suas culpas e suas responsabilidades de na produção do perigo” não se preocupando com questões como o controle ou possível compensação dos danos¹¹³.

Nesse sentido, e também para que se garanta o desenvolvimento e se cumpra a orientação normativa da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto das Cidades, que tem como uma das diretrizes gerais da política urbana a garantia do direito a cidades sustentáveis, é necessário que seja reconhecida a situação de risco, para que as políticas que forem formuladas e implementadas tenham preocupação com as problemáticas apontadas e sejam legitimadas, para garantir de fato, uma ocupação digna e que reduza as desigualdades. Neste ponto, Morato Leite e Ayala, afirmam que:

É necessário um novo modelo de organização estadual, que seja constituído pela integração de novos elementos ao Estado de direito, elementos que sejam próximos

¹¹¹ ACSELRAD, Henri. Irresponsabilidade Ambiental. Disponível em http://www.responsabilidadesocial.com/article/article_view.php?id=103. Acesso em 19/01/2011. p. 1.

¹¹² LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. 2.ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 18.

¹¹³ *Ibid.*, p. 23-24.

de dimensões de participação no espaço público, e que evidenciem uma funcional e crescente interação com as necessidades ecológicas, que por ele devem ser não só realizadas, mas reproduzidas¹¹⁴.

Assim, verificada a situação de risco das ocupações urbanas na atualidade, serão abordadas agora as matrizes da sustentabilidade urbana para que sejam definidos preceitos de um Município ambientalmente sustentável.

2.5 As matrizes da sustentabilidade urbana e preceitos para um município ambientalmente sustentável

Conforme leciona Sachs, o desenvolvimento sustentável surge a partir de duas posições opostas sobre o futuro da humanidade, que foram debatidas durante as preparações para a Conferência de Estocolmo. Uma considerava que “as preocupações com o meio ambiente eram descabidas” e impediriam o crescimento de países em desenvolvimento; a outra apontava para o apocalipse, no caso de não haver uma estagnação no crescimento demográfico e econômico, principalmente do consumo. Estas duas posições extremas foram descartadas e emergiu uma alternativa média, que objetivava o estabelecimento de um aproveitamento racional na natureza, com vista ao desenvolvimento socioeconômico, denominado desenvolvimento sustentável, que engloba os aspectos e a harmonização de objetivos sociais, ambientais e econômicos¹¹⁵.

O desenvolvimento sustentável indica uma utilização racional dos recursos naturais, que defina padrões qualitativos da produção e do consumo, garantindo a existência digna das atuais e futuras gerações, muito embora, na prática, esta definição acabe não se materializando, uma vez que o desenvolvimento sustentável foi interpretado de diferentes formas. O significado passou a variar e se dar a partir de concepções ou ecológicas, ou sociopolíticas ou econômicas, o que tem prejudicado o seu correto entendimento.

Consoante dispõe Acselrad, “diversas matrizes discursivas têm sido associadas à noção de sustentabilidade”, apontando que, entre elas, podem se destacadas quatro: a matriz da eficiência, que pressupõe o combate ao desperdício, estendendo a eficiência econômica para relações não mercantis; a de escala sugere um limite quantitativo ao crescimento econômico; a da equidade, “articula analiticamente os princípios de justiça e ecologia”; a

¹¹⁴ LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. 2.ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 23-24.

¹¹⁵ SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. 3. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2002. p 50-55.

matriz da auto-suficiência aponta para a desvinculação de economias nacionais e das sociedades tradicionais no mercado global; e a da ética, traz um debate de valores, evidenciando como ocorre “a interação da base material do desenvolvimento com as condições de continuidade da vida no planeta¹¹⁶”. O elaborado estudo de Acselelad demonstra a complexidade da temática, ficando evidente que não existe um entendimento unânime acerca do tema, o que possibilita diversas formas de abordagem¹¹⁷.

Para este estudo é importante destacar como o desenvolvimento sustentável é visto no âmbito do meio ambiente urbano, onde o significado do termo também pode ser abordado de diversas formas. O conceito trazido por Castells e Borja aponta para um entendimento adequado do assunto:

El desarrollo sostenible presenta distintas dimensiones que deben ser tenidas en cuenta en el diseño de las estrategias de desarrollo urbano. El concepto “desarrollo sostenible” debe enfatizar el desarrollo como incremento de riqueza material, como aumento de la calidad de vida – de definición variable, según la cultura – y la reproducción de las condiciones sociales, materiales e institucionales para seguir adelante con esre desarrollo. Por tanto, la sostenibilidad no tiene una única dimenssi3n ambiental, sino que incluye una visi3n integral del desarrollo urbano¹¹⁸.

Rech, seguindo a mesma linha, afirma que “o conceito de sustentabilidade ainda em construç3o é científico, epistêmico e vai sendo definido ao longo das diferentes abordagens [...]” indicando que, em nível de planejamento urbano, devem ser observadas:

A ocupaç3o adequada, mediante zoneamento ambiental, zoneamentos de ocupaç3o sustentável, tanto na 3rea urbana quanto rural, de atividades sustentáveis e de uma infra-estrutura urbana e rural, com vias de escoamento do tr3nsito, sistema de transporte, 3reas de lazer, atividades econ3micas geradoras de emprego, distribuiç3o

¹¹⁶ ACSELRAD, Henri. *Sentidos da Sustentabilidade Urbana..* In ACSELRAD, Henri. A Duraç3o das Cidades – Sustentabilidade e Risco das Pol3ticas Urbanas. 2. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009. p. 43-70. p. 43.

¹¹⁷ ACSELRAD, Henri. *Discursos da Sustentabilidade urbana.* Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, Anup, ano I, n. 1, p. 79-90, maio de 1999. Neste sentido, o autor disp3e que “a suposta imprecis3o do termo sustentabilidade sugere que n3o h3a ainda hegemonia estabelecida entre os diferentes discursos. Os ec3logos parecem mal posicionados para a disputa em um terreno enraizado pelos valores do produtivismo fordista e do progresso material. A vis3o sociopol3tica tem se restringido ao esforç3o de ONGs, mais especificamente na atribuiç3o de preced3ncia ao discurso da equidade, com ênfase ao 3mbito das relaç3es internacionais. O discurso econ3mico foi o que, sem d3vida, melhor se apropriou da noç3o at3 aqui, at3 mesmo por considerar sua preexist3ncia na teoria do capital e da renda de Hicks.

¹¹⁸ BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. *Local y global: la gesti3n de las ciudades en la era de la informaci3n.* Madri: Taurus, Habitat. P.195

de equipamentos institucionais, como hospitais, escolas, serviços públicos, etc., são providências mínimas para garantir a sustentabilidade¹¹⁹.

Neste sentido, é intenção deste tópico explorar a três matrizes discursivas da sustentabilidade urbana, apontadas por Acsehrad, para após indicar preceitos para um Município ambientalmente sustentável. Uma das matrizes indicadas pelo autor é a cidade como espaço de “qualidade de vida”. Nela está presente o respeito às questões históricas e culturais locais, aliadas a uma ideia de auto-suficiência e de um significado para a cidade, sendo defendidas estruturas que favoreçam o dialogo e a construção de ideias. A ocupação urbana nestes moldes deverá “mesclar zonas de trabalho, moradia, lazer, reduzindo distância e ‘pedestizando’ o local de modo a frear a mobilidade da energia, das pessoas e bens” para garantir a auto-suficiência local, que representa, grosso modo, uma recusa ao modelo de cidade inserida no contexto global¹²⁰.

A outra matriz vê a cidade como um espaço de legitimação das políticas urbanas. Neste quadro, a sustentabilidade tem ligação com as “condições de reprodução da legitimidade das políticas urbanas”, que devem ser democráticas e garantir investimentos na manutenção dos equipamentos urbanos. A insustentabilidade, nessa matriz é “a incapacidade dos governos em adaptarem as ofertas de serviço a quantidade e a qualidade das demandas sociais”. Nessa matriz, portanto, a ocupação urbana se dá, a partir das políticas urbanas formuladas, sendo que “a crise de legitimidade urbana poderá ser atribuída à incapacidade da cidade fazer frente aos riscos tecnológicos e culturais¹²¹”.

A terceira matriz, apresentada por Acsehrad, é a representação tecno-material, onde a cidade é observada a partir de dois modelos: o “metabolismo urbano” e a “racionalidade energética”. O metabolismo urbano consiste na observância das cidades como “modelos interativos de circulação”, sendo que a sustentabilidade deriva da capacidade adaptativa dos ecossistemas urbanos e a insustentabilidade, na incapacidade das estruturas urbanas manterem-se “diante de rupturas nas condições materiais requeridas”. A racionalidade ecoenergética é o modelo em que a cidade é vista como um sistema termodinâmico aberto, “um vetor de consumo de espaço, energia e matérias-primas e um vetor de produção de rejeitos”. Neste aspecto, a sustentabilidade urbana residiria em que “uma mesma oferta de serviços minimiza o consumo de energia fóssil e de outros materiais, explorando o máximo os

¹¹⁹ RECH, Adir Ubaldio; RECH, Adivandro. *Direito Urbanístico: Fundamentos para a construção de um Plano Diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: Educ, 2010. p.48-49.

¹²⁰ ACSELRAD, Henri. Discursos da Sustentabilidade urbana. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Anup, ano I, n. 1, p. 79-90, maio de 1999. p. 84-85.

¹²¹ *Ibid.*, p. 85-86.

fluxos locais e satisfazendo o critério de conservação de estoque e de redução do volume de rejeitos”.

A questão da ocupação do solo pode ser bem observada a partir da racionalidade ecoenergética: seria sustentável a ocupação urbana que observasse a correta “distribuição locacional das populações e atividades no espaço urbano”. A insustentabilidade decorreria assim das “crescentes assimetrias entre a localização espacial dos recursos da população, das pressões excessivas sobre o meio físico circundante e sobre os sistemas ecológicos regionais.” Assim, seria sustentável a cidade a partir da “redistribuição espacial da pressão técnica da população e atividades sobre a base de recursos ambientais urbanos” concentrando as ações na descentralização, através da distribuição dos serviços em diferentes regiões do aglomerado urbano¹²².

Ao pensar a solução do problema da sustentabilidade, a partir da ideia de planejamento, a matriz que melhor ilustra uma possível solução é aquela que observa as cidades, a partir da representação tecno-material, no modelo da “racionalidade ecoenergética”. Todavia, as duas outras matrizes devem ser observadas de forma conjunta¹²³.

Não existe intenção de optar-se por uma delas, mas sim, destacar as competências e guardar atenção especial com suas limitações para um melhor aproveitamento dos modelos, sob pena de não se apontar conclusões plausíveis na análise proposta. Nesse sentido, fundamenta Acsehrad:

Associar a noção de sustentabilidade à ideia de que existe uma única forma social durável de apropriação e uso do meio ambiente dada pela própria natureza das formações biofísicas significa ignorar a diversidade de formas sociais de duração dos elementos da base material do desenvolvimento¹²⁴.

A construção dos preceitos não é tarefa fácil. A complexidade do tema faz com que se tenha especial cuidado ao desenvolver tal pretensão. Embora se destaque a dificuldade, o exercício é necessário, pois é preciso definir o que os instrumentos jurídicos de planejamento da ocupação urbana devem garantir. Esta pesquisa visa apontar como os instrumentos do direito urbanístico, aqui denominados “instrumentos de planejamento de ocupação urbana e

¹²² ACSELRAD, Henri. Discursos da Sustentabilidade urbana. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Anup, ano I, n. 1, p. 79-90, maio de 1999. p. 82-83.

¹²³ COMPANS, Rose. *Cidades Sustentáveis, Cidades Globais: Antagonismo ou Complementariedade?* In ACSELRAD, Henri (Org.). *A Duração das Cidades – Sustentabilidade e Risco das Políticas Urbanas*. 2 ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009. p. 121-154. p. 141. A autora aponta que duas ou mais matrizes discursivas podem se conjugar, dando origem a inúmeras combinações – tantas quantas forem as variáveis selecionadas – na definição de modelos de sustentabilidade urbana.

¹²⁴ ACSELRAD, Henri, op. cit., p. 87.

rural”, podem ser utilizados na proteção ao meio ambiente da cidade. Essa pretensão se justifica a partir do entendimento, sustentado pelos argumentos até aqui expostos, de que os problemas ambientais estão relacionados com a falta de planejamento na ocupação dos Municípios.

Desta forma, essa dissertação visa apontar o caminho que o Município deve, enquanto ente federativo, traçar através dos seus instrumentos jurídicos de ocupação, para garantir a sua sustentabilidade ambiental. Para que isso ocorra, é preciso apontar o que se quer garantir, ou, em outras palavras, quais seriam os preceitos de um Município ambientalmente sustentável¹²⁵.

Há como superar esse desafio? Como indicar preceitos para um Município ambientalmente sustentável, se nem mesmo o termo tem um significado unânime? Embora ciente de que existam ressalvas¹²⁶, a ideia é pensar a cidade que queremos no futuro, no sentido de que “é sustentável hoje aquele conjunto de práticas portadoras de sustentabilidade no futuro”. Segundo Ascelrad, “como a comparação passado-presente, no horizonte do atual modelo de desenvolvimento, é expressiva do que se pretende insustentável” devemos partir para uma comparação do que temos hoje e o que queremos para o futuro. Pensar o futuro é planejar – a falta de planejamento foi quem colocou a ocupação urbana na situação de risco -, e sua correta utilização pode vir a garantir um presente e um futuro sustentável para as cidades.

Um dos preceitos de um Município ambientalmente sustentável é primar por um planejamento urbano construído de forma transdisciplinar e epistêmica¹²⁷. É fundamental, que haja dialogo entre juristas, urbanistas, sociólogos, políticos, gestores públicos e a sociedade: “o futuro das cidades dependerá em grande parte dos conceitos constituintes do projeto de futuro construído pelos agentes relevantes na produção do espaço urbano¹²⁸”.

¹²⁵ Destaca-se que os apontamentos aqui descritos, não são exaustivos, apenas procuram apontar para um caminho básico de sustentabilidade, uma vez que há graves riscos na ocupação urbana dos grandes centros.

¹²⁶ ACSELRAD, Henri. Discursos da Sustentabilidade urbana. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Anup, ano I, n. 1, p. 79-90, maio de 1999. p. 81. Segundo o autor, exemplos históricos registra alguns exemplos discutíveis desta utilização política do futuro, como é o caso do “é preciso crescer para depois distribuir” e “sacrificar o presente para conquistar o futuro”, isto porque, os que ocupam posições dominantes no espaço social são os mesmo que dominam o campo das ideias. A grande questão para enfrentar essa ressalva é garantir a legitimidade e autoridade nas decisões, garantindo que a definição de sustentabilidade urbana, seja uma construção que envolva toda a sociedade e não uma imposição unicamente de técnicos ou detentores do poder econômico.

¹²⁷ SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. 3.ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2002. p 30-31. “Necessitamos, portanto de uma abordagem holística e interdisciplinar, na qual cientistas naturais e sociais trabalhem juntos em favor do alcance de caminhos sábios para o uso e aproveitamento dos recursos da natureza, respeitando sua biodiversidade”.

¹²⁸ ACSELRAD, Henri. Discursos da Sustentabilidade urbana. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Anup, ano I, n. 1, p. 79-90, maio de 1999. p. 81.

O segundo preceito a ser considerado é a observação do território do Município como um todo. O Plano Diretor é considerado pelo Estatuto da Cidade o instrumento básico de desenvolvimento e expansão urbano e deverá englobar o território do Município como um todo¹²⁹, sendo necessário, desde já, que o planejamento da ocupação direcionado nesta norma observe a área urbana e rural do Município.

O terceiro preceito a ser apontado consiste em ações que enfrentem a problemática da cidade ilegal, através de um zoneamento, que indique as potencialidades de cada área, apontando as áreas ocupadas de forma irregular e indicando com critérios técnicos, quais serão desocupadas e quais serão revitalizadas¹³⁰.

O quarto preceito apontado diz respeito às normas, que no contexto das políticas públicas visam vincular o administrador, sendo indispensável que os índices apontados na legislação urbanística tenham critério científico e seja uma construção da própria cidade¹³¹.

O quinto preceito sugerido aponta para a necessidade de gestão democrática da cidade, que deve se efetivar e legitimar a participação da população, como por exemplo, no processo legislativo de construção do Plano Diretor, em que na fase da discussão esta prevista a realização de audiência pública.

O sexto preceito faz referência à necessidade do governo local em construir um efetivo planejamento urbano, onde o Plano Diretor guarde relação com as demais normas locais, sob pena de não se implementarem as suas formulações.

O sétimo preceito trata a questão urbano-ambiental como uma ação transversal do poder público e trata do investimento em educação ambiental, no patrimônio cultural, em áreas verdes, praças, em um sistema de trânsito e mobilidade urbana inovador, políticas habitacionais, aliados a uma economia que fomente uma existência digna, seja de forma auto-suficiente ou inserindo a cidade no contexto global.

¹²⁹ BRASIL. Lei n. 11.257 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. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em 06/01/2010. 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.

¹³⁰ Entende-se, que para que a regularização fundiária de interesse social cumpra o seu papel de inclusão social com respeito as regras urbanísticas, ambientais e jurídicas, é necessário que ela esteja inserida no processo permanente de planejamento do Município, sendo adotada como uma política habitacional local, a qual, deve ser dada a devida prioridade, com base nas peculiaridades de cada cidade. Cabe a ressalva final, que a regularização fundiária de interesse social deve ser utilizada com cuidado pelo Poder Público, especialmente para resolver as situações consolidadas, não podendo ser transformado em instrumento para sanar a falta de planejamento presente e futuro dos governos, uma vez que, a legislação urbanística em vigor, em especial o Estatuto da Cidade, dá, ao gestor público condições suficientes de planejar o Município de forma coerente e eficiente.

¹³¹ O apontamento da taxa de ocupação e índice construtivo, por exemplo, não podem ser alterados, sob pena de causar, como já apontado, uma explosividade social, onde não se sabe qual critério que é o sustentável.

Ao recorrer aos ensinamentos de Sachs¹³² se aprende que indicar um caminho na busca da sustentabilidade é um “desafio grande, porém possível” e ele “atravessa muitos campos do conhecimento¹³³”. Assim, um dos caminhos na garantia de um Município Ambientalmente sustentável pode ser traçado através da observação dos preceitos indicados, que asseguram o efetivo direito a cidade¹³⁴.

Embora se reconheça, nesses apontamentos, um norte, um dever-ser, o qual os instrumentos jurídicos de planejamento de ocupação urbana buscarão garantir, se reconhece também que tal construção não é tarefa simples, que derive de uma simples vontade de fazer.

Desta forma, antes de identificar de que forma os instrumentos jurídicos de planejamento da ocupação urbana irão garantir um Município ambientalmente sustentável é necessário ter claro que inúmeras barreiras existem e dificultam tal construção. Entre elas estão a regulação do mercado imobiliário; a formulação de instrumentos de forma interdisciplinar e epistêmica; e nos desafios de uma participação popular efetiva, como será verificado no Capítulo 3.

¹³² SACHS, Ignacy. *Estratégias de transição para o século XXI*. In BURSZTYN, Marcel. Para pensar o desenvolvimento sustentável. Ed. Brasiliense. São Paulo, 1994. No entendimento do autor, a sustentabilidade deve contemplar os aspectos sociais, culturais, econômicos, ecológicos e espaciais. A social refere-se distribuição de renda e bens, a fim de reduzir as diferenças entre as pessoas. A econômica verifica a eficiência em termos de retornos sociais e não somente pelo critério da rentabilidade empresarial. A ecológica, deve intensificar o uso potencial de recursos dos diversos ecossistemas com um mínimo de danos aos sistemas de sustentação de vida. A sustentabilidade espacial, diz respeito ao tema aprofundado nessa dissertação e diz respeito a uma configuração urbana-rural equilibrada e uma distribuição territorial justa. A cultural, refere-se ao respeito a cultura da comunidade envolvida, buscando soluções específicas para o local e sua história.

¹³³ SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. 3.ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2002. p 41.

¹³⁴ ROCHA, Julio César de Sá da. *Função Ambiental da Cidade*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999. p. 36. A efetivação da função social da cidade é cumprida quando o direito à cidade pode ser exercido em sua plenitude: isto inclui o direito a vida com dignidade, a moradia, a alimentação, a saúde, a segurança, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

3 OS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE PLANEJAMENTO DA OCUPAÇÃO URBANA E AS BARREIRAS A SUA IMPLEMENTAÇÃO

Ao final do capítulo anterior foram indicados preceitos para a garantia de um Município ambientalmente sustentável. Entretanto, tal conclusão tem como base uma abordagem que considerou aspectos referentes à globalização, ao processo de urbanização, à crise ambiental, vista sob o enfoque da sociedade de risco, e às matrizes discursivas da sustentabilidade urbana, sendo necessário, que estes argumentos tenham fundamento na ordem jurídica.

Tais fundamentos encontram-se nos objetivos e nas diretrizes da Política Urbana, dispostos, respectivamente, na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade. Este segundo regramento indica ainda uma relação exemplificativa de instrumentos de planejamento do Município, que deverá ser expandido, incluindo-se, como normas para esse fim, outras leis municipais.

Entretanto existem algumas barreiras para implementação destes instrumentos, dentre as quais se destaca a difícil regulação do mercado imobiliário, que já é considerado, por sua natureza, um dos mais falhos e tem seus princípios calcados na ideia de propriedade como direito absoluto, o que dificulta efetividade dos instrumentos, uma vez que, de uma forma ou de outra, eles estarão limitando ou conformando o direito a propriedade.

Outras barreiras residem nas falhas do sistema federativo e a conseqüente repartição de receitas onde, embora os Municípios ocupem um espaço de maior protagonismo desde a promulgação da Constituição Federal, ainda existem limitações na arrecadação e na aplicação de recursos específicos para o planejamento urbano. Aliado e/ou conseqüência dessa realidade está a ineficiência das práticas de gestão pública, que dificultam, quando não impedem, a construção de instrumentos jurídicos efetivos, calcados em critérios científicos de uma construção transdisciplinar. Nesta mesma linha, a gestão democrática da cidade pode se tornar uma barreira, se utilizada não no sentido de construir, mas como instrumento para referendar questões políticas já tomadas.

Assim, contextualizado e fundamentado juridicamente o significado de Município ambientalmente sustentável e apresentados os instrumentos jurídicos de planejamento e as barreiras a sua implementação, é possível afirmar que há uma relação lógica entre ambos, como será abordado no presente capítulo.

3.1 Os instrumentos jurídicos de planejamento como orientadores de uma ocupação urbana ambientalmente sustentável

A abordagem feita até aqui desenvolveu um apanhado teórico sobre as cidades, relacionando-as com a globalização, com o processo de urbanização, com a crise ambiental e com as matrizes discursivas da sustentabilidade urbana, para que fosse possível fundamentar, através da indicação de preceitos, o significado de Município ambientalmente sustentável. Tal caminho é importante para a correta compreensão da problemática que envolve os Municípios, sua origem e sua relação com outros fatores, que extrapolam significativamente a realidade local.

Entretanto, em se tratando de um trabalho jurídico, torna-se indispensável que os preceitos, indicados ao final do segundo capítulo, sejam relacionados às normas jurídicas vigentes, que fundamentem a pretensão de indicar de que forma os instrumentos jurídicos de ocupação urbana podem garantir um Município ambientalmente sustentável.

Nesse sentido, os fundamentos jurídicos que sustentam a utilização do termo “Município ambientalmente sustentável”, devem ser apontados, a partir da verificação dos objetivos e diretrizes da Política Urbana. Essas regras fazem parte do ramo do Direito denominado “Direito Urbanístico”, que consiste no “conjunto de normas que têm por objeto organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade”¹³⁵.

A Constituição Federal é quem “encarta as decisões políticas da sociedade”¹³⁶ e o objetivo da Política Urbana no Brasil, que consta no art. 182, *caput*, da Constituição Federal¹³⁷ é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes. Será este o objetivo que orientará qualquer construção normativa ou ação governamental dessa espécie a ser desenvolvida no território nacional.

Segundo Rocha, a efetivação da função social da cidade irá ser cumprida quando o direito à cidade puder ser exercido em sua plenitude: “isto inclui o direito a vida com dignidade, a moradia, a alimentação, a saúde, a segurança, ao meio ambiente ecologicamente

¹³⁵ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 49.

¹³⁶ VICHI, Bruno de Souza. *Política Urbana: Sentido Jurídico, Competências e Responsabilidades*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007. p. 113.

¹³⁷ Cf. PINTO, Vitor Carvalho. *Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. P. 117-128. “A Constituição de 1988 foi a primeira no Brasil e talvez seja uma das únicas no mundo a tratar diretamente da política urbana” isso ocorreu pois “quando a Assembleia Nacional Constituinte iniciou os seus trabalhos havia no Brasil um conjunto de fatores que convergiram para que a política urbana viesse a ser objeto de atenção: uma política pública e uma burocracia estatal em funcionamento e prestigiada; uma sensibilidade social para a problemática urbana; uma proposta de institucionalização do direito urbanístico em tramitação no Congresso Nacional; um conjunto de organizações mobilizadas para alterar as políticas públicas.”

equilibrado¹³⁸” nesse sentido, observado este preceito, estaria garantido o bem-estar dos habitantes. Com igual entendimento, Cammarosano reforça que o objetivo principal da política urbana é garantir que a cidade seja direcionada aos anseios dos seus habitantes:

[...] parece certo que a finalidade mais imediata dos dispositivos constitucionais em questão é viabilizar a democratização das funções sociais da cidade em proveito de seus habitantes, prevendo mecanismos de promoção do adequado aproveitamento do solo urbano¹³⁹.

O *caput* do art. 182 da Constituição, além de dispor sobre o objetivo orientador de toda a Política Pública a ser realizada no Brasil, aponta outras duas questões fundamentais: que o executor dessa política será o poder público municipal e que as diretrizes dessa política serão estabelecidas em lei, estando dispostas no art. 2º da Lei n. 11.257¹⁴⁰, o Estatuto da Cidade¹⁴¹.

No total, o Estatuto da Cidade prevê dezesseis diretrizes, que devem ser compreendidas como um caminho a ser percorrido, para que sejam atingidos os objetivos da Política Urbana. Entre elas, podem ser citadas aquelas dispostas no art. 2º, nos incisos I; IV e XII¹⁴² e que darão respaldo a garantia de um Município Ambientalmente Sustentável, através dos instrumentos jurídicos de planejamento. Tais diretrizes garantem o direito a cidades sustentáveis, a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, e, que o planejamento do desenvolvimento das cidades deve ocorrer de modo a evitar e corrigir

¹³⁸ ROCHA, Julio César de Sá da. *Função Ambiental da Cidade*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999. p. 36

¹³⁹ CAMMAROSANO, Márcio. *Fundamentos Constitucionais do Estatuto da Cidade*. p. 21-26. In DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 22.

¹⁴⁰ BRASIL. *Lei n. 11.257 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. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em 06/01/2010.

¹⁴¹ Cf. VICHI, Bruno de Souza. *Política Urbana: Sentido Jurídico, Competências e Responsabilidades*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007. p. 119. “[...] a Lei n. 10.257/01 é destacadamente o estatuto que enfeixa, juridicamente, as linhas gerais da política urbana, fixando-se suas diretrizes gerais e regras de competência para sua implementação, elencando instrumentos políticos e jurídicos de atuação, determinando institutos de gestão democrática em matérias urbanísticas e definindo práticas comissivas ou omissivas incompatíveis com a política urbana definida.”

¹⁴² BRASIL, loc. cit. Art. 2o A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o 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; IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico.

as distorções do crescimento urbano, bem como os seus efeitos negativos sobre o meio ambiente.

Assim, da mesma forma que na Constituição Federal encontra-se o objetivo da Política Urbana, no Estatuto da Cidade estão dispostas as diretrizes que deverão ser observadas. Segundo Vichi, esta norma “serve como referencial jurídico para a consecução de políticas urbanas, cumprindo um papel fundamental de sistematização e ordenação coordenada das ações políticas” na cidade ¹⁴³.

Visto haver respaldo jurídico ao termo Município Ambientalmente Sustentável, é necessário destacar quais os instrumentos serão utilizados para que ele seja garantido. Mais precisamente, o que se depreende, neste trabalho, por instrumentos jurídicos de planejamento da ocupação urbana.

De acordo com o Estatuto da Cidade, no art. 4º, III, constituem-se como instrumentos de planejamento municipal, entre outros: o plano diretor, a disciplina do parcelamento do uso e da ocupação do solo; o zoneamento ambiental; o plano plurianual; as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual; os planos programas e projetos setoriais; e os planos de desenvolvimento econômico e social¹⁴⁴. Entretanto, a opção deste trabalho é ampliar esta abordagem. Ao tratar de instrumentos jurídicos de planejamento da ocupação urbana e rural, pretende-se falar não só do Plano Diretor e das demais normas previstas neste rol, mas destacar, que para além deles, são necessárias outras normas, de competência do Município, que devem ser vistas como desdobramentos do Plano. Entretanto, elas não são mencionadas do Estatuto da Cidade, entre as quais estão o Código de Posturas, o Código de Obras e o Código Municipal do Meio Ambiente.

Essa perspectiva é tratada por Silva, que indica como “instrumentos reguladores” do Plano Diretor o Código de Posturas e o Código de Obras, além de outras tantas normas¹⁴⁵. No mesmo sentido, Rech também cita o Código de Posturas e o Código de Obras como “instrumentos de efetivação do Plano Diretor”, destacando a necessidade de haver uma vinculação das normas municipais com o planejamento de ocupação dos Municípios: “As leis

¹⁴³ VICHI, Bruno de Souza. *Política Urbana: Sentido Jurídico, Competências e Responsabilidades*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007. p. 122.

¹⁴⁴ BRASIL. *Lei n. 11.257 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. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em 06/01/2010.

¹⁴⁵ SILVA, Carlos Henrique Dantas da. *Plano Diretor: Teoria e Prática*. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 127-138. Além das normas indicadas, o autor faz referência ainda ao Cadastro Imobiliário, Código de Vigilância Sanitária, Áreas de Interesse Especial (AIS); Lei de Parcelamento do Solo; Lei de Perímetro Urbano; Lei de Zoneamento; Lei do Solo Criado.

municipais são todos instrumentos de planejamento, que devem observar o Plano Diretor e servir também como instrumento de sua efetivação¹⁴⁶.

É nessa linha que se entende, ao buscar identificar de que forma se dará a garantia de um Município ambientalmente, através de instrumentos jurídicos de planejamento, que ao lado do Código de Posturas e ao Código de Obras, seja incluído também o Código Municipal do Meio Ambiente, como desdobramento do Plano Diretor.

Destá forma, o Município ambientalmente sustentável, para este trabalho é aquele com melhor adequação aos preceitos indicados no Capítulo I e tem fundamento legal no objetivo da Política Urbana, previsto no art. 182 da CF e nas diretrizes do Estatuto da Cidade, em especial, aquelas dispostas nos incisos I, IV e XII do art. 2º do Estatuto da Cidade, e, quando há referência aos instrumentos jurídicos de planejamento da ocupação urbana e rural, tratar-se-á do Plano Diretor e dos demais instrumentos previstos do Estatuto da Cidade, com atenção especial aos seus desdobramentos no sistema jurídico Municipal, tais como o Código de Obras, Código de Posturas e Código Municipal do Meio Ambiente.

Antes que se apresentem os motivos da escolha, e se desenvolva um estudo mais elaborado na função dessas normas na garantia de um Município ambientalmente sustentável, é necessário – e será esse o objetivo desse capítulo – que se abordem algumas barreiras na efetivação destes instrumentos, dentre as quais está a regulação do mercado imobiliário, a busca de eficiência nas práticas de gestão e a participação da população na construção dos instrumentos.

3.2 As falhas e a difícil regulação do mercado imobiliário

Uma das barreiras que dificultam a implementação dos instrumentos jurídicos de ocupação urbana são as falhas e a difícil regulação do mercado imobiliário. A dificuldade se dá tanto pela visão de propriedade como direito absoluto, que ainda impera na sociedade e no mercado, quanto pela dificuldade do Estado em desenvolver mecanismos que, ao mesmo tempo, efetive a função social da propriedade e não ocasionem falhas e ineficiências no mercado imobiliário. Neste quadro de complicações o Plano Diretor, principal instrumento jurídico de planejamento da ocupação urbana e rural é o instituto que, se bem trabalhado,

¹⁴⁶ RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. *Direito Urbanístico: Fundamentos para a construção de um Plano Diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: Educs, 2010. p. 205. Além do Código de Obras e Código de Posturas, ou autor cita outras normas que não estão incluídas no rol do art. 4º, III do Estatuto da Cidade, o Código Tributário, Lei do Saneamento e Leis para educar a cidadania.

poderá transformar o mercado imobiliário em um aliado na garantia de um Município ambientalmente sustentável.

Conforme dispõe Carvalho existe um entendimento corrente de que “o planejamento urbanístico e promoção imobiliária tem sempre objetivos antagônicos e que os respectivos agentes vivem num conflito de interesses”. Nesta abordagem “os interesses da promoção imobiliária têm sido frequentemente identificados com a especulação imobiliária”, que é vista como uma “causadora de danos irreparáveis” ao Município, o que torna a administração pública extremamente prudente em relação a ação do mercado imobiliário. Segundo o autor, esta é a visão que “povoa o imaginário de muitos urbanistas, constituindo por vezes referência básica do seu discurso e de suas intervenções¹⁴⁷”.

Não surpreende que tal posição seja a dominante. O mercado imobiliário é indicado por alguns autores, tais como Maricato, como um dos responsáveis pela ocupação desordenada das cidades. Neste aspecto, a autora, ao abordar o processo de urbanização, relaciona a industrialização com baixos salários e com o mercado residencial restrito e entende que o custo do trabalho não inclui a mercadoria “habitação¹⁴⁸”. Neste sentido, o operário não ganha o suficiente para adquirir um imóvel no mercado formal e o acesso ao financiamento é quase impossível. Afirma ainda, com base no argumento de que o salário jamais foi regulado pelo preço da moradia, que, portanto, a favela ou o lote ilegal passaram a fazer parte da realidade do crescimento urbano no Brasil¹⁴⁹.

Pelo fato do mercado imobiliário comercializar produtos essenciais e necessários na garantia da dignidade dos cidadãos, sendo eles, na grande maioria bens imóveis, é indispensável que sejam traçados alguns apontamentos sobre o Direito de Propriedade e a sua função social. Segundo Humbert “a propriedade sempre foi o núcleo central das relações de produção” e tal situação se tornou ainda mais evidente “ante a prevalência do sistema de organização capitalista”. As diretrizes deste sistema têm os seus fundamentos baseados na propriedade privada e na liberdade contratual “com a mínima intervenção do estado” o que

¹⁴⁷ CARVALHO, João Manuel. *Planejamento Urbanístico e Valor Imobiliário – As parcerias público-privado: teorias, metodologia e potencial*. Cascais: Editora Principia, 2005. p. 7-8. Disponível em <http://bit.ly/n9jW7K>.

¹⁴⁸ ARRAES, Ronaldo; SOUSA FILHO, Edmar de. *Externalidades e Formação de Preços no Mercado Imobiliário Urbano Brasileiro: Um Estudo de Caso*. Economia Aplicada, 12 (2): 289-319, abr-jun 2008. p. 290. Classificando o produto habitação, R. Arraes e E. Souza Filho, afirmam que o consumo de habitação pode ser caracterizado como “necessidade básica intimamente ligada à busca de segurança contra as adversidades do meio ambiente.”, podendo ser segmentado em dois grandes grupos: aqueles que buscam utilizar o bem como satisfação final e aqueles que o adquirem para compor sua cesta de bens de investimento.

¹⁴⁹ MARICATO, Ermínia. *A Ideia fora do Lugar e o Lugar fora das Ideias*. P. 121-192 in ARANTES, Otília. VAINER, Carlos. MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único*. 2.ed. Petrópolis. Vozes. 2000. p. 155 - p.157. “Para essa população de excluídos do mercado legal é que se reproduzem as formas de provisão habitacional como os cortiços de aluguel, as favelas e os loteamentos ilegais, já que a promoção pública não chega a impactar o mercado devido à baixa oferta de moradias resultante das políticas sociais.”

justificava “uma concepção jurídica de propriedade de caráter absoluto”. Entretanto, diante das mutações da sociedade, este conceito começa a ser relativizado e, com o advento da Constituição de Weimar no ano de 1919, a propriedade é tipificada não mais como um direito absoluto, mas que deveria “ser exercido em consonância com o interesse da comunidade¹⁵⁰”.

A Constituição de 1988, no art. 5º, incisos XXIII e XIII, confirmou que “a propriedade atenderá a função social” ao mesmo tempo em que “é garantido o direito de propriedade”. A mesma opção foi feita nos regramentos que tratam dos princípios gerais da ordem econômica, no art. 170, II e III, onde a função social da propriedade é colocada ao lado da livre iniciativa. Desta forma, a atuação do mercado no Brasil, incluindo-se o mercado imobiliário, é livre. No entanto, deverá ser conformada em algumas situações e deverá auxiliar na consecução de objetivos do Estado, questão esta que é fundamentada na função social da propriedade¹⁵¹.

Segundo Derani “a economia de mercado tem suas leis próprias, que sempre se mostraram insuficientes, seja para a mera troca de mercadorias, seja para o total relacionamento da sociedade que integra esta forma de produção”. Desta forma, a relação entre o mercado e o Estado, que aparentemente é de contradição, resulta na verdade em um “movimento de complementação”, uma vez que a manutenção do modo de produção “exige a manutenção das estruturas política e econômicas sobre as quais se funda¹⁵²”.

Pinto traz importante contribuição nesta abordagem e defende que uma coerente regulação estatal é indispensável, uma vez que é negativa a experiência que se tem do mercado imobiliário atuando sem regulação:

O resultado de uma urbanização conduzida apenas pelo mercado pode ser encontrado no início da revolução industrial, quando ainda não havia respostas para o rápido afluxo de pessoas em direção as cidades. Escassez de água potável, esgotos a céu aberto, ausência de áreas verdes, despejo de lixo sobre as vias públicas, edificações insalubres, mal iluminadas e sem privacidade, promiscuidade entre as

¹⁵⁰ HUMBERT, George Luis Hage. *Direito Urbanístico e Função Socioambiental da Propriedade Imóvel Urbana*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009. p. 91-93.

¹⁵¹ BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em 13.11.2010.

¹⁵² DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 73-75. A autora acrescenta que “O direito é a instituição e o instrumento por meio do qual Estado e mercado servem-se mutuamente para a reprodução do sistema em que estão inseridos.”

residências e indústrias poluentes, um conjunto de incômodos, enfim, que não difere muito do encontrado nas favelas e nos cortiços brasileiros da atualidade¹⁵³.

Assim, “o Estado – produtor de normas – e o mercado – âmbito das relações econômicas – necessitam sempre estar juntos” e a função do Direito perpassa a de um simples “corretor de falhas eventuais” e passa a exercer “uma função de redistribuidor de riquezas, objetivando diminuição de problemas e diferenças sociais, decorrentes da livre negociação¹⁵⁴”, atendendo ao princípio da função social da propriedade.

Pinto ainda aponta que “um limite preciso a função social é estabelecido no art. 174¹⁵⁵” da Constituição Federal, onde é definido que o Estado, “como agente normativo e regulador da atividade econômica”, irá exercer, de acordo com a lei, “as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo determinante para o setor público e indicativo para o setor privado¹⁵⁶”. Interpretando o regramento, o autor dispõe que “não se pode, portanto impor comportamentos específicos ao setor privado, embora sejam aceitos incentivos a determinadas atividades, desde que decorram de planejamento¹⁵⁷”, e, em se tratando de política urbana, a vinculação com função social será dada no Plano Diretor.

Esta previsão consta no art. 182, §§s 2º e 4º da Constituição Federal, dispondo que “a propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor” e faculta ao Poder Público exigir do particular o aproveitamento do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, sob pena de parcelamento, cobrança de imposto progressivo ou até mesmo desapropriação¹⁵⁸.

Diante dessas possibilidades, Pinto ainda faz importantes ponderações: primeiro, a “necessidade de um plano estatal como instrumento de fixação do uso exigido da propriedade privada” e “no caso da Política Urbana há referência explícita ao plano diretor”.

Em segundo, o “caráter determinante do planejamento estatal para o setor privado”, admitindo-se a “utilização de instrumentos tributários e da desapropriação com o pagamento de títulos da dívida pública da propriedade que não atenda ao plano”. Segundo este autor,

¹⁵³ PINTO, Vitor Carvalho. *Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 55. “O mercado imobiliário urbano é um dos mais imperfeitos de que se tem notícia. Bens coletivos, externalidades e monopólios naturais são tão frequentes que parecem ser regra. Apesar disso, as casas, os lotes e os apartamentos são bens privados para cuja alocação o mercado é ainda bastante eficiente, refletindo em grande medida as preferências dos consumidores.”

¹⁵⁴ DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 73-75. A autora acrescenta que “O direito é a instituição e o instrumento por meio do qual Estado e mercado servem-se mutuamente para a reprodução do sistema em que estão inseridos.”

¹⁵⁵ PINTO, Vitor Carvalho, op. cit., p. 185.

¹⁵⁶ BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em 11.11.2010.

¹⁵⁷ PINTO, Vitor Carvalho, op. cit., p. 185.

¹⁵⁸ BRASIL, loc. Cit.

estes fatores fazem da atuação do estado na propriedade urbana e, conseqüentemente, no mercado imobiliário, uma exceção ao disposto na regra do art. 174, uma vez que, ela é determinante¹⁵⁹.

O autor acrescenta que o Plano Diretor “deve ser fundamentado em estudos que comprovem a viabilidade econômica da utilização requerida ao proprietário, sob pena de se violar o princípio da livre iniciativa”. Isso ocorre porque “o limite a imposição de exigências sobre a propriedade privada é a viabilidade econômica do empreendimento”. Portanto, aquelas atividades consideradas deficitárias “não podem ser atribuídas a iniciativa privada”. Assim, não poderá ser exigida, por exemplo, “a instalação de uma indústria em área que não haja infraestrutura de transportes e energia elétrica¹⁶⁰”.

Embora os desdobramentos do princípio da função social vinculem a propriedade urbana com as exigências previstas no Plano Diretor, a concepção que impera na sociedade é ainda o seu caráter como direito absoluto. Os instrumentos jurídicos de planejamento da ocupação urbana, por se tratarem de normas que disciplinam o espaço e autorizam a intervenção do Estado, impondo obrigações que limitam a liberdade de agir e a utilização da propriedade, não são aceitos com facilidade pelos particulares e, em especial, pelo mercado imobiliário. Tal fato se justifica, pois “grande parte da atividade legislativa”, inclusive a urbanística, “opera pela simples positivação de desejos” e não faz uma análise mais cuidadosa sobre os reais efeitos que os regramentos causam no comportamento das pessoas. O resultado deste quadro é que muitas normas, que estão em vigor, não estão sendo executadas ou produzem efeitos contrários daqueles pretendidos¹⁶¹.

Nesse sentido, Pinto, dispõe que “a participação do Estado na economia muitas vezes não atinge os objetivos a que se propõe”, acabando por distorcer o sistema de mercado. Estas distorções são denominadas “falhas de governo”.

Nesta lógica, o que ocorre com o mercado imobiliário no Brasil é que a intervenção estatal, através da regulação urbanística, acaba por ser ineficiente, pois resolve, somente em parte, as falhas deste mercado, isso quando não acaba por gerar novas falhas, que estão associadas, entre outros motivos, ao mau funcionamento do sistema político. Segundo o autor,

¹⁵⁹ PINTO, Vitor Carvalho. *Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 186.

¹⁶⁰ *Ibid.*, p. 186-187.

¹⁶¹ *Ibid.*, p. 41-42. O autor aprofunda esta questão afirmando “A despeito da ineficácia desse tipo de legislação ela continua a ser produzida, em virtude do seu sucesso político. Em vez de instrumento de ordenação de transformação da sociedade, a lei converte-se em símbolo representativo de ideias. A positivação de promessas de campanha oferece ao político a confortável posição de transferir a responsabilidade pelos problemas aos Poderes Executivo e Judiciário, que podem então ser acusados de omissão na aplicação das leis”

a competência técnica para a solução de distorções no mercado imobiliário cabe ao urbanismo. Entretanto a realidade é que a “sua utilização efetiva é reduzida, uma vez que ele beneficia interesses difusos e desmobilizados, que não se expressam politicamente”. Nesse contexto, “o peso dos produtores públicos e privados (grupo pequeno e coeso) tende a sobrepujar os dos consumidores (grupo disperso e latente)”. Concluindo, o que ocorre é que “as falhas de governo frequentemente induzem a política urbana a contrariar os mais elementares princípios deste mesmo urbanismo¹⁶²”.

Os argumentos trazidos por Amadei podem indicar uma justificativa para a dificuldade de regulamentação do mercado imobiliário no Brasil, uma vez que “as interferências normativas do Estado brasileiro na propriedade imobiliária tiveram início atingindo-a não no seu aspecto estático e urbanístico, mas em sua conotação dinâmica, ou seja, na esfera dos contratos imobiliários¹⁶³”.

Mesmo com a dificuldade na regulamentação, a verdade é que, segundo Pinto, “o mercado imobiliário é um dos mais imperfeitos de que se tem notícia” e sua regulamentação se faz necessária, uma vez que, agindo por si só, acaba gerando inúmeras “falhas de mercado”, como a presença de bens coletivos, de monopólios naturais, de assimetria de informações e as externalidades, que “são tão frequentes que parecem ser regra”. Entretanto, mesmo com esta realidade “casas, lotes e apartamentos são bens privados para cuja alocação é ainda bastante eficiente, refletindo em grande medida, a preferência de grande parte dos consumidores¹⁶⁴”.

Ao mesmo tempo em que apresenta falhas, a regulação do mercado imobiliário através do direito urbanístico demonstra-se tarefa extremamente complexa e, entre os limites dessa construção reside no fato de que “a coordenação territorial das atividades seria insuficiente na ausência de um controle das atividades privadas”. Isso significa dizer que “as redes de infraestrutura e os serviços existentes em cada região são projetados de uma determinada maneira e para uma certa quantidade de pessoas”. Entretanto, como a regulação do mercado imobiliário abrange duas dimensões, que são a distribuição territorial das atividades e o controle das densidades, não havendo um cuidado com ambas, o planejamento não será efetivo.

A primeira visa “reduzir efeitos negativos sobre a vizinhança” e a segunda, “compatibilizar o uso do solo com a disponibilidade de infraestrutura”. Entretanto, a política

¹⁶² PINTO, Vitor Carvalho. *Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 55-73.

¹⁶³ AMADEI, Vicente de Abreu. *Urbanismo Realista*. Campinas: Millenium, 2006. p. 6-7.

¹⁶⁴ PINTO, Vitor Carvalho, loc. cit., p. 55-73.

urbana irá distribuir as atividades privadas no espaço “programando o uso a ser dado a cada porção do território ”e a ocupação será “dirigida mediante o controle da urbanização, da construção e das atividades que se desenvolvem no interior das edificações¹⁶⁵”. A limitação surge a partir dos usos incompatíveis, que acabam fugindo do alcance das formulações urbanísticas, que buscam sempre “um equilíbrio entre a infraestrutura disponível e o uso do solo permitido”. Nessa realidade, tanto o excesso do uso incompatível é prejudicial, pois gera transtorno, quanto os “usos de baixa densidade em áreas dotadas de muita infraestrutura” que tornam caros os custos de urbanização.

Em outras palavras, há uma limitação nos regramentos urbanísticos, uma vez que eles se tornam obsoletos a partir do momento que o uso passa a se destinar para outra função que não a inicialmente prevista¹⁶⁶.

Este uso incompatível pode ter origem na atuação de burocratas, que utilizam informações a fim de maximizar seu papel na estrutura governamental. Essa falha apresenta-se como a “assimetria de informações”. Nesse sentido, Pinto propõe que “a assimetria de informações existente entre técnicos e leigos deve ser reduzida, mediante processos decisórios que favoreçam a explicitação de pressupostos valorativos e paradigmáticos”, sugerindo ainda que:

[...] a delegação de decisões para os técnicos, ainda que realizada a título de execução de orientações políticas, deve ser reduzida ao mínimo, uma vez que no domínio de uma ciência como o urbanismo a adoção de técnicas sempre estará indissociavelmente ligada a preferências subjetivas do profissional¹⁶⁷.

A assimetria de informações pode ser colocada ao lado do excesso de regulação, ou regulação elitista, como os maiores entraves na correção do mercado imobiliário, o que lhe afasta de uma situação eficiente. Nesse sentido, “a eficiência das cidades enquanto provedoras de qualidade de vida dependem de como funcionam o mercado imobiliário urbano e da atuação do Estado¹⁶⁸”, tal afirmação que pode ser complementada pela reflexão trazida por Rech:

¹⁶⁵ PINTO, Vitor Carvalho. *Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 48-49. Em outras palavras o autor dispõe que: “Ruas mais largas comportam edifícios mais altos. Já o tráfego gerado por casas poderá fluir satisfatoriamente em ruas mais estreitas. Entretanto, a substituição posterior das casas por prédios mais altos poderá causar transtornos, uma vez que o sistema viário não foi projetado para aquela densidade”

¹⁶⁶ *Ibid.*, p. 48-49.

¹⁶⁷ *Ibid.*, p. 78.

¹⁶⁸ *Ibid.*, p. 78.

Basta que a economia seja orientada para as necessidades humanas e de planificação a construção do local onde vive o cidadão e não desviada para caprichosas dissipações do consumo, de destruição, planificadas ou a outros tipos de projeto que não estão diretamente relacionados com a dignidade do homem. O Direito não pode dar lugar à mera vontade política, à força da tecnologia ou ao lucro, dissociados do sentido humano, mas deve ser a força diretriz da própria sociedade¹⁶⁹.

Reitera-se que o Plano Diretor é o instrumento legítimo para regular o mercado imobiliário, pois, através de suas diretrizes, tem a função de planejar o território e sistematizar o desenvolvimento físico, econômico e social do Município e apontar as limitações dos direitos sobre a propriedade urbana. Neste sentido, Pinto dispõe que “o desafio do direito urbanístico é reduzir as falhas de mercado sem ampliar as falhas de governo”. Assim este desafio se reflete nos temas do direito de propriedade e do planejamento, onde “um adequado tratamento da propriedade deve ter por objetivo a neutralidade do planejamento¹⁷⁰”. Ao regulamentar o direito de propriedade o governo estará corrigindo o mercado imobiliário e tornando-o mais eficiente: as regras urbanísticas devem “definir um regime para a propriedade urbana que maximize o potencial auto-regulatório do mercado, assegure ao mesmo tempo segurança para o investidor e internalização dos benefícios e custos de sua atividade”. Ao planejar, estará direcionando, uma vez que a função do Direito Urbanístico é “assegurar ao Estado as prerrogativas de que ele necessita para regular o mercado imobiliário, mas impedindo de exercê-lo em benefício de interesses particulares”.

Em outras palavras: “Se os planos não puderem favorecer ou prejudicar os proprietários em particular estes deixarão de pressionar os órgãos públicos para satisfazer interesses particulares”; ao mesmo tempo “na medida em que se preserve o caráter técnico dos planos cria-se um insulamento contra as pressões econômicas e políticas, o que permite que eles sirvam ao interesse público¹⁷¹”.

Embora a abordagem final do tópico aponte para uma visão otimista em relação à regulação das falhas do mercado imobiliário, tornando-o um aliado na garantia de um Município ambientalmente sustentável, a verdade é que o enfrentamento dessa questão, que se apresenta como uma barreira na implementação dos instrumentos jurídicos de planejamento da ocupação urbana e rural, passa por uma construção transdisciplinar e epistêmica, ainda mais quando exigida a participação popular, o que se configura outro desafio a ser enfrentado, conforme será abordado nos tópicos a seguir.

¹⁶⁹ RECH, Adir Ubaldó; RECH, Adivandro. *Direito Urbanístico: Fundamentos para a construção de um Plano Diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: Educ, 2010. p. 233.

¹⁷⁰ PINTO, Vitor Carvalho. *Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 81.

¹⁷¹ *Ibid.*, p. 81-82.

3.3 Instrumentos efetivos de planejamento como uma construção transdisciplinar e epistêmica: limitações e alternativas

Para que os instrumentos jurídicos de planejamento da ocupação urbana garantam um Município ambientalmente sustentável é indispensável que sejam efetivos. A efetividade desses instrumentos dependerá da forma como que eles serão concebidos, sendo indispensável à observação de critérios científicos nessa decisão, uma vez que, como visto no tópico anterior, eles afetarão na realidade socioeconômica e ambiental. A transdisciplinaridade surge como fator indispensável nesta construção, pois a definição de instrumentos para o objetivo pretendido deve ter em conta não só os aspectos jurídicos, mas também de planejamento, ambientais e urbanísticos, além da observação atenta das prioridades das políticas sociais setoriais.

Entretanto a tarefa não é de simples solução, apresentando-se como uma barreira na construção de instrumentos jurídicos de planejamento da ocupação urbana. Não bastasse a ineficiência do setor público, refletida na condição técnica limitada dos profissionais que formulam e implementam as políticas públicas e o grave problema na dificuldade de diálogo entre os técnicos, que é outra questão grave, dificulta até mesmo a solução das anteriores. Trata-se na dificuldade de alocação de recursos no planejamento urbano, problema originado na realidade de desequilíbrio que caracteriza o federalismo fiscal brasileiro.

Ao utilizar o termo Federalismo, é necessário que se faça uma abordagem sobre o seu significado. Segundo Costa, o termo pode ser visto sob duas concepções: de ideologia política e de arranjos institucionais. Do ponto de vista da ideologia política, “é o conjunto de ideias sobre como se deve governar um Estado” sendo subdividido em dois tipos: o primeiro “concebido pelos criadores do federalismo norte-americano” onde o termo tem o significado de “uma forma de organização política que centraliza, em parte, o poder do Estado, resultante da união de unidades políticas preexistentes, que não aceitam ser divididas num Estado unitário”. A segunda subdivisão é a que caracteriza o Brasil, sendo “uma forma de descentralizar o poder em estados centralizados (unitários)”. A outra concepção em que o termo pode ser utilizado é a partir dos arranjos institucionais, que significa “o conjunto de leis, normas e práticas que definem como um estado federal é concretamente governado”. É nesta concepção que o termo será trabalhado nesta pesquisa, e, segundo o autor, para que se entenda o real funcionamento do federalismo sobre essa concepção, não basta conhecer a

Constituição Federal e as demais normas, mas “é preciso estudar suas principais instituições políticas” dentre as quais estão os órgãos executivos e a burocracia¹⁷².

Nessa construção o Brasil, ao contrário da grande maioria das federações, optou “a incluir os Municípios como membros permanentes¹⁷³”, introduzindo “modificações na repartição de rendas” e a responsabilidade local na “implementação de políticas públicas cruciais para o bem estar da população¹⁷⁴”, dentre as quais está o planejamento urbano, que se dará através de instrumentos jurídicos efetivos. Embora se tenha elevado os Municípios a condição de entes autônomos, terminou ocasionado um “incremento na da quota dos Municípios no conjunto das receitas públicas, é grande a grita dos prefeitos contra a estrutura tributária vigente¹⁷⁵”.

Esta reclamação dos gestores municipais se dá, uma vez que, ao lado da autonomia concedida e do aumento do repasse de receitas a partir da nova conjuntura constitucional, existe uma “crescente ampliação dos gastos sociais e de infraestrutura urbana para criar oportunidades de investimento local e reduzir as desigualdades sociais¹⁷⁶”. A este cenário acrescenta-se o aumento da concentração da arrecadação com a União, através da instituição de contribuições sociais, que repassam parte destes recursos ao Município, mas de maneira vinculada a determinados programas, o que dificulta a construção de um efetivo planejamento local, uma vez que as premissas dos gastos são definidas pelo governo federal.

Nesta lógica, apesar de ser evidente o aumento da autonomia e o repasse dos recursos aos Municípios, os últimos anos foram marcados pela descentralização da implementação de políticas públicas, em especial no que diz respeito à demanda urbana por infraestrutura, o que exige uma reflexão sobre as forma como as receitas devem ser definidas. Nesse sentido, são esclarecedores os argumentos de Calife:

¹⁷² COSTA. Federalismo. p. 211-222. In AVELAR, Lucia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. 2. ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stifung; São Paulo: Editora Unesp, 2007. p.211.

¹⁷³ Ibid., p. 215. Neste quadro, segundo o autor “o Brasil é uma federação em constante ampliação, já que [...] permite a criação de estados e municípios, dependendo apenas da aprovação da população interessada através de plebiscito e da confirmação das assembleias legislativas (para os Municípios) ou Congresso Nacional (para novos Estados). O fato é que, entre 1988 e 1996, quando foi criada uma lei que dificulta a criação de novos Municípios, surgiram mais de 1.300 municípios, a maioria com menos de 10 mil habitantes.”

¹⁷⁴ ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. *O Município na política brasileira: revisitando Coronelismo, enxada e voto*. p. 243-256. In AVELAR, Lucia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. 2. ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stifung; São Paulo: Editora Unesp, 2007. p.243.

¹⁷⁵ Ibid., p. 252. Segundo o autor, “Somadas as receitas próprias dos municípios às transferências constitucionais, a participação desses no bolo tributário cresceu de 10,8% em 1988, para 19,6% em 2000.”

¹⁷⁶ FUNCIA, Francisco Roszá. *Condicionantes Fiscais das Políticas Públicas Municipais*. p.135-148. In ALVES, Luiz Roberto; CARVALHO, Marcelo (Org.). *Cidades: Identidade e Gestão*. São Paulo: Saraiva, 2009.

Relatórios do Banco Mundial (2000) mostram que a crescente atribuição de diversas competências aos governos locais, advinda dos processos de descentralização que tem sido implementados em inúmeros países latino-americanos, tem conseguido um resultado um pouco efetivo, principalmente quando essas municipalidades não contam com recursos financeiros suficientes para implementar sua gestão. [...] Como a distribuição da receita não ocorreu no sentido de direcioná-la aos Municípios com demandas sociais mais intensas, cria-se, cada vez mais, desequilíbrio horizontal entre os Municípios. Os Municípios de maior porte, assim, tem assumido um leque de funções, provisões de serviços públicos, combate à pobreza e geração de emprego, sem que seus orçamentos suportem essas pressões. Esse cenário de descentralização, urbanização e ajuste fiscal tem posto os Municípios brasileiros numa situação crítica quanto ao financiamento de projetos de desenvolvimento, principalmente aqueles destinados a infraestrutura urbana¹⁷⁷.

Vichi dispõe que, apesar dessas questões aparentarem ter uma “natureza eminentemente política, elas acabam atingindo a própria viabilidade de concretização dos mandamentos jurídicos impostos ao Município¹⁷⁸”, entre os quais está a execução da política urbana. Silva propõe alternativas na falta de recursos dos Municípios, como os consórcios intermunicipais ou acordos isolados com os Estados ou com a União, afirmando que a primeira sugestão é a mais viável “visto que os municípios tendem a perder sua capacidade de barganha e negociação com as outras esferas”. Já a opção pela segunda “são alternativas econômicas e politicamente mais fortes, levando a resultados mais satisfatórios para a região¹⁷⁹”.

A opção da Constituição Federal em repassar responsabilidades aos Municípios, descentralizando as Políticas Públicas, encontra respaldo teórico nos princípios da proximidade e subsidiariedade. Conforme disposto por Borja e Castells, “*el principio legitimador de la autonomía es el de la proximidad, lo que permite establecer una relación directa e inmediata de la organización representativa y la estructura administrativa con el territorio y la población*¹⁸⁰”. A posição dos teóricos é complementada pela visão de Hermany e Pereira, que vinculam a ideia de proximidade com a “noção da eficiência” através do princípio da subsidiariedade. Nesta abordagem “distingue-se a noção de subsidiariedade da mera constatação de proximidade, não sendo suficiente que a instância esteja próxima do administrado” acrescentado o fato de que “a esfera mais relacionada a esses cidadãos possa desempenhar as atividades administrativas com eficiência”. Entende-se dessa forma que “a efetividade da ação pública a partir do Município é o elemento essencial do princípio da

¹⁷⁷ CALIFE, Flávio Estévez. *O Financiamento para o desenvolvimento local: Agenda e formulação de políticas*. Integração. Abr./Mai./Jun. Ano XI, n.48, p. 105-118. p. 108-109.

¹⁷⁸ VICHÍ, Bruno de Souza. *Política Urbana: Sentido Jurídico, Competências e Responsabilidades*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007. p. 140.

¹⁷⁹ SILVA, Carlos Henrique Dantas da. *Plano Diretor: Teoria e Prática*. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 146.

¹⁸⁰ BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madri: Taurus, Habitat, 1997. p. 151.

subsidiariedade, possibilitando aos entes mais próximos o exercício das atribuições que lhe forem possíveis, desde que articulados com a noção de eficiência¹⁸¹”.

A eficiência é o princípio norteador na construção de instrumentos jurídicos de planejamento da ocupação urbana, a partir de critérios epistemológicos e transdisciplinares. A criação desses instrumentos, como garantia de um Município ambientalmente sustentável, deve superar a dificuldade da falta de recursos e consistir em uma ação criativa e promotora dos governos locais. O alcance deste objetivo dependerá do nível de qualidade da gestão do Município.

A ação promotora será trabalhada no tópico 4.2, que tratará da responsabilidade dos governos locais. A outra questão ligada intrinsecamente com a eficiência, que é a participação da população na construção dos instrumentos de planejamento da ocupação urbana, é tema do próximo tópico. Neste momento, a abordagem que será dada é referente a qualidade e as práticas da gestão relacionadas ao serviço público, tomando como base apontamentos de um dos idealizadores da Reforma Gerencial no Brasil, Bresser Pereira.

Segundo Bresser Pereira, a capacidade de um Estado depende, especialmente, de três questões: Primeiro, “as instituições políticas democráticas, que asseguram o império da lei, garantem os direitos humanos, e torna legítimo o governo”. Isto pode ser explicado, em outras palavras, através dos argumentos trazidos até aqui acerca da legitimidade que o Município tem, neste quadro constitucional, de formular e implementar políticas públicas através dos instrumentos de planejamento da ocupação urbana. Os outros apontamentos sobre a capacidade do Estado, indicados pelo autor, são “a qualidade de suas políticas públicas, que levam a consecução dos objetivos em um nível mais operacional” e a “qualidade da administração pública, que implementa essas leis e políticas”. O autor completa o entendimento afirmando que “o núcleo estratégico do governo precisa contar com serviços públicos profissionais da mais alta qualidade, que trabalhem ao lado dos políticos eleitos na tomada de decisões governamentais” sendo também indispensável que seja criada “uma estrutura descentralizada” que faça com que “as agências sejam responsáveis mais por resultados do que por procedimentos, a fim de fornecer com eficiência os serviços sociais e científicos que caracterizam as democracias modernas¹⁸²”.

¹⁸¹ HERMANY, Ricardo; PEREIRA, Henrique Mioranza Koppe. *Políticas Públicas Locais de Saúde: Uma Análise a partir do Princípio da Subsidiariedade Administrativa*. p. 214-231. In REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (Org.). *Direitos Sociais e Políticas Públicas: Desafios Contemporâneos – Tomo 11*. Santa Cruz do Sul: EDINISC, 2011. p.220-221.

¹⁸² BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Princípios Básicos da Administração Pública*. In: Quarta Reunião do Comitê de Especialistas em Administração Pública do Conselho Econômico e Social (Ecosc) da Nações Unidas. Nova Iorque, 2005.

Ocorre que a realidade não é essa e a ineficiência da administração pública configura-se como uma barreira na implementação dos instrumentos pretendidos. Tanto a qualidade dos profissionais, quanto a descentralização coordenada das funções são questões que não se materializam no cotidiano da administração pública brasileira. Nesse sentido, Rech dispõe, por exemplo, que nas Secretarias do Planejamento não existe divisões especializadas, que trabalhem “de forma epistêmica, sistemática e permanente o planejamento jurídico da construção da cidade e da própria área rural dos municípios, que historicamente nunca tiveram regras de ocupação¹⁸³”.

Quanto à descentralização coordenada das funções da administração, existe uma “fragmentação institucional”, onde cada órgão governamental persegue objetivos próprios, não atendendo as metas globais para as quais foram criadas. Nesse quadro, “os órgãos do Poder Executivo passam a criar exigências próprias para a aprovação de projetos de loteamento e edificação” e nesse sentido:

Concessionárias de serviços públicos estabelecem padrões técnicos de infraestrutura a se fornecida por loteadores. Órgãos ambientais passam a exigir estudos de impacto para projetos de grandes dimensões. O mesmo ocorre com os órgãos responsáveis pelo trânsito. Tombamentos são realizados pelos órgãos responsáveis pelo patrimônio histórico à revelia de seus impactos sobre as demais políticas. Tende a haver uma sobreposição de competências de diversos órgãos, cada um dos quais dispendo de poder de veto sobre o uso do território. Assim sendo, as normas gerais de zoneamento oferecem cada vez menor segurança jurídica, visto que novas exigências podem ser estabelecidas no momento de aprovação de projetos.¹⁸⁴

Não havendo a existência de critério técnico e uma descentralização coordenada na tomada de decisões, o poder público acaba sofrendo pressões pontuais de movimentos sociais e da iniciativa privada, que são aceitas e acabam por desvirtuar os objetivos propostos nas Políticas Públicas propostas. Desta forma, pressões, como as que ocorrem, por exemplo, para a ampliação os índices urbanísticos, no sentido de “permitir a construção de prédios onde antes só havia casas” ou “corredores comerciais onde só eram permitidas residências” e até mesmo para a regularização de ocupações das mais diferentes naturezas, acabam logrando êxito, uma vez que têm como base, a simples discricionariedade do servidor público. Essas

¹⁸³ RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. *Direito Urbanístico: Fundamentos para a construção de um Plano Diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: Educus, 2010. p. 25.

¹⁸⁴ PINTO, Vitor Carvalho. *Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 68-72. O autor acrescenta: “A fragmentação institucional também se verifica entre os órgãos responsáveis pela realização de obras públicas, como o sistema viário e as redes de infra-estrutura. Como cada órgão é avaliado segundo suas realizações setoriais não há incentivos para uma cooperação ou articulação que implique o sacrifício de suas metas específicas em nome de uma racionalidade administrativa mais ampla. Muitas vezes, ao buscar um objetivo setorial, um órgão poderá estar prejudicando objetivos gerais ou setoriais de outros órgãos.”

modificações são movidas por grupos de pressão que passam a exercer uma relação quase que de promiscuidade com o campo administrativo e político. Neste contexto, a capacidade de influência dos grupos se dá de acordo com a intensidade dos seus interesses, assim, “os órgãos públicos passam a favorecer esses segmentos, sob o pretexto de controlá-los¹⁸⁵”.

A influência desses grupos sobre a regulação estatal se dá de diferentes formas, tais como “financiamento de campanhas, contratação de ex-funcionários, ações judiciais, promoção de seminários, além de métodos ilícitos como a corrupção”. O ciclo se fecha a partir da verificação de que os políticos precisam do apoio destes grupos de pressão para elegerem-se, e utilizam-se do mecanismo da troca de votos, defendendo medidas que atendem aos interesses de determinados grupos de pressão, mas que não contribuem com as diretrizes definidas para o planejamento do Município¹⁸⁶.

Não bastassem as dificuldades nas práticas da gestão, outro problema se configura: a falta de diálogo entre os profissionais que construirão o Plano Diretor e seus desdobramentos. L. Alochio afirma que “o direito do urbanismo está prenhe de hipóteses segundo as quais a falta de interação acaba determinando o fracasso de alguns bons instrumentos jurídicos” uma vez que, se faz necessário “na construção do discurso do planejamento urbano, a elaboração de um trabalho de cooperação, coordenação e de tradução entre as diversas ciências envolvidas sem querelas de busca e supremacia”, entretanto, os profissionais parecem “crer veementemente que sua ciência fornecerá as respostas necessárias ao cenário urbano” trazendo consigo uma “incrível pretensão de monopólio da verdade¹⁸⁷”.

A abordagem da questão é importante porque a construção dos instrumentos jurídicos de planejamento da ocupação urbana e rural não é uma tarefa unicamente para juristas, nem mesmo para urbanistas isoladamente; é uma tarefa que transpassa as mais diversas disciplinas, pois coordenará a distribuição espacial dos mais diversos serviços socioambientais. Não há como pensar um Município ambientalmente sustentável sem atenção a questões como a identificação de áreas de risco, de preservação permanente, zonas das águas, zonas habitacionais de interesse social e até mesmo questões que envolvam a prestação dos essenciais serviços de saúde e educação. Estas questões não serão definidas por juristas,

¹⁸⁵ PINTO, Vitor Carvalho. *Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 63. O autor define grupos de pressão como loteadores, incorporadores, empreiteiros de obras públicas e proprietários de imóveis. A população de baixa renda é representada por movimentos de moradores, que expressam reivindicações específicas e os segmentos desorganizados, que muitas vezes são aqueles em situação de maior carência, não são representados.

¹⁸⁶ *Ibid.*, p. 60-65.

¹⁸⁷ ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. *Plano Diretor e Estatuto da Cidade: Medidas Cautelares e Moratórias Urbanísticas*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010. p. 35-37.

nem mesmo por arquitetos e urbanistas, mas a partir de um diálogo e definições transdisciplinares¹⁸⁸.

Esse processo de diálogo, interação, contestação e respeito às demais áreas do conhecimento são indispensáveis para que o Plano Diretor, e os seus desdobramentos, não se tornem “a busca de uma explicação do mundo como deveria ser, e não de como ele é”, evitando-se a construção de “normas abstratas, independentes e transcendentas”. A ideia de sugerir uma construção transdisciplinar é tentar garantir que as normas jurídicas não incidam sobre o impossível, uma vez que “as prescrições planejadoras devem ser possíveis, tanto material quanto socialmente”. Sendo assim, “a eleição desses critérios, no ato e no processo de planejamento, só será possível transdisciplinarmente¹⁸⁹”.

Diante destas questões, fica confirmado que existem inúmeras limitações na construção de efetivos instrumentos jurídicos de planejamento da ocupação urbana que observem critérios científicos e originem-se no diálogo entre os profissionais. No entanto, o conhecimento, a reflexão e o apontamento de alternativas, ainda que em sede de teoria, apresentam-se como um caminho para que os instrumentos formulados sejam efetivos e garantam um Município ambientalmente sustentável. Outra questão que deve ser incorporada a ideia de eficiência é a participação popular na construção do Plano Diretor e seus desdobramentos, sua contribuição dependerá da forma de como ela será exercida, podendo inclusive demonstrar-se como uma barreira, como será verificado no tópico a seguir.

3.4 Gestão democrática da cidade: contribuição ou barreira na construção de instrumentos jurídicos de planejamento?

A construção de instrumentos jurídicos para o planejamento da ocupação urbana pelos Municípios, conforme apresentado até aqui, passa pela avaliação e pelo enfrentamento de várias problemáticas, dentre as quais estão: a regulação do mercado imobiliário, a destinação de recursos para investimento em infraestrutura urbana e a busca de eficiência na gestão pública. Atenção semelhante deve ser dada gestão democrática da cidade, prevista na

¹⁸⁸ SANTOS, Aiko. Complexidade e transdisciplinaridade em educação: cinco princípios para resgatar o elo perdido. *Revista Brasileira de Educação*, v. 13 n. 37 jan./abr., p. 71-83, 2008. p. 75. Segundo a autora “a transdisciplinaridade significa transgredir a lógica da não-contradição, articulando os contrários: sujeito e objeto, subjetividade e objetividade, matéria e consciência, simplicidade e complexidade, unidade e diversidade. Ao articular esses pares binários, por meio da lógica do terceiro termo incluído, a compreensão da realidade ascende a outro nível, tomando um significado mais abrangente e sempre em aberto para novos processos.”

¹⁸⁹ ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. *Plano Diretor e Estatuto da Cidade: Medidas Cautelares e Moratórias Urbanísticas*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010. p. 41.

Constituição Federal e no Estatuto Cidade, que determinaram a necessidade de participação da população em determinados processos decisórios que envolvam o planejamento urbano.

Nesse sentido, uma das regras a serem observados pelo Município, conforme dispõe a Constituição Federal é “a cooperação das associações representativas no planejamento municipal¹⁹⁰”. Segundo Saule Junior, não se pode observar esse preceito isoladamente “fazendo crer que apenas as associações poderão participar”. Segundo o autor, o sentido dado pela norma “passa pela ideia de heterogeneidade dos participantes, sejam eles associações ou cidadãos”. Além disso, merece destaque que existe o entendimento de que “é preciso garantir uma maior participação em todas as etapas do processo decisório, de forma a não caracterizar apenas o referendo, execução e sugestão por parte do agente”. Para Saule Junior, a participação popular no planejamento da cidade tem várias finalidades:

A participação popular no planejamento e na gestão da cidade apresenta várias finalidades: controle e fiscalização social; juridicização e racionalidade no processo decisório; legitimidade; imposição de limites a discricionariedade administrativa, ruptura das tradições de sigilo, da arbitrariedade, do tráfico de influência; aumento do grau de correspondência entre as políticas públicas e as demandas sociais¹⁹¹.

Relacionando as finalidades, apontadas pelo autor, com os problemas inerentes as praticas de gestão pública, a participação da população pode ser considerada como um instrumento garantidor da eficiência. Entretanto, é necessário que se avance, abordando também os preceitos contidos no Estatuto da Cidade sobre esse tema, para que seja identificado qual o alcance se pretendeu dar para essa forma de participação.

Conforme dispõe Bucci, “a gestão democrática remete a ideia de um novo pacto territorial, em que o Direito não se distancie da Justiça, mas garanta que a cidade seja espaço de convivência de todos os seus habitantes¹⁹²” e, nesse sentido, o Estatuto da Cidade traz, como uma de suas diretrizes gerais, o princípio democrático, que tem seu desdobramento no art. 43, onde estão dispostos os instrumentos para a sua implementação, sendo eles, os órgãos

¹⁹⁰ BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em 13.11.2010. Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal.

¹⁹¹ SAULE JUNIOR, Nelson; CHUERI, Thais de Ricardo; VALLE, Raul Silva Telles do. *Plano Diretor do Município de São Gabriel da Cachoeira: Aspectos relevantes da leitura jurídica*. In SAULE JUNIOR, Nelson. *Direito Urbanístico: Vias Jurídicas das Políticas Urbanas*. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 2007. P. 274-275.

¹⁹² BUCCI, Maria Paula Dallari. *Gestão Democrática da Cidade*. p. 335-354. In DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 337-338.

colegiados de política urbana; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano; e a iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Nestes termos, pode-se perceber que o legislador garantiu que a participação da população no processo de planejamento da cidade pode ser dada de diversas formas. Ao tratar do Plano Diretor, o Estatuto da Cidade previu que durante o processo legislativo, que trata de sua elaboração, deverá ser garantida a “promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade¹⁹³”. Entretanto, segundo Alochio, a participação popular na construção do Plano Diretor normalmente é abordada de forma limitada, onde se têm somente relacionado “a necessidade de audiências públicas como corolário da gestão da democrática das cidades” tal questão, para o autor, apresenta-se como um problema, já que “o método das audiências públicas não é um gênero: é uma entre inúmeras espécies que permitem a participação popular democrática direta¹⁹⁴”.

Alochio entende que “não necessariamente a participação popular deva seguir o formato proposto (ou imposto) pelo Estatuto da Cidade”, fazendo um pertinente questionamento: “Será que a participação não pode ocorrer de outra forma (até mais eficaz) do que a imaginada pelos defensores dos modelos de uma assembleia?”:

Não necessariamente uma reunião em assembleia física seria a melhor forma – ou mais democrática – para tal representação: pode haver a consulta pública por meio da rede mundial de computadores, por exemplo. Enfim, é preciso afastar a visão paupérrima de que uma assembleia ou reunião, com pessoas levantando a mão para votar, vá mudar o rumo do planejamento. Esse estereótipo, utópico, pouco acrescentou até agora, *concessa venia*, a não ser na visão de seus defensores.¹⁹⁵

Para este mesmo autor, não bastasse a possibilidade de outros formatos, a audiência pública, que ocorre sem uma devida regulamentação, dá espaço para utilização de “expedientes criativos” por parte de empreendedores da construção civil e outros interessados

¹⁹³ BRASIL. *Lei n. 11.257 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. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em 06/01/2010. Art. 40. § 2o O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

¹⁹⁴ Cf. ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. *Plano Diretor e Estatuto da Cidade: Medidas Cautelares e Moratórias Urbanísticas*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010. p. 233. “O que se faz importante é um processo participativo. E tal deve ser dissociado da visão física de um auditório. Até por uma razão: em nenhum lugar a Constituição Federal faz menção à audiência pública. Ocorre uma indução constitucional a participação democrática. [...] reduzir o discurso do processo de participação popular à questão de audiências públicas é sobremaneira empobrecê-lo”.

¹⁹⁵ ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. *Plano Diretor e Estatuto da Cidade: Medidas Cautelares e Moratórias Urbanísticas*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010. p. 212-214.

da iniciativa privada, como por exemplo, “a cooptação de pessoas” que “em troca de lanche ou de um ínfimo pagamento” se fazem presentes nas audiências públicas “votando de acordo com a determinação dos cooptadores” e “ocupando a quase totalidade dos lugares disponíveis no recinto das audiências, excluindo a população realmente interessada¹⁹⁶”.

Além da crítica ao formato “audiência pública / assembleia” outro ponto em que o autor defende uma reflexão refere-se ao momento em que é realizada a audiência. Na opinião de Alochio, a participação deveria ocorrer antes do início do processo legislativo, uma vez que, desta forma, “o próprio projeto já estaria confeccionado com a opinião pública ouvida” e nova audiência pública somente deveria ocorrer no trâmite do processo legislativo, no caso de ser possível o poder de emenda, caso em que, o Poder Legislativo deveria ouvir a novamente população. Assim “a população seria ouvida tanto na fase preliminar quanto no processo legislativo, perante os Parlamentos, caso as ideias iniciais tenham sido alteradas¹⁹⁷”.

Desta forma, “as audiências públicas (processos de participação popular) nos processos de elaboração/implantação dos planos, e também nos momentos de alteração e revisão, são verdadeiros atos-condição” considerando-se que “um ato-condição é aquele elemento, sem o qual, uma fase posterior não se pode desencadear¹⁹⁸”. Sendo assim, o processo de participação popular faria parte de uma fase pré-legislativa¹⁹⁹, e sua ausência faria com que o projeto já estivesse viciado, “antes mesmo de deflagrado o processo legislativo”. Em outras palavras o autor defende que “as audiências públicas sejam ato-condição para a validade do projeto de lei” e não “parcelas do processo legislativo²⁰⁰”.

Embora trazidas essas críticas sobre o modelo de participação imposto, o autor ressalta que “não se deseja o fim dessas audiências, mas uma discussão mais coesa, a fim de que se estabeleçam garantias para a própria audiência, em vez de a deixarmos como campo fértil para manobras de toda espécie²⁰¹” e entende ser indispensável tanto a participação quanto o interesse da população na construção do Plano Diretor, uma vez que “o direito de conhecer a mobilidade das normas urbanísticas é condição *sine qua non* para a validade do

¹⁹⁶ ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. *Plano Diretor e Estatuto da Cidade: Medidas Cautelares e Moratórias Urbanísticas*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010. p. 245-246.

¹⁹⁷ Ibid., p. 213.

¹⁹⁸ Ibid., p. 237.

¹⁹⁹ Cf. SILVA, José Afonso da. *Processo Constitucional de Formação de Leis*. 2. Ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 182. “A fase pré-legislativa desdobra-se em três momentos: informação, definição e formulação”.

²⁰⁰ ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes, op. cit., p. 238-239.

²⁰¹ Ibid., p. 248.

planejamento urbano, diante do modelo histórico de planejamento, assumido pelo legislador constituinte²⁰²”.

São verificadas, com base nos argumentos de Alochio e Saule Junior, duas constatações: primeira, a ampliação do debate, saindo das associações e passando para a população deve acontecer, entretanto, é necessário que sejam observados e construídos instrumentos que atentem para os riscos do desvirtuamento da participação através de assembleias. Segunda, há uma convergência dos autores no sentido que o debate não deve ficar restrito ao projeto de lei, mas sim, deve acontecer inclusive - senão principalmente – na fase de construção do projeto.

Ademais, os apontamentos críticos de Alochio reforçam que não basta “positivar desejos” e demonstram como um instituto criado para garantir a eficácia do planejamento através da participação pode tornar-se uma barreira na implementação de instrumentos jurídicos, na garantia de um Município ambientalmente sustentável. Entretanto, as críticas do autor referem-se ao formato de assembleia, que é somente um dos três previstos no Estatuto da Cidade. Os outros dois são os conselhos e a iniciativa popular de projeto de lei. A iniciativa popular é regida pelo art. 61 da Constituição Federal e não será abordada nessa pesquisa. Já os conselhos merecerão atenção semelhante àquela dada as assembleias, até porque, teoricamente, originam-se de duas diferentes correntes que tratam de democracia direta.

Pereira propõe, para efeito de análise, a divisão das correntes de democracia direta em dois grandes grupos “que se distinguem pela interpretação das decisões coletivas”. Segundo o autor, as duas correntes são a “agregativa”, que concentra as teorias democráticas centradas no voto e a “deliberativa”, que dispõe sobre as teorias democráticas centradas no diálogo. Nesse sentido, “as teorias centradas no voto defendem um modelo no qual as preferências já estão dadas” sendo indispensável, para que haja eficiência na sua utilização, “uma justa agregação destas preferências”. Já as teorias deliberativas “buscam desenvolver o processo de formação de vontade através do diálogo, que precedem o voto²⁰³”.

Na gestão democrática das cidades estão previstos instrumentos baseados nos dois modelos anteriores. O modelo agregativo, através das audiências públicas, como já

²⁰² ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. *Plano Diretor e Estatuto da Cidade: Medidas Cautelares e Moratórias Urbanísticas*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010. p. 242.

²⁰³ PEREIRA, Marcus Abílio Gomes. Modelos democráticos, deliberativos e participativos: similitudes, diferenças e desafios. p. 421-452. In DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Org.). *Democracia, Sociedade Civil e Participação*. Chapecó: Argos, 2007. p. 421.

abordado²⁰⁴, e o modelo deliberativo, que é materializado através da figura dos conselhos, e será abordado a partir de agora. Cabe destacar, que a democracia deliberativa vem sendo apontada em alguns estudos como uma nova matriz de gestão pública, nesse sentido. Leal, analisando o pensamento de Edmund Burke, dispõe que “um dos principais fins da deliberação é o de produzir amplos consensos sobre temas de interesse comunitário, atribuindo verdadeira função epistêmica aos procedimentos deliberativos” e nesse sentido, tem a função “de demarcar, através da discussão racional, o verdadeiro interesse da Nação²⁰⁵”. Verifica-se, com essa análise, que este instrumento de participação, pelo menos em sede de teoria, vai ao encontro da busca de eficiência nas práticas de gestão, apresentados no tópico anterior.

Bucci dispõe que “o local por excelência da formulação da política urbana com a participação direta do cidadão e habitantes são os conselhos de desenvolvimento urbano”. A criação do conselho de desenvolvimento urbano é obrigatória, conforme dispõe o art. 43 do Estatuto da Cidade, tratando-se de “organismos híbridos” que não serão nem “inteiramente comunitários, nem propriamente estatais²⁰⁶”. A criação deve ser feita por lei municipal, prevendo a composição, a duração dos mandatos, a forma de indicação ou eleição dos participantes, além de definir quais serão as atribuições e a definição, e, principalmente, se o papel do conselho é consultivo ou deliberativo, como bem aponta Gohn:

Apesar da legislação incluir os conselhos como parte do processo de gestão descentralizada e participativa, e constituí-los como novos atores deliberativos e paritários, vários pareceres oficiais têm assinalado e reafirmado o caráter apenas consultivo dos conselhos, restringindo suas ações ao campo da opinião, da consulta e do aconselhamento, sem poder de decisão ou deliberação. A lei vinculou-os ao Poder Executivo do Município, como órgãos auxiliares da gestão pública. É preciso, portanto, que se reafirme em todas as instâncias, seu caráter essencialmente deliberativo, já que a opinião apenas não basta. Nos municípios sem tradição organizativa-associativa, os conselhos têm sido apenas uma realidade jurídico-formal, e muitas vezes um instrumento a mais nas mãos dos prefeitos e das elites, falando em nome da comunidade, como seus representantes oficiais, e não

²⁰⁴ Cf. SAULE JUNIOR, Nelson; CHUERI, Thais de Ricardo; VALLE, Raul Silva Telles do. *Plano Diretor do Município de São Gabriel da Cachoeira: Aspectos relevantes da leitura jurídica*. In SAULE JUNIOR, Nelson. *Direito Urbanístico: Vias Jurídicas das Políticas Urbanas*. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 2007. P. 277. A abordagem sobre as audiências públicas fixou-se na exigência legal para o Plano Diretor, entretanto os autores dispõe que a audiência pública é obrigatória também, nos seguintes casos: “na elaboração do Plano Diretor; nos processos implementação de empreendimentos com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto, ou a segurança da população; e na gestão orçamentária participativa municipal sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual.

²⁰⁵ LEAL, Rogério Lesta. *Demarcações Preliminares da Democracia Representativa: Matrizes Habermasianas*. p. 10-98. In LEAL, Rogério Lesta (Org.). *A Democracia Deliberativa como nova matriz de gestão pública: alguns estudos de casos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2011. p. 12.

²⁰⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Gestão Democrática da Cidade*. p. 335-354. In DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 341-342.

atendendo minimamente aos objetivos de controle e fiscalização dos negócios públicos²⁰⁷.

Para o caráter deliberativo dos conselhos é essencial que se substitua “as relações com a sociedade no sentido de mera contribuinte e/ou destinatária dos serviços públicos, para uma lógica de atuação e (co) responsabilidade dos autores sociais com as decisões”. Nesse sentido, o entendimento Hermany e Pereira pode ser trazido para esta análise, uma vez que, conselhos meramente consultivos não contribuem para “o comprometimento e a responsabilidade das comunidades locais no processo de gestão²⁰⁸”.

Além deste aspecto, outra questão a ser verificada, e que impactará na efetividade de ação dos conselhos de desenvolvimento urbano, é o fator inerente a sua composição. Segundo Bucci, “é preciso que o Poder Público seja adequadamente representado” e nesse sentido, um excesso de representação “transformaria o conselho em um espaço de mera legitimação e referendo das decisões previamente tomadas pelo Poder Executivo” e, uma sub-representação significaria “os representantes da Prefeitura meros mensageiros aos escalões superiores, sem o poder de negociar soluções e criar alternativas construtivas dentro do conselho”. O mesmo dilema apresenta-se em relação à sociedade civil, de modo que não haja uma distribuição desigual dos assentos no conselho de modo a não permitir que um setor venha a “sufocar o poder dos demais” pelo excesso de espaço²⁰⁹.

Além desses aspectos, para que os conselhos cumpram o seu papel de instâncias deliberativas, como instrumento de diálogo e construção de soluções, também é indispensável que sejam disponibilizados meios que garantam o seu efetivo funcionamento e isso diz respeito “a dotação orçamentária própria” e “suporte técnico para o exercício das funções próprias”. Além da atenção aos problemas da “pulverização das demandas nos conselhos”, fator que exige um “grande poder de articulação” para que se tenha como resultado uma “intervenção de significado mais amplo²¹⁰”, em especial no que diz respeito às demandas voltadas a um planejamento urbano que garantam um Município ambientalmente sustentável, que como já afirmado, depende, para sua efetividade, de uma construção transdisciplinar.

²⁰⁷ GOHN, Maria da Glória. *O papel dos Conselhos Gestores na Gestão Urbana*. In *Repensando a Experiência Urbana na América Latina: questões, conceitos e valores* ed. Buenos Aires : CLACSO, 2000. p. 179.

²⁰⁸ HERMANY, Ricardo; PEREIRA, Henrique Mioranza Koppe Pereira. *Políticas Públicas Locais de Saúde: Uma Análise a partir do Princípio da Subsidiariedade Administrativa*. p. 214-231. In REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (Org.). *Direitos Sociais e Políticas Públicas: Desafios Contemporâneos – Tomo 11*. Santa Cruz do Sul: EDINISC, 2011. p.225.

²⁰⁹ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Gestão Democrática da Cidade*. p. 335-354. In DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 342.

²¹⁰ *Ibid.*, p. 343-344.

Desta forma, as audiências públicas e os conselhos são instrumentos criados com o intuito de desenvolver uma “visão maximalista da democracia, procurando levar a ideia da participação para além do voto eleitoral periódico” na busca de “um maior controle das decisões estatais²¹¹”. Entretanto, pela abordagem apresentada, percebe-se que, embora a intenção do legislador tenha sido esta, é necessário cautela na formulação das regras de implementação destes instrumentos, que somente serão efetivos se conseguirem transmitir para a população de forma clara e precisa os apontamentos técnicos e, a partir deles, iniciar um processo de construção de um planejamento urbano, que consiga identificar e positivar, de maneira racional, os anseios sociais.

Verificados os preceitos e o fundamento legal, que justificam a ideia de garantia de um Município Ambientalmente sustentável, o que se entende por instrumentos jurídicos de planejamento da ocupação urbana rural, e indicadas as possíveis barreiras, como a difícil regulação do mercado imobiliário, os entraves na busca de eficiência nas práticas de gestão e as limitações práticas dos instrumentos de participação, pretende-se, no próximo tópico, justificar a afirmação de que há uma relação lógica entre os instrumentos jurídicos de planejamento da ocupação urbana e a garantia de um município ambientalmente sustentável.

3.5 Uma conclusão possível: existe uma relação lógica entre os instrumentos jurídicos de planejamento da ocupação urbana e a garantia de um município ambientalmente sustentável

Ao analisar a Política Urbana na Constituição Federal, Milaré faz duas reflexões e uma interrogação sobre a relação entre este assunto e a temática ambiental. A primeira reflexão diz respeito ao fato da política urbana ter sido incluída no capítulo que trata da ordem econômica, ao contrário do meio ambiente, que integra a ordem social. Na ideia do autor “a problemática urbana é mais social do que econômica, porquanto ela está ligada aos assentamentos humanos, a processos demográficos, a estilos de vida, a valores culturais próprios, à forte interação de indivíduos e grupos”. Entretanto, muito provavelmente, a decisão do legislador constituinte tem base no momento histórico vivido em 1988, que o induziu “a enfatizar o direito a propriedade urbana e o seu uso, porque o processo acelerado de urbanização gerava (e ainda gera) duas aberrações: a especulação imobiliária e a exclusão social²¹²”.

²¹¹ PEREIRA, Marcus Abílio Gomes. *Modelos democráticos, deliberativos e participativos: similitudes, diferenças e desafios*. p. 421-452. In DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Org.). *Democracia, Sociedade Civil e Participação*. Chapecó: Argos, 2007. p. 426.

²¹² MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 514-515.

A segunda reflexão diz respeito à nomenclatura: porque Política Urbana e não Política Nacional Urbana, assim como é nomeada, por exemplo, a “Política Nacional dos Recursos Hídricos”. Fator que está justificado com a entrada em vigor do Estatuto da Cidade, que confirmou “tratar-se de uma política de sentido e alcance *nacionais*”. A preocupação do autor é que poderia tratar-se, por não estar inclusa a expressão “nacional” de assunto meramente federal, que abarcasse somente o “interesse exclusivo da União²¹³”.

Eis a interrogação: “Porque o legislador maior, ao abrir espaço para a Política Urbana, não contemplou o meio ambiente sadio da cidade como um fator essencial, um requisito mesmo, para uma política urbana abrangente e, quanto possível completa?” O autor complementa: “Em vez disso, teria ele confinado o seu intérprete na solução de pendências de ordem econômica?²¹⁴”

A solução deste questionamento, trazido por Milaré, é indispensável para que a afirmação trazida no título deste tópico seja fundamentada. O trajeto percorrido aponta para um entendimento de que os impactos ambientais urbanos originam-se, em especial, na falta de planejamento da ocupação das cidades. Neste sentido, se entende que não só o Município ambientalmente sustentável *pode* ser garantido através de instrumentos jurídicos de planejamento da ocupação urbana e rural, como tal situação possui uma relação lógica, em que, havendo instrumentos eficazes de planejamento de ocupação haverá um Município ambientalmente sustentável.

Quando se fala em instrumentos de planejamento eficazes, refere-se a um Plano Diretor e seus desdobramentos, baseados nos objetivos e nas diretrizes da Política Urbana, que corrijam as falhas do Mercado Imobiliário, que contribuam com práticas de gestão pública eficiente e que consigam promover uma participação da população através de um diálogo que construa de soluções racionais para os problemas urbanos.

Assim, reitera-se a pergunta do autor, em outras palavras: a proteção do meio ambiente é de fato um interesse a ser tutelado pela Política Urbana como se entendeu neste trabalho, partir dos objetivos e das diretrizes da Política urbana? Não há dúvida que sim. Milaré responde ao seu próprio questionamento afirmando que “a Constituição deve ser interpretada no seu conjunto, com a necessária amarração entre suas partes” e nesse sentido dispõe que:

²¹³ Ibid., p. 515.

²¹⁴ Ibid., p. 515-516.

O Meio ambiente é mais compreensivo e abrangente do que a economia, porquanto é na esfera do meio ambiente ecologicamente equilibrado que devem processar-se as relações econômicas, assim como a própria vida cidadina. A qualidade ambiental compreenderá, por ser essência, a qualidade do meio ambiente urbano. Esta concepção decorre da interpretação finalística e sistemática do conjunto dos dispositivos constitucionais²¹⁵.

A conclusão acerca de tal relação – instrumentos de planejamento efetivos e Município ambientalmente sustentável - tem origem nos apontamentos teóricos, que visualizam o Planejamento urbano como um desdobramento – ou uma espécie de instrumento que visa efetivar o Princípio da Prevenção. Para o início desta análise serão utilizadas as elucidativas palavras de Mateo, que destaca que são nos Municípios que são gerados os problemas ambientais mais relevantes:

*Los problemas ambientales son hoy en su mayor parte universales, planetarios e incluso pueden llegar a ser parcialmente cósmico, caso de la basura espacial, pero las soluciones son, inversamente locales, puntuales, focales en suma y caen inevitablemente de una forma u otra en la órbita, al menos física, de los Municipios, sobre todo de los urbanos en cuyo ámbito se generan los más importantes problemas ambientales, salvo los relacionados con la deforestación-erosión*²¹⁶.

E, desta forma, complementando o entendimento de Mateo, Borja e Castells, afirmam que “*la habitabilidad en las ciudad, sobre todo en los barrios creados en las ultimas décadas, presenta condicione bastante generalizadas de degradación del espacio publico*” e destaca que o principal motivo da degradação ambiental está na falta de planejamento:

*Las causas fundamentales se centran en los defectos de diseño, los efectos de integración en los barrios mediante una ordenación más integral de áreas más extensas, los procesos de construcción de ciudad sin coordinación vecinal, y la creciente intrusión del vehículo motorizado, estacionado o en circulación.*²¹⁷

Depreende-se que, com base nos argumentos dos autores, é nos Municípios que se tem origem os principais impactos ambientais e a insustentabilidade é efeito da ausência de planejamento urbano. Nesse sentido, autores como Séguin afirmam haver uma relação do planejamento com o princípio da prevenção. Segundo a autora, “a prevenção²¹⁸ é um princípio

²¹⁵ MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 516.

²¹⁶ MATEO, Ramón Martín. *Tratado de Derecho Ambiental*. Madrid: Editora Trivium, 1991. p. 266.

²¹⁷ BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madri: Taurus, Habitat, 1997. p.197.

²¹⁸ Cf. LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. 2.ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 71. “O conteúdo cautelar do princípio da prevenção é dirigido pela detenção de informações certas e precisas sobre a periculosidade do risco fornecido pela

densificador do Direito Urbanístico e do Direito Ambiental” dispendo que “planejar é o princípio básico da atividade estatal urbanística e ambiental²¹⁹”.

Amadei, em orientação semelhante, classifica os instrumentos urbanísticos em três classes - prevenção, execução e retificação - e dentre, os instrumentos de prevenção está o planejamento municipal, através do Plano Diretor²²⁰. Desta forma, segundo Mateo, o Planejamento territorial, embora tenha que atuar na conciliação de vários interesses, surge como um pressuposto e síntese da tutela ambiental:

Sin magnificar esta posibilidad y reconociendo de buen grado las intrínsecas limitaciones de la disciplina urbanística, sobre todo si se realiza en función de grandes extensiones territoriales e intenta conciliar múltiples intereses, debemos ratificar la importancia de la disciplina espacial para la tutela ambiental. En un contexto reflexivo, mas allá de las meras intervenciones puntuales, habrán de concitarse armónicamente toda una serie de medidas interrelacionadas para objetivo concretos, en momentos preestablecidos, lo que sólo puede de conseguirse en el marco de la planificación territorial²²¹.

O autor acrescenta que as principais atividades do planejamento consistem na ordenação, na previsão, na distribuição, na harmonização, na executividade e na disciplina, e que “una planificación ambiental razonable habría de abarcar todas las unidades especiales que com mayor o menor sutantavidad aparezcan interrelacionadas entre sí²²²”. Nesse sentido, o que o autor defende - ao observar o território como um todo e a inter-relação todas as unidades - é que a garantia da proteção ambiental através do planejamento, passa pela questão do zoneamento.

Rech dispõe que “zoneamento de uso do solo urbano consiste em repartir a área urbana de forma a contemplar atividades e índices construtivos compatíveis com a convivência e qualidade de vida da população”. Desta forma, o instrumento deverá respeitar “as características e potencialidades de cada espaço” e terá, como objetivo, o cumprimento das diretrizes do Estatuto da Cidade assegurado assim um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Segundo o autor, apesar de existirem inúmeras formas de zoneamento “todos os zoneamentos tem característica ambientais” pelo caráter preventivo do instrumento. Outro importante apontamento, acerca do zoneamento ambiental em específico, é que, ele deva ocorrer de forma anterior ao Plano, uma vez que “na elaboração do Plano Diretor, o

atividade ou comportamento. [...] Objetivo fundamental perseguido na aplicação do princípio da prevenção é, fundamentalmente, a proibição da repetição da atividade de já se sabe perigosa.”

²¹⁹ SÉGUIN, Élda. *Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 49-50.

²²⁰ AMADEI, Vicente de Abreu. *Urbanismo Realista*. Campinas: Millenium, 2006. p. 45.

²²¹ MATEO, Ramón Martín. *Tratado de Derecho Ambiental*. Madrid: Editora Trivium, 1991. p. 281.

²²² *Ibid.*, p. 282.

zoneamento ambiental é um instrumento indispensável e cogente, constituindo-se direito subjetivo do cidadão, pois instrumento de garantia dos direitos socioambientais”. Outra referência importante é que o zoneamento deve observar o Município como um todo e não deve excluir a área rural do território do município “pois todos, indistintamente, residindo na área urbana e rural, são cidadãos²²³”.

Desta forma, embora ressalte Mateo de que o planejamento urbano trabalhará conciliando vários interesses, com base nos objetivos e nas diretrizes da política urbana previstas na Constituição Federal e Estatuto da Cidade, se tem a sustentabilidade ambiental como um objetivo a ser alcançado construção do Plano Diretor. Uma das principais funções desta norma é evitar que se agravem as condições atuais das cidades, altamente degradadas, como bem colocam Borja e Castells:

*En las condiciones actuales de las ciudades, el medio ambiente urbano se ha degradado notablemente. Existen numerosos aspectos en los que se refleja esta pérdida de calidad de vida, entre los que podríamos citar la contaminación atmosférica, el aumento de la superficie ruidosa, la disminución del confort climático, las espectaculares subidas de los consumos y la producción de residuos, el aumento de la inseguridad vial o la mayor concienciación de la existencia de barreras arquitectónicas.*²²⁴

Neste quadro, a possibilidade de garantir um Município ambientalmente sustentável acontecerá com a implementação de instrumentos jurídicos efetivos de planejamento da ocupação urbana, formulados com observância aos objetivos e as diretrizes da Política Urbana. Esta conclusão advém do próprio conteúdo do Estatuto da Cidade, que logo no Parágrafo único do art. 1º dispõe que ele próprio estabelecerá “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança, do bem-estar dos cidadãos, bem como o equilíbrio ambiental” e que, com base no art. 2º VI, tem como diretriz ordenar e controlar o uso do solo, a fim de evitar, entre outras questões, “a poluição e a degradação ambiental”.

Por estas questões reitera-se que existe uma relação lógica entre os instrumentos jurídicos efetivos de planejamento da ocupação urbana e o Município ambientalmente sustentável, entendendo que, por instrumentos, não se limitam aqueles descritos no Plano Diretor, devendo-se ter especial atenção, na esfera local, ao Código de Obras, de Posturas e Municipal do Meio Ambiente; e que, por efetivos, se entende que estes instrumentos

²²³ RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. *Direito Urbanístico: Fundamentos para a construção de um Plano Diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: EducS, 2010. p. 100-103.

²²⁴ BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madri: Taurus, Habitat, 1997. p.198.

consigam enfrentar o difícil desafio de regulação do mercado imobiliário, evitando, em especial, a utilização inadequada de imóveis urbanos e retenção especulativa; que consigam superar as dificuldades inerentes a ineficiência das práticas na gestão pública, e, que transformem a participação popular em um espaço de diálogo e construção melhorias viáveis e não de simplesmente referendar as controvertidas práticas governamentais.

Sendo assim, é necessário que se avance neste estudo, definindo-se a partir do próximo capítulo, se as diretrizes do Estatuto da Cidade, tão defendidas até agora como fundamento legal do Município ambientalmente sustentável, se vinculam os Municípios, ou se somente apresentam-se como princípios orientadores; verificando qual o alcance da responsabilidade do Município nesta construção de instrumentos jurídicos de planejamento na garantia de sua sustentabilidade ambiental, para finalmente, aprofundar a temática acerca do Plano Diretor e dos seus desdobramentos através do Código de Obras, Código de Posturas e Código Municipal do Meio Ambiente, destacando ao final, a necessidade de haver uma sistematização destas normas, sob pena de não alcançar a garantia de um Município ambientalmente sustentável.

4 OS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE PLANEJAMENTO DA OCUPAÇÃO URBANA COMO GARANTIDORES DE UM MUNICÍPIO AMBIENTALMENTE SUSTENTÁVEL

O significado e os fundamentos, que sustentam a ideia de Município ambientalmente sustentável, e a apresentação dos instrumentos jurídicos de planejamento da ocupação, com a indicação das barreiras que precisam ser enfrentadas para que se tornem instrumentos efetivos, permitem que se avance no estudo, abordando as possibilidades, responsabilidades e as limitações dos governos locais na garantia de um Município ambientalmente sustentável.

O Município ambientalmente sustentável tem seu fundamento legal nas diretrizes da Política Urbana. Entretanto, é importante esclarecer se esses regramentos tem caráter impositivo ou representam uma opção, que será ou não respaldada pelo ente local, no exercício de sua autonomia. Embora exista essa dúvida em relação à imposição ou não das diretrizes, a execução desta Política Urbana é de responsabilidade dos governos locais. Nessa função exige-se uma posição promotora e inovadora, porém, suas competências estão previstas e limitadas em lei.

Além disso, é necessário abordar e aprofundar o estudo sobre o Plano Diretor, destacando as suas regras e o seu conteúdo. Da mesma forma em relação aos desdobramentos locais, como o Código de Obras, Código de Posturas e Código Municipal do Meio Ambiente. Mais que isso: demonstrar a necessidade de ordenação e sistematização destas normas, de forma a que tenham princípios, diretrizes e objetivos em comum.

4.1 O estatuto da cidade e as diretrizes para o planejamento da ocupação urbana

Moreira, ao tratar da história que deu origem ao Estatuto da Cidade, retrata que a norma “contempla vários pleitos que partiram de todos os segmentos da sociedade”, sendo que, o resultado apresentado na redação final do regramento é fruto de “intensas discussões e debates que ocorreram tanto nos meios acadêmicos como junto à população, resultando na adoção de princípios e diretrizes para o planejamento urbano”, mas a tarefa “tornar realidade os postulados inscritos no Estatuto da Cidade” caberá à ação dos Municípios²²⁵.

A manifestação da autora introduz o tema a ser desenvolvido neste tópico: a vinculação ou não das diretrizes que constam no Estatuto da Cidade com a ação dos Municípios. Esta reflexão se faz necessária, uma vez que foi desenvolvida até aqui, em

²²⁵ MOREIRA, Mariana. *A História do Estatuto da Cidade*. p. 27-43. In DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sergio (Org.). *Estatuto da Cidade: Comentários à Lei 10.257/01*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 43.

especial no final do segundo capítulo, uma defesa de que o Município ambientalmente sustentável será garantido com a implementação dos instrumentos jurídicos de planejamento, formulados a partir dos objetivos e das diretrizes da Política Urbana. Entretanto, não se deixou claro se estas diretrizes vinculam ou não a ação local.

Tal verificação é indispensável, pois o Estatuto da Cidade apresenta dezesseis diretrizes e este trabalho, como já referido, fundamenta o termo Município ambientalmente sustentável especialmente em três delas, que são aquelas contidas no art. 2º, incisos I, IV e XII. Desta forma, o questionamento que se faz é: as diretrizes do Estatuto da Cidade servem como opções para que o Município, no exercício de sua autonomia, opte por algumas, podendo deixar de lado a observância de outras; ou, se tais orientações são vinculantes, permitindo apenas que, que em nível local, haja uma definição prioritária por alguma, mas que isso não exclui, em nenhuma hipótese, a necessidade de observância das demais.

Desde já é necessário que se esclareça que não será abordado o conteúdo de cada uma das diretrizes, uma vez que tratar-se-ia de trabalho de fôlego e que não faria grande diferença na abordagem proposta. O que se pretende deixar claro é se o Município poderá ou não optar por determinada(s) diretriz(es), deixando de observar aquelas que não tem relação com a realidade local. É importante frisar, retomando o entendimento dado a Município Ambientalmente Sustentável, traçado através dos preceitos apresentados ao final do Capítulo 2, que o entendimento que esta pesquisa tem do tema abarca uma construção ampla. Portanto, a opção por fundamentar juridicamente o termo com base em três das dezesseis diretrizes, é unicamente diminuir a complexidade da abordagem, tendo elas como diretrizes fundamentais, pois se referem ao planejamento e a proteção ambiental, mas que devem ser observadas em consonância com as demais. Dito isso, será feita uma apresentação destas três diretrizes fundamentais, para que após, seja tratado do caráter vinculante ou discricionário destes regramentos em relação aos Municípios.

A garantia dada a cidades sustentáveis, previsto no inciso I, já demonstra a forma abrangente como o termo é tratado. Dentre os aspectos que o caracterizam está o direito à terra urbana e a moradia – tema que foi abordado, ao tratar-se das falhas e regulação do mercado imobiliário, onde se evidenciou que a função social da propriedade urbana encontra seu fundamento no Plano Diretor, havendo a possibilidade de desapropriação, cobrança progressiva de imposto ou parcelamento ou edificação compulsória, além da necessidade de atenção a índices especiais, que possibilitem a aquisição da propriedade pela população de baixa renda. Além do direito a terra urbana e moradia, constam como caracterizadores da diretriz da cidade sustentável o direito ao saneamento ambiental; à infraestrutura urbana; ao

transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações. Essas prescrições vão ao encontro dos preceitos traçados e serão garantidos a partir da ideia de construção transdisciplinar dos instrumentos jurídicos, estando vinculada na eficiência das práticas de gestão e na participação da população.

Os incisos IV c/c XII apontam as bases sobre as quais se entende que os instrumentos jurídicos de planejamento devam ser construídos para a garantia de um Município ambientalmente sustentável. A “distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município” como forma de “evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente” e a “proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído”. As diretrizes apontadas são mais um reforço ao argumento de que existe uma relação lógica entre os instrumentos jurídicos de planejamento da ocupação urbana e o Município ambientalmente sustentável, conforme abordado ao final do Capítulo II.

Nesse sentido, cabe destacar o entendimento de Amadei, que ao definir “uma síntese principiológica do Estatuto da Cidade”, dispõe, como uma das diretrizes orientadoras, o princípio da sustentabilidade, também denominado “Princípio de ordenação e desenvolvimento sustentável, quer para a atual geração, quer para a geração futura” e essa classificação, feita com base em algumas das diretrizes do Estatuto da Cidade, acaba por fundamentar a ideia de Município ambientalmente sustentável, garantido através de instrumentos jurídicos de planejamento. Assim, “pelo referido princípio, que se acolhe do art. 2º, I, do Estatuto da Cidade”, fica definida “a necessidade de operações urbanísticas com viabilidade da vida presente, afastando-se, assim, o urbanismo utópico e idealizado (que sufoca a possibilidade da vida sadia no presente)” e da mesma forma, “a necessidade de sustentabilidade da vida futura, o que afasta o urbanismo de improvisado, indiferente ou permissivo²²⁶”.

Segundo o autor, com base no princípio sugerido, “a atuação urbanística deve sempre estar em atenção para a conformidade com a realidade” e ao “respeito ao meio ambiente²²⁷”. Visto alguns aspectos inerentes as diretrizes que fundamentam a ideia de Município ambientalmente sustentável será verificado agora se os regramentos contidos no Estatuto da Cidade são ou não vinculantes.

Rech dispõe que diretrizes são normas que tem como implicação “políticas públicas a serem adotadas” e que àquelas previstas no Estatuto da Cidade “não podem deixar de ser

²²⁶ AMADEI, Vicente de Abreu. *Urbanismo Realista*. Campinas: Millenium, 2006. p. 36.

²²⁷ Ibid., p. 36-37.

observadas no Plano Diretor²²⁸”. Em posição semelhante, Saule Junior destaca que a possibilidade do uso de instrumentos, pelos Municípios, “contrariando as diretrizes gerais da política urbana poderá ser questionada até por via judicial” podendo ser considerada uma “lesão a ordem urbanística” e, respondendo ao questionamento feito no início deste tópico, Saule dispõe que “cabe aos Municípios aplicarem as diretrizes de acordo com as suas especificidades e realidade local²²⁹”. No entender de Sunfeld, “ao assentar suas diretrizes gerais, o Estatuto expressa a convicção de que, nas cidades, o equilíbrio é possível – e, por isso, necessário”:

Deve-se buscar o equilíbrio das várias funções entre si (moradia, trabalho, lazer e circulação), bem como entre a realização do presente e a preservação do futuro (art. 2º, I); entre o estatal e não estatal (incisos III e XVI); entre o rural e o urbano (inciso VII); entre a oferta de bens e a necessidade dos habitantes (inciso V); entre o emprego do solo e a infraestrutura existente (inciso VI); entre os interesses do Município e dos territórios sob sua influência (incisos IV e VIII).²³⁰

Ainda, segundo Sunfeld, “o crescimento não é um objetivo, o equilíbrio sim, por isso, o crescimento deverá respeitar os limites da sustentabilidade”. Desta forma fica claro que as diretrizes da Política Urbana são vinculantes e que o objetivo é um equilíbrio, que deve promover um crescimento ambientalmente sustentável, “seja relacionado aos padrões de produção e consumo, seja quanto a expansão urbana”. Assim, “toda a ação individual potencialmente desequilibradora deve ser previamente comunicada, estudada, debatida e, a seguir, compensada²³¹”.

Com a exposição das posições doutrinárias sobre o tema, verifica-se, resumidamente, que as diretrizes vinculam o Plano Diretor e os demais instrumentos jurídicos de planejamento urbano, devendo ser aplicadas pelos Municípios de acordo com as suas características específicas. Reforçando este entendimento, são esclarecedoras as palavras de Leal, que considera as diretrizes verdadeiras “opções políticas fundamentais”, que vinculam todas as demais normas de direito sobre o tema:

²²⁸ RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. *Direito Urbanístico: Fundamentos para a construção de um Plano Diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: Educs, 2010. p. 45.

²²⁹ SAULE JUNIOR, Nelson. *Estatuto da Cidade e o Plano Diretor: Possibilidades de uma Nova Ordem Legal e Urbana Justa e Democrática*. In OSORIO, Leticia Marques (org.). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras*. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 2002. p.84-85

²³⁰ SUNFELD, Carlos Ari. *O Estatuto da cidade e suas diretrizes gerais*. In DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sergio (Org.). *Estatuto da Cidade: Comentários à Lei 10.257/01*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 54-55.

²³¹ *Ibid.*, p. 54-55.

Quero destacar, na verdade, a ideia de que as diretrizes que expõe o Estatuto da Cidade expressam verdadeiras opções políticas fundamentais do legislador e da comunidade nacional no campo da gestão do espaço urbano brasileiro, configurando, assim, uma eleição de valores éticos e sociais como fundantes, por sua vez, de uma ideia de Estado e de Sociedade (Democráticos de Direito). Por tais motivos, essas diretrizes não expressam somente uma natureza jurídica normativa, mas também política, ideológica e social, como, de resto, o Direito e as demais normas de qualquer sistema jurídico²³².

Nesse sentido o autor acrescenta que as diretrizes gerais dispostas no Estatuto da Cidade, “impõem à propriedade urbana no país um uso restrito – porque não absoluto” e obrigatoriamente, “deverão ser observados os parâmetros de ocupação do espaço urbano dados, tanto pelo Estatuto da Cidade como pela legislação federal, estadual e municipal consecutórias”, especialmente quanto às questões ambientais; edificações; aquelas postas pelo plano diretor ou zoneamento espacial; as referidas no parcelamento do solo; entre outras²³³.

Desta forma, a formulação de instrumentos jurídicos de planejamento de ocupação que, ao serem implementados, objetivem um Município ambientalmente sustentável não são uma opção de cada ente local, mas uma definição política, ideológica e social positivada, que vincula toda criação normativa urbanística a ser criada no Brasil.

É responsabilidade dos governos locais atuarem com base nessa orientação, exigindo-se, como entes responsáveis pela execução da Política Urbana, uma ação promotora, através da formulação e da implementação de Políticas Públicas que garantam um Município ambientalmente sustentável.

4.2 Responsabilidade dos governos locais no planejamento da ocupação urbana sustentável

Segundo Borja e Castells, as grandes cidades devem responder, na atualidade, a cinco desafios: a nova base econômica; a infraestrutura urbana; a qualidade de vida; a integração social e a governabilidade.

Nesse sentido, somente dando respostas convincentes à estes desafios, poderão os Municípios ser competitivos a nível global, e, ao mesmo tempo, terão oportunidade de garantir a população o mínimo necessário de bem estar para que a convivência democrática possa se consolidar²³⁴.

²³² LEAL, Rogério Gesta. *Impactos econômicos e sociais das decisões judiciais: aspectos introdutórios*. Brasília: ENFAM, 2010. p. 136.

²³³ *Ibid.*, p. 136-137.

²³⁴ BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madri: Taurus, Habitat, 1997. P.144-144 “*Las grandes ciudades deben responder a cinco tipos de retos:*

O enfrentamento destes desafios passa, essencialmente, pela construção de um projeto de cidade, que depende especialmente de três fatores: primeiro, a definição de um projeto de futuro, que somente será eficaz se os atores urbanos, públicos e privados, mobilizarem-se desde já e algumas ações concretas puderem ser efetivadas imediatamente; segundo, o plano deve construir e/ou modificar a imagem que a cidade tem de si mesma e que ela tem no para os outros; e terceiro, um questionamento sobre as competências locais e os mecanismos de relacionamento com as demais esferas de administração e com os cidadãos – e destaca: sem uma reforma política, dificilmente serão enfrentados os desafios apontados²³⁵.

A responsabilidade dos governos locais no planejamento da ocupação urbana e rural visando a garantia de um Município ambientalmente sustentável consiste no enfrentamento desses desafios. Como este trabalho tem um enfoque jurídico, caberá o enfrentamento, em especial, do terceiro fator, que trata das competências locais, uma vez que o art. 182, como já dito, dispõe que a execução da política urbana caberá ao Poder Público Municipal. Dessa forma, é necessário esclarecer quais os limites e o alcance dessa responsabilidade e definir até que ponto o Município tem autonomia para efetuar tal tarefa.

Uma questão histórica, que merece ser destacada, trazida pelo Vichi, é que “apenas na Constituição de 1988 que o Município, reconhecido como entidade integrante da federação brasileira, passa à condição plenamente autônoma” e lhe são assegurados o poder de auto-organização, através da promulgação da Lei Orgânica; o poder de autogoverno, pela eleição de prefeito, vice e vereadores; o poder normativo próprio, pela edição de leis nos limites de sua competência; o poder de autoadministração, mediante a manutenção e prestação de serviços e a aplicação de suas rendas. Além disso, o autor cita o poder de “autoplanejamento”, uma vez que cabe ao Município, elaborar o seu Plano Diretor²³⁶.

Entretanto, Borja e Castells destacam que conquistada essa autonomia, a responsabilidade dos governos locais passa a abarcar uma posição de liderança, sendo necessária, uma nova concepção de um governo promotor, que seja capaz de relacionar-se com as demais esferas de poder e com a sociedade, dando respostas aos desafios da atualidade:

nueva base económica, infraestructura urbana, calidad de vida, integración social y gobernabilidad. Solamente generado una capacidad de respuesta a estos retos, podrán, por una parte, ser competitivas hacia el exterior e insertarse en los espacios económicos globales y, por otra, garantizar a su población los mínimos necesarios de bienestar para que la convivencia democrática pueda consolidarse.”

²³⁵ Ibid., p.150.

²³⁶ VICHÍ, Bruno de Souza. *Política Urbana: Sentido Jurídico, Competências e Responsabilidades*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007. p. 137.

*La reivindicación histórica de la autonomía local que caracteriza al municipalismo, la exigencia de llevar más lejos los procesos de descentralización política y administrativa de la cultura democrática moderna y la asignación de recursos públicos superiores para ejercer adecuadamente sus competencias no son hoy propuesta suficientes. El gobierno local caz e dar respuesta a loas actuales desafíos urbanos y de construir un proyecto de ciudad y liderarlo debe ser un gobierno promotor.*²³⁷

Dentre as características de um governo promotor²³⁸ está a relação com as outras esferas da administração. Neste sentido, Vichi dispõe que a autonomia municipal “não pode ser interpretada como sinônimo de auto-referencialidade e isolamento”, pois as atuais sociedades complexas exigem uma “nova leitura do conceito de interesse local”, uma vez que eles “transcendem a esfera municipal e necessariamente dependem de um planejamento que leve em consideração um cenário mais amplo do que aquele adstrito à municipalidade”, sendo assim, “a viabilidade da execução da política pública no âmbito municipal [...] depende da ação concreta de todos os entes da federação, incluindo União e Estados²³⁹”. Assim, segundo entendimento deste mesmo autor, o Município é o responsável pela execução da política urbana, mas para que essa atribuição seja viável, “é fundamental que todas as esferas da federação realizem suas respectivas competências assinaladas ao longo da Constituição²⁴⁰”.

Reconhecida a necessidade fática e dogmática de uma relação dos Municípios com as demais esferas administrativas, os limites e o alcance da responsabilidade dos governos locais serão verificados, ao lado das atribuições da União e Estados para o planejamento da ocupação urbana.

Conforme dispõe o art. 24, I da CF, cabe a União (normas gerais) e aos Estados (normas suplementares) de forma concorrente, legislar sobre Direito Urbanístico, cabendo aos Municípios, competência genérica para suplementar as normas estaduais e federais, podendo essa atribuição ser utilizada para “detalhar leis já existentes ou para suprir omissões das demais esferas da federação”. Já “as atividades tradicionais no campo do urbanismo”, que consistem em “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante

²³⁷ BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madri: Taurus, Habitat, 1997. p.150-151..

²³⁸ Cf. BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madri: Taurus, Habitat, 1997. p. 153-155. Um governo promotor é aquele que promova a cidade, desenvolvendo uma imagem forte e positiva, apoiada em uma oferta de infraestrutura e de serviços que atraia investidores e atenda a população local; comunique-se com outras administrações e através de parcerias público-privadas; promova internamente a cidade, tornando os cidadãos locais atores que confiem e tenha otimismo em relação ao futuro da cidade; e, que inove administrativamente, através de mecanismos de cooperação social e participação cidadã.

²³⁹ VICHI, Bruno de Souza. *Política Urbana: Sentido Jurídico, Competências e Responsabilidades*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007. p. 138-145.

²⁴⁰ *Ibid.*, p. 153.

planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”, é competência é exclusiva dos Municípios “e não comporta interferência das esferas federal e estadual”:

Ao contrário da legislação de direito urbanístico mencionada no art. 24, as regras de ordenamento territorial não são gerais, mas específicas para cada zona. A distinção entre “legislar sobre direito urbanístico” e “promover ordenamento territorial” coaduna-se com o *caput* do art. 182, segundo o qual a política urbana é “executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes fixadas em lei.” Ao promover o ordenamento territorial, o Município *executa* a política urbana, mas não legisla sobre ela. A legislação é estadual ou federal, nos termos do art. 24, I.²⁴¹

Ainda segundo o autor, “o ordenamento territorial não pode ser tratado, portanto, como atividade ordinária de legislação, já que decorre de um processo ordenado de deliberação, que é o planejamento”. Nesse sentido, destaca-se que “o planejamento pressupõe a execução de uma série de atividades anteriores a deliberação, como levantamento de dados, diagnóstico, elaboração de alternativas e avaliação de custos e benefícios” e esse trabalho cabe exclusivamente ao Município²⁴².

Nesse sentido, cabe destacar que a formulação dos objetivos e das diretrizes da política urbana são competências concorrentes da União e dos Estados²⁴³. Os Municípios poderão, havendo interesse local, suplementar essas normas. Entretanto, os objetivos e as diretrizes, deverão ser implementados pelo governo local, no momento em que este formular seus instrumentos jurídicos de planejamento da ocupação urbana. A implementação de instrumentos como o Plano Diretor e seus desdobramentos, será de responsabilidade exclusiva dos governos locais.

No mesmo sentido, Domingues também traz importante reflexão quanto o alcance da responsabilidade do Município. O art. 30, VIII da Constituição Federal, dispõe que caberá ao Município, *no que couber*, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Está norma merece uma atenção especial, uma vez que é dela que deriva a disposição do art. 182 *caput*, dispondo

²⁴¹ PINTO, Vitor Carvalho. *Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 134-136.

²⁴² *Ibid.*, p. 137.

²⁴³ Cf. DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. *A Competência dos Estados-Membros no Direito Urbanístico: Limites da Autonomia Municipal*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010. p. 129. “A competência da União e dos Municípios a partir da Constituição de Federal de 1988 passou a ser expressa, cabendo, em linhas gerais, à União legislar sobre *normas gerais* (art. 21, IX, X, XX, XXI; art. 22, IX; art. 23, III, IV, VI, IX; art. 24, I, VI, VII, VIII; art. 43; art. 48, IV; art.174; art. 178) e aos Municípios a elaboração de *normas específicas* (art.30, II, IV, VIII, IX e art. 182 e §§).Os Estados-membros, por sua vez, tem competência concorrente com a União (art.24, I)”

caber ao Poder Público Municipal a execução da política urbana. O questionamento trazido pelo autor é o seguinte: “o que significa a expressão *no que couber*? Significa quando houver *interesse local* ? Significa que deve ser respeitada a legislação federal e estadual?”²⁴⁴”

Em resposta a tais indagações, cabe destacar, de imediato, que a competência indicada é material, não dependendo o Município de legislação federal ou estadual para exercer a competência outorgada pelo dispositivo do art. 30, VIII da CF. Nestes casos, a Constituição Federal outorga ao ente “todos os meios necessários para a consecução dos fins visados, desde que não conflitem com outras regras constitucionais”. Neste sentido, não há dependência dos governos locais em relação a normas estaduais ou federais, devendo eles “estabelecer sua própria legislação independentemente das legislações federais e estaduais”, no caso de elas serem inexistentes. Domingues vai mais longe, afirmando que “os Municípios tem ampla liberdade para cuidar da matéria, respeitadas apenas as normas gerais federais (ou estaduais suplementares), não se limitando apenas a suplementar essas legislações²⁴⁵”. Silva aprofunda esse entendimento:

Em verdade, as normas urbanísticas municipais são as mais características, porque é nos Municípios que se manifesta a atividade urbanística na sua forma mais concreta e dinâmica. Por isso, a competência da União e do Estado esbarra na competência própria que a Constituição reservou aos Municípios, embora estes tenham, por outro lado, que conformar sua atuação urbanística aos ditames, diretrizes e objetivos gerais do desenvolvimento urbano estabelecido pela União e às regras genéricas de coordenação expedidas pelo Estado.²⁴⁶

Nesse sentido, pode-se afirmar, no que se refere aos instrumentos de planejamento da ocupação urbana, que os Municípios são responsáveis por sua formulação e implementação, observando os objetivos e as diretrizes da Política Urbana. Quanto a legislação estadual, a única que poderia interferir e de alguma forma limitar os instrumentos de planejamento de ocupação urbana e rural de responsabilidade dos governos locais, seriam os Planos urbanísticos regionais. Neste caso, “os Estados-membros devem estabelecer *normas gerais*, adaptadas as peculiaridades regionais, em suplementação aquelas expedidas pela União²⁴⁷” não podendo exercer “a função urbanística de efeito concreto e intra-urbano, salvo nas regiões

²⁴⁴ DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. *A Competência dos Estados-Membros no Direito Urbanístico: Limites da Autonomia Municipal*. Belo Horizonte: Editora Forum, 2010. p. 134.

²⁴⁵ *Ibid.*, p. 135-137.

²⁴⁶ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 63.

²⁴⁷ DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. *A Competência dos Estados-Membros no Direito Urbanístico: Limites da Autonomia Municipal*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010. p. 141.

metropolitanas e em alguns outros setores muito especiais” devendo significar, conforme dispõe Silva:

um elo entre o máximo de promoção do desenvolvimento econômico e social e urbano nacional e o máximo de planejamento físico-territorial dos Municípios, afim de, conjugando os dois elementos em seus extremos institucionais, contribuir decisivamente para a realização daquele *sentido vertical-horizontal* de um planejamento urbanístico estrutural.²⁴⁸

Assim, já é possível apontar algumas conclusões acerca da responsabilidade dos governos locais no planejamento da ocupação urbana. Os governos locais possuem uma limitação, uma vez que os objetivos e as diretrizes da política urbana estão dados e devem ser observadas, podendo o Município somente suplementar essas orientações. Entretanto, é de responsabilidade exclusiva do governo local, formular e implementar os instrumentos, como o Plano Diretor e demais normas Municipais, que serão responsáveis por efetivar os objetivos e as diretrizes da política urbana.

Além da ideia de postura promotora do Município, articulando as ações com os demais entes federativos, é indispensável que os instrumentos se realizem, ou, em outras palavras, sejam implementados, sendo que isso ocorrerá através de Políticas Públicas.

Segundo Souza, “não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública²⁴⁹”. Conforme dispõe a autora, do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública é multidisciplinar, “e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos”. Desta maneira “uma teoria geral da política pública implica a busca de sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia.”. Resumidamente, a política pública pode ser considerada como um “campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações²⁵⁰”.

²⁴⁸ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 125.

²⁴⁹ SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. p. 24. Acrescenta a autora: Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

²⁵⁰ SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. p. 25-26.

Embora não seja lembrado pela autora, o Direito é preponderante neste tema, pois “a política pública a ser aplicada é aquela escorada no espírito da lei²⁵¹”. Desta forma, o Direito deve atuar não conceituando, mas através da criação de “métodos jurídicos capazes de objetivar a forma como dados políticos, sociais e econômicos devem ser apreendidos pelo Executivo e pelo Legislativo para conformar projetos de governo e de Estado²⁵²”. Nesse sentido:

Políticas públicas são microsistemas de Direito, integrados entre si, que obrigam, ao mesmo tempo, o legislador, o administrador, o juiz e a própria sociedade a concretizar princípios e programas, explícita ou implicitamente contidos no texto constitucional, para a efetiva legitimação de aspirações resultantes de projetos sociais ideológicos. Eles são a cristalização e a efetiva concretização de uma verdadeira realização do Estado. Nesse aspecto, a constituição passa a ser considerada muito mais como estatuto político do que jurídico, já que determina fins capazes de transformar e moldar o Estado, não se limitando a fixar um estatuto organizatório de competências, limites e declarações abstratas de garantias e direitos fundamentais. Ela procura conformar um Estado Novo, não fixar normas de regulação para um Estado existente²⁵³.

Assim, não será encontrado um conceito de política pública no Direito. Todavia, os objetivos que ela pretende atingir serão buscados no ordenamento jurídico: “sua identidade deve estar ajustada à contida no ordenamento jurídico”. Segundo Vichi, “a consecução de políticas públicas é praticamente a razão de ser do direito urbanístico²⁵⁴” e, nesse sentido, os instrumentos jurídicos de planejamento da ocupação urbana, que terão como base as diretrizes da política urbana e como finalidade, os seus objetivos, concretizar-se-ão através de Políticas Públicas.

Assim, concluindo, o Município, responsável pela execução da política urbana deve exercer um papel de articulador, em especial em relação aos demais entes federativos. Além disso, nessa relação, como já fora afirmado reiteradamente, deverá observar os objetivos e as diretrizes da Política Urbana, entretanto, terá o dever de implementá-la, através dos instrumentos jurídicos de planejamento da ocupação urbana, cuja função é formulá-los e implementá-los através de políticas públicas que garantam um Município ambientalmente sustentável.

²⁵¹ VICHI, Bruno de Souza. *Política Urbana: Sentido Jurídico, Competências e Responsabilidades*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007. p. 87.

²⁵² RIZZO JUNIOR, Ovídeo. *Controle Social Efetivo de Políticas Públicas*. 2009. 207 f. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. p.103.

²⁵³ *Ibid.*, p.104.

²⁵⁴ VICHI, Bruno de Souza, op. cit. p. 111.

O principal instrumento nessa construção é o Plano Diretor, que é referido à exaustão no presente trabalho, e que será abordado indicando-se o seu conteúdo, suas potencialidades e limitações e a necessidade de complementá-lo com os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e demais normas que constituirão um sistema jurídico municipal de planejamento de ocupação urbana na garantia de um Município ambientalmente sustentável.

4.3 O Plano Diretor: instrumento de planejamento do município

O Plano Diretor, que é definido como “o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”, justamente por ser considerado “o mais importante instrumento de planificação urbana previsto no Direito Brasileiro²⁵⁵”, deve ser abordado de forma cautelosa e consciente. Conforme já explanado anteriormente, é nele que estarão dispostos as exigências relacionadas à função social da propriedade, que deverá assegurar “o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto a qualidade de vida, a justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas²⁵⁶”.

Não se pode permitir que um otimismo exacerbado em relação ao instituto acabe por ocultar alguns problemas inerentes a aplicação e que se veja, de maneira simplista, a construção de um plano como a solução de todos os problemas das cidades contemporâneas, como bem aborda Borja e Castels:

*[...] nos parece que hay que guardar-se de mitificar el gran proyecto en si mismo, suponer que la flexibilidad o la desregulación (respecto a planes o normas generales) resuelven automáticamente su viabilidad y su adecuación al entorno y que el partenariado, por su parte, garantiza la complejidad posible. El agotamiento del planeamiento territorial clásico y la ambigüedad del gran proyecto supuestamente aislado obliga a proponer un planeamiento adecuado a la naturaleza de las intervenciones que corresponden a los nuevos espacios metropolitano urbano-regionales.*²⁵⁷

Em muito contribuí, na construção de uma visão mais crítica e elaborada sobre o alcance e as limitações do Plano Diretor, a ideia de Alochio, entendendo que “não se pode continuar acreditando cegamente na ilusão de que o planejamento pelo planejamento seja a solução”. Nesse sentido, existem “planejadores que esquecem que o sucesso de um

²⁵⁵ CÂMARA, Jacintho Arruda. *Plano Diretor*. In DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sergio (Org.). Estatuto da Cidade: Comentários à Lei 10.257/01. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 311.

²⁵⁶ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em 07.01.2010. Art. 182.

²⁵⁷ BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madri: Taurus, Habitat, 1997. p. 237.

planejamento não depende apenas do que é feito, mas como é feito”, argumentando ainda que o Plano, em especial no Brasil, “não é mais Diretor” e “acaba assumindo a definição por completo do que se pode esperar da cidade”. Nesse sentido, “a lei tem ficado demasiadamente inchada, superlativa, minudente, exauriente, enfim, sufocadora, autoritária, fascista”. Em outras palavras, o próprio autor indaga: “Planejar é bom; porém, qual a extensão desse plano para que a ordenação não se transforme em um grilhão da comunidade?” Nesse sentido, o planejamento deixa de existir, dando espaço a um ato de “controle da cidade, travestido de plano”:

Não estamos diante de um objetivo a ser alcançado e das diretrizes para tal fim. Já se quer, através do plano, o engessamento das possibilidades de erro. Com isso, obtém-se tão somente a vedação do diferente. Mesmo o diferente que possa vir a ser melhor. Ou, coisa pior, o discurso do plano, se transforma veladamente em algo suficiente em si, ficando extremada a visão estática de nossas leis-plano. Nossas leis-plano, no Direito Urbanístico, padecem de uma nobreza franciscana, a despeito de seu inchaço. Particularmente deixam de dar atenção àquele que é o principal princípio para qual os doutrinadores do Direito do Urbanismo se têm voltado nos últimos tempos. Referimo-nos ao Princípio da Mobilidade ou Mutabilidade das normas de planos urbanísticos. Raramente os PDUs se ocupam com a mutação normativa, que é inerente ao Direito Urbanístico.²⁵⁸

O autor entende que o planejamento deve ser observado com ponderação, uma vez que “o planejamento urbano só será eficaz se for capaz de oferecer condições de reação quando os problemas das cidades se apresentarem em dado momento histórico”, ou seja, a efetividade estará na capacidade de identificar e enfrentar os efeitos decorrentes de um problema²⁵⁹.

Assim Alochio sustenta que o planejamento urbanístico não pode ser estático, sendo necessário que exista uma “visão dinâmica e evolutiva” acerca do plano. Esse processo envolveria, como “uma das principais funções do plano, a realização de um levantamento exaustivo da situação existente, bem como, o fato que deflagrou a causação da realidade atual”. Essa construção seria indispensável para que os Municípios adotassem “planos devidamente estruturados e adequados às suas realidades²⁶⁰”.

Essa “mobilidade das normas urbanísticas” se faz necessário, segundo Miranda, pois os problemas de ocupação urbana “evoluem com o tempo, e a forma de os resolver tem de

²⁵⁸ ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. *Plano Diretor e Estatuto da Cidade: Medidas Cautelares e Moratórias Urbanísticas*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010. p. 87-89.

²⁵⁹ *Ibid.*, p. 91.

²⁶⁰ *Ibid.*, p. 126.

acompanhar esse dinamismo²⁶¹”. Nesse quadro existem duas constatações pertinentes, que contrariam a ideia do plano diretor como um planejamento estático e imutável: o poder público se vê diante da “necessidade de alteração frequente da legislação e da regulamentação dos planos urbanísticos” e “as regras de urbanismo têm, por natureza, um caráter temporário²⁶²”.

Destacados os argumentos que apontam algumas fragilidades no formato de Plano estático, Pinto demonstra que não ocorre um consenso sobre o formato ideal do Plano Diretor, nem mesmo pelas instituições especializadas, que oferecem “orientações metodológicas e conceituais distintas” no que se refere ao tema. No estudo realizado, o autor constatou que o CEPAM (Centro de Estudos de Pesquisa de Administração Municipal) e o IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal) consideram que é objeto do Plano o desenvolvimento municipal, onde é feito um diagnóstico do Município e, a partir dele, algumas medidas são sugeridas, para serem posteriormente implementadas. O FRNU (Fórum Nacional de Reforma Urbana) e a ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas) entendem que o objeto do plano é o urbanismo, entretanto, sugerem duas orientações distintas: o FRNU, defende um Plano auto-aplicável e a ABNT, entende o Plano como um documento técnico, detalhado, que define com precisão o zoneamento e as obras públicas, sugerindo que outras leis urbanísticas implementem suas orientações. Embora traga esses apontamentos, segundo o autor, “nenhum dos modelos corresponde ao adotado pela Constituição Federal²⁶³”.

Embora tenha existido um debate sobre qual seria “o instrumento adequado para editar um plano diretor”, onde alguns defendiam a criação “por mero decreto do Chefe do Poder Executivo Municipal”, tal discussão fora encerrada, como vinculação expressa do plano diretor a ato do poder legislativo e isto significou que “este instrumento do planejamento urbano envolve uma decisão do Poder Legislativo Municipal, e não apenas do Chefe do Poder Executivo”. Também pudera: a opção por tratar o Plano Diretor através de um decreto faria com que o instrumento carecesse de efetividade, uma vez que seria inadequado “para a imposição de limitações ou condicionamento a direitos particulares”. Desta forma, a primeira questão que deve ficar clara é que o Plano Diretor é uma lei²⁶⁴.

²⁶¹ MIRANDA, João. *A dinâmica jurídica do planejamento territorial: a alteração, a revisão e a suspensão dos planos*. Coimbra: Coimbra Editora, 2002. p. 14.

²⁶² ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. *Plano Diretor e Estatuto da Cidade: Medidas Cautelares e Moratórias Urbanísticas*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010. p. 126.

²⁶³ PINTO, Vitor Carvalho. *Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 142-146.

²⁶⁴ CÂMARA, Jacintho Arruda. *Plano Diretor*. In DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sergio (Org.). *Estatuto da Cidade: Comentários à Lei 10.257/01*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 321-322.

Segundo o entendimento de Rech, esta opção foi acertada, uma vez que “para que haja segurança jurídica, certeza de uma cidade sustentável, é necessário que tudo isso seja traduzido em normas de direito, no Plano Diretor”. Tal afirmação do autor consiste no fato, de que “nada acontece na administração pública, que não seja assegurado em lei” e desta forma “a lei é o principal instrumento de planejamento da gestão pública²⁶⁵”.

Pinto aponta que é preciso ter um cuidado ao tratar do tema, uma vez que o Plano Diretor não é uma lei, mas sim, é aprovado por lei. Nesse sentido, ele aponta que “os planos e projetos de engenharia, arquitetura e urbanismo não se confundem com os atos jurídicos que os aprovam” sendo eles “documentos técnicos, elaborados por profissionais legalmente habilitados” e, nesse sentido, “a competência para aprovar planos e projetos é distinta da competência para elaborá-los”. Segundo o autor, “formalmente, os planos e projetos são anexos dos atos que os aprovam.” Assim, o Plano Diretor seguiria a mesma lógica: “o plano diretor não é uma lei, mas é aprovado por lei, assumindo a forma de anexo²⁶⁶”.

Nesse sentido, o autor traz alguns apontamentos, indicando algumas questões peculiares no regime jurídico do plano diretor “a lei deve ser genérica, tratando igualmente todas as pessoas”. Já “as regras estabelecidas pelo Plano não são gerais, mas específicas para cada zona da cidade”, além disso, dispõe que “a lei é veiculada por um texto verbalizado, enquanto o plano diretor é veiculado por mapas gráficos e tabelas numéricas” e assim “os textos que compõem o plano só podem ser compreendidos como complementos do mapa”. Por esses argumentos, o autor vê “uma impropriedade do processo legislativo tradicional para o processamento do plano diretor” pois esse rito “foi todo pensado para a apreciação de textos, nunca de mapas” afirmando ainda que “a lei não depende de qualquer capacitação técnica específica para ser elaborada”. Entretanto, “o plano urbanístico resulta de estudos técnicos, que devem ser elaborados por profissionais habilitados” assegurando que “as medidas propostas guardem coerência com o diagnóstico realizado e com os resultados pretendidos²⁶⁷”.

A finalidade da abordagem crítica feita pelo autor é no sentido de que o Plano Diretor possui um regime jurídico próprio, o que impede que sejam “recepcionados como planos diretores as leis urbanísticas em vigor que não tiverem origem em qualquer estudo

²⁶⁵ RECH, Adir Ubaldio; RECH, Adivandro. *Direito Urbanístico: Fundamentos para a construção de um Plano Diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: Educ, 2010. p. 81.

²⁶⁶ PINTO, Vitor Carvalho. *Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 255-256.

²⁶⁷ *Ibid.*, p. 255-256.

técnico”. Segundo Pinto, “na maioria das cidades os índices urbanísticos foram estabelecidos casuisticamente, por imitação de outras cidades por pressão de proprietários interessados²⁶⁸”.

Neste sentido, as ideias de Rech e Pinto, que ao início pareciam divergir, são convergentes e demonstram preocupação com a efetividade da norma. Não há que se falar de Plano Diretor sem a observância de normas técnicas que possam dar origem a uma posterior construção deliberativa de participação popular, que determine objetivos racionais e possíveis, baseados nas vinculantes diretrizes da Política urbana, assim como não se pode aceitar que o Plano seja um projeto político e não um projeto de cidade. A opção de um Plano diretor – aprovado por lei – mas com um regime jurídico singular, é de compreensão indispensável para que este instrumento seja efetivo na garantia de um Município ambientalmente sustentável.

Essa ideia de vinculação do plano diretor com estudos técnicos previamente elaborados tem fundamento legal no § 1º do art. 40, que dispõe que o referido instrumento “é parte integrante do processo de planejamento municipal”.

Silva aponta alguns princípios básicos que devem ser considerado no processo de planejamento local, dentre os quais se destaca: “o processo de planejamento é mais importante que o plano” isso porque o plano diretor “para ter sentido, há de ser resultado do processo de planejamento” e para que esse processo tenha efetividade ele deve “influir efetivamente nas atividades da prefeitura” preferindo-se um “plano sumário do que existir um plano tecnicamente perfeito que permaneça na gaveta” de alguma Secretaria Municipal. Além disso, “o processo de planejamento deve elaborar planos estritamente adequados a realidade do Município”, isto é, “que correspondam aos problemas efetivamente sentidos pela população e àqueles que existem objetivamente, ainda que não estejam bem conscientes na comunidade” ao mesmo tempo, se deve evitar planos excessivamente acadêmicos, que sigam “um modelo teórico rígido” e que venham a satisfazer os técnicos, mas que não sejam adequados a realidade do município e a vontade da população²⁶⁹.

Além disso, o autor aponta que “os planos devem ser exequíveis”, ou seja, “passíveis de ser efetivamente realizados pela prefeitura, traduzindo eficiência e eficácia na utilização de recursos financeiros, técnicos e humanos disponíveis”. Outro princípio do processo elaboração consiste em que “o nível de profundidade dos estudos deve ser apenas o necessário para orientar a ação da municipalidade”. Nesse sentido, o aprendizado da população em

²⁶⁸ PINTO, Vitor Carvalho. *Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 258.

²⁶⁹ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 135.

relação a construção plano será um processo constante em que “o conhecimento da realidade irá se aprofundando por aproximações sucessivas de um plano a outro”. Completam o rol indicado por Silva, algumas questões já trabalhadas nesta pesquisa como “a complementaridade e integração de políticas, planos e programas setoriais”; “o respeito e adequação à realidade regional, além da local, e consonância com os planos e programas estaduais e federais existentes” e a “democracia e acesso às informações disponíveis²⁷⁰.”

A abordagem acerca dos princípios a serem observados na construção e um processo de planejamento local e efetivo, feita por Silva, demonstra com clareza a abrangência do tema, somente cabendo referir que as diretrizes e prioridades do Plano Diretor, dentro desta ideia de processo de planejamento, deverão ser incorporadas nas leis orçamentárias municipais.

O Estatuto da Cidade prevê uma revisão periódica do Plano Diretor, pelo menos a cada dez anos. Segundo Alochio “a revisão dos planos caracteriza-se como sendo uma reapreciação dos próprios critérios fundamentais de classificação e de qualificação adotados no plano em vigor”. Nesta reapreciação, pode haver opção “a adoção de um modelo de planejamento novo”, o que o autor considera que seja a regra, a exceção consistiria numa “revisão confirmativa, em que se julga prudente a manutenção do conteúdo do plano em vigor”. Assim, ao ser realizada a revisão do plano “o resultado do procedimento revisional pode acarretar tanto a confirmação do seu conteúdo, quanto a adoção de uma nova moldura de planejamento²⁷¹”.

Pinto, retomando as considerações acerca do plano no formato de lei, dispõe que “as leis destinam-se a assegurar determinada situação por prazo indeterminado” sendo que a “vigência por prazo determinado seria excepcional”, ao contrário dos Planos, que “atuarão sobre as questões conjunturais e dinâmicas” onde “já se sabe desde sua elaboração que as prescrições nele contidas perderão atualidade se não forem implementadas em um período determinado”. Pode se dizer que determinadas medidas poderão até mesmo se tornar “contraproducentes em um futuro distante”. Neste sentido, o autor entende que “os Planos podem ter vigência por prazo determinado, após o qual ocorre a sua caducidade”, sendo que, “o prazo de dez anos para a revisão do plano diretor, estabelecido pelo Estatuto da Cidade,

²⁷⁰ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 135-136.

²⁷¹ ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. *Plano Diretor e Estatuto da Cidade: Medidas Cautelares e Moratórias Urbanísticas*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010. p. 133.

deve ser interpretado como um verdadeiro prazo de vigência do Plano” e, após decorrido esse prazo, a cidade de ser considerada “desprovida de plano diretor²⁷²”.

Apesar de ter sido fixado o prazo de 10 anos, segundo Alochio, a revisão não seria mais uma questão de prazo, pois “não é isso que determina a necessidade de alteração” e sim “situações fáticas, influências sociais e econômicas”, neste sentido, são incontáveis as situações “na quais um Plano em vigor (às vezes de publicação recente) é surpreendido por um *boom* de investimentos em uma determinada região da cidade”. Nesse sentido, mesmo sem o decurso do prazo estipulado, pode se fazer necessária a alteração do Plano Diretor²⁷³.

Desta forma, acompanhando o entendimento de Pinto, Alochio entende que o plano diretor não revisado no prazo previsto do Estatuto da Cidade, perde a eficácia. Em outras palavras, dispõe que “admitir a vigência indeterminada dos planos seria condenar a cidade a conviver com uma lei que proporcione regras de agressão urbanística legitimada”. O efeito da não revisão no prazo previsto é que “com lei nenhuma, a atuação administrativa, mesmo para o licenciamento das atividades, estaria impedida”. Sendo assim, segundo o autor, “os empreendedores e não somente os interessados na salvaguarda da cidade passariam a cobrar a revisão²⁷⁴”.

Desta forma, se tem claro que é necessário que o Plano Diretor, preveja um processo de planejamento constante e dinâmico, não se fixando somente na ideia de revisão a cada dez anos. Tal postura é indispensável para que se responda aos anseios sociais e econômicos, que permanecem em constante mutação e que para tais mudanças culminem nos objetivos propostos pelo Estado e, para isso, são necessárias respostas rápidas e convincentes dos mecanismos legais em relação a esta realidade.

Entre outras exigências, já elencadas neste trabalho, como a necessidade de englobar o território como um todo e a participação popular através de audiências públicas durante o processo legislativo de criação, o Estatuto da Cidade prevê uma obrigatoriedade na elaboração do Plano em alguns casos, como em Municípios acima de 20 mil habitantes. Tal opção é preocupante a partir da constatação de que a grande maioria dos Municípios brasileiros não tem essa população e encontram-se desobrigados de instituir o plano diretor. A verdade é que se o instrumento foi criado como um marco nacional acerca do planejamento urbano, não atingirá esse objetivo. Segundo C. Silva, até 1º de julho dados do IBGE indicavam a

²⁷² PINTO, Vitor Carvalho. *Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 257-258.

²⁷³ ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. *Plano Diretor e Estatuto da Cidade: Medidas Cautelares e Moratórias Urbanísticas*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010. p. 91.

²⁷⁴ *Ibid.*, p. 232-233.

existência de 5.564 municípios registrados, onde 3.970 municípios (aproximadamente 71%) tinham até 20.000, não estando obrigados a instituir o plano diretor²⁷⁵. Tal situação representa um grave risco, pois, como está sendo demonstrado, o planejamento é quem garante um Município ambientalmente sustentável e os impactos ambientais urbanos tem sua origem, entre outros aspectos, na sua ausência. O Estatuto da Cidade deveria expressamente definir ao menos um plano mais simplificado para esses Municípios, evitando que no futuro eles sofram os mesmos problemas, em especial os ambientais, dos grandes aglomerados urbanos.

Também é obrigatória a formulação do Plano Diretor, nos casos de Municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; em que houver interesse ou necessidade de desapropriação pelo descumprimento da função social da propriedade, construção ou parcelamento compulsório ou cobrança de IPTU progressivo; e naqueles integrantes de áreas especiais de turismo ou inseridos em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental.

Além disso, há também a previsão, do conteúdo mínimo a ser dado ao Plano Diretor, que consiste na delimitação das áreas urbanas, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, operações urbanas consorciadas e da transferência do direito de construir, além de indicar um sistema de acompanhamento e controle.

Segundo Pinto, um aspecto fundamental a ser destacado para que se compreenda o Plano “no sistema de planejamento urbano é o que ele se constitui em pré-requisito para a realização de obras públicas e para o parcelamento do solo urbano”. Nesse sentido “o Plano não deve se limitar a fixar diretrizes gerais, a serem posteriormente traduzidas em leis urbanísticas, mas deve estabelecer concretamente a ordenação do território urbano” e reunir de forma exclusiva, “os elementos necessários para defini-la”.

Com base nesse entendimento, o Plano Diretor deve abarcar as regras de planejamento que irão estabelecer de que forma irá ocorrer parcelamento do solo, e orientará onde serão realizadas as obras públicas e como se dará a ocupação do território urbano.

Assim, definido o Plano Diretor, as demais normas de planejamento da ocupação, estarão vinculadas as regras nele formuladas e eventuais diretrizes políticas programáticas de governantes servirão apenas para sustentar a definição das prioridades²⁷⁶.

²⁷⁵ SILVA, Carlos Henrique Dantas da. *Plano Diretor: Teoria e Prática*. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 145-146.

²⁷⁶ Cf. RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. *Direito Urbanístico: Fundamentos para a construção de um Plano Diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: Educs, 2010. p. 87. “O Plano Direto é um dos

Além do Plano Diretor, os governos locais necessitam de outros instrumentos para que os objetivos da política urbana sejam alcançados e as diretrizes sejam observadas, garantindo um Município ambientalmente sustentável. Essa constatação se dá, pois o Plano, isoladamente, de nada valerá se outros instrumentos jurídicos municipais não estiverem de acordo com suas regras, entre os quais estão o Código de Obras, o Código de Posturas e o Código Municipal do Meio Ambiente, conforme será abordado no tópico seguinte.

4.4 Código municipal do meio ambiente, Código de posturas e Código de obras como desdobramentos do plano diretor e instrumentos na garantia de um município ambientalmente sustentável

Quando se trata dos instrumentos jurídicos de planejamento, auxiliares ao Plano Diretor, a abordagem normalmente consiste em referir àquele rol previsto no Estatuto da Cidade, indicando a disciplina e parcelamento do solo; o zoneamento ambiental; plano plurianual; diretrizes orçamentárias e orçamento anual; gestão orçamentária participativa; planos e programas setoriais; planos de desenvolvimento econômico e social. Tal opção é sensata, uma vez que o Estatuto da Cidade prevê expressamente estes instrumentos e os caracteriza como de planejamento municipal. Entretanto este rol não é taxativo. O *caput* do art. 4º diz que serão utilizados estes “entre outros” instrumentos – e o inciso III, dispõe que são instrumentos de planejamento municipal “em especial”, fato que abre espaço para que se defenda que outras leis municipais, como o Código de Obras, o Código de Posturas e o Código Municipal do Meio Ambiente também são instrumentos essenciais na garantia do planejamento urbano, sendo indispensável que sejam desdobramentos do Plano Diretor, para que se garanta um Município ambientalmente sustentável. Nesse sentido, cabe destacar o entendimento de Milaré:

A Política Nacional Urbana, além de ser um instrumento eficiente, é ainda um processo contínuo voltado para a melhoria constante da qualidade de vida das nossas cidades. Todavia, sua eficácia será alcançada apenas se os Municípios estiverem aparelhados para o desempenho das responsabilidades e dos encargos que a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade lhes cometem.²⁷⁷

instrumentos eficazes de planejamento, que vinculam os atos do administrador de forma permanente a curto, médio e longo prazo, sob pena de responsabilidade. Ele significa um projeto de cidade que não é de ninguém, mas que pertence a todos. A construção de obras vinculadas ao Plano Diretor significa o fim do personalismo dos prefeitos.”

²⁷⁷ MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 532.

É justamente por ser um “processo contínuo”, e que necessita um aparelhamento nos Municípios, é que se sugere que tais normas sejam desdobramento do Plano Diretor. Para que fique claro: não se quer aqui diminuir a valoração dos instrumentos de planejamento municipal indicados pelo Estatuto da Cidade, nem mesmo defender a inclusão do Código de Obras, Código de Posturas e Código Municipal do Meio Ambiente no rol previsto, primeiro, por que se reconhece a importância e a necessidade dos instrumentos previstos expressamente, tanto é que muitos deles foram abordados, ainda que de forma singela, em alguns pontos deste trabalho; e segundo, o Estatuto da Cidade já possibilita a utilização de outros instrumentos que não os citados, pois como já foi dito, trata-se de um rol meramente exemplificativo, portanto, a ideia é alertar para a possibilidade de utilização e demonstrar que é necessário transformar essas obras em desdobramentos do Plano Diretor, pois isto o tornará um instrumento mais efetivo.

Como já introduzido no tópico anterior, se entende que o Plano Diretor, como norma isolada, tem uma eficácia reduzida, em especial se outros instrumentos jurídicos municipais não estiverem de acordo com suas regras. Da mesma forma que as diretrizes do Estatuto da Cidade vinculam toda a produção normativa urbanística do país, o Plano Diretor terá o mesmo impacto sobre todas as normas que de alguma forma interfiram no planejamento do ente local. Nesse sentido, Silva aponta que uma das características das normas urbanísticas é que elas devem ser observadas de forma sistêmica: “a normatividade urbanística impõe uma visão dinâmica dirigida ao complexo de normas e dos instrumentos urbanísticos” e não a observação da norma de forma singular e os efeitos, que, isoladamente ela produziria²⁷⁸. Ainda com base neste autor, as normas urbanísticas no Brasil “não adquiriram unidade substancial, formando conjunto coerente e sistemado legislativamente” e se encontram dispersas em diversas instituições, não guardando relação entre si, o que dificulta a sua eficácia²⁷⁹. Rech destaca a necessidade de haver uma vinculação das normas municipais com o planejamento de ocupação dos Municípios:

As leis municipais são todos instrumentos de planejamento, que devem observar o Plano Diretor e servir também como instrumento de sua efetivação. Mas o que ocorre é uma profusão de normas sem nenhuma preocupação com o planejamento, desvinculadas do Plano Diretor.²⁸⁰

²⁷⁸ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 61.

²⁷⁹ *Ibid.*, p. 37.

²⁸⁰ RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. *Direito Urbanístico: Fundamentos para a construção de um Plano Diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: EducS, 2010. p. 205.

Uma sistematização das normas urbanísticas é fator indispensável para que seja garantida a efetividade dos instrumentos, fazendo com que todos acabem atrelados aos mesmos objetivos. A abordagem deste tema será desenvolvida no último tópico do trabalho, e, para que tal tarefa possa ser devidamente cumprida, é necessário tratar das normas municipais indicadas, o Código de Obras, o Código de Posturas e Código Municipal do Meio Ambiente, apontando seus conceitos, seu conteúdo e os argumentos que justificam se tratem de instrumentos indispensáveis na materialização das normas do Plano Diretor e na garantia de um Município ambientalmente sustentável.

Antes disso, entretanto, é necessário dar destaque a um dos instrumentos elencados no Estatuto da Cidade: a Lei do Parcelamento do Solo. A abordagem é fundamental, pois é esta norma municipal, observados critérios da legislação federal, que irá definir os usos permitidos e os índices urbanísticos para o parcelamento e para a ocupação do solo, incluído ainda, as áreas mínimas dos lotes e coeficientes máximos de aproveitamento de cada uma das zonas definidas para o Município²⁸¹.

Essas zonas, segundo Rech, serão definidas no Plano Diretor, enquanto a Lei de Parcelamento definirá seus critérios específicos de uso e uma estrutura proporcional “à densidade de ocupação”. Entretanto, a norma vem sendo utilizada de forma errada, tendo um “objetivo em si mesma, quando na realidade ela é mero instrumento de concretização e detalhamento do Plano Diretor”. A função desta norma que é definir critérios a partir do zoneamento previsto no Plano Diretor, estipulando diferentes ocupações, seja para a garantia de lotes populares, para definir zonas de captação de águas, ou outras funções, como a turística. Em outras palavras, a norma deve “tratar de questões micro do parcelamento, como estrutura viária local, e de acesso aos lotes, as dimensões dos terrenos, a forma de doação de ruas as áreas destinadas a equipamentos urbanos e comunitários” além de “espaços livres de circulação e uso da população²⁸²”.

O entendimento da Lei de Parcelamento do Solo é fundamental para a abordagem do Código de Obras, de Posturas e Municipal do Meio Ambiente. Os diferentes zoneamentos contidos no Plano Diretor serão concretizados pelas regras na Lei de Parcelamento do Solo e, assim como as obras a serem desenvolvidas a partir deste parcelamento, terão suas regras no Código de Obras; as condutas a serem exercidas nestes locais serão disciplinadas pelo Código

²⁸¹ BRASIL. Lei n. 6.766, de 19 de Dezembro de 1979, Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm. Acesso em 12.09.20011.

²⁸² RECH, Adir Ubaldio; RECH, Adivandro, op. cit., p. 218.

de Posturas e a utilização dos recursos ambientais destas zonas serão regradados pelo Código Municipal do Meio Ambiente.

Silva, ao tratar do Código de Obras, dispõe que se trata de uma “lei de responsabilidade municipal” e que nela estarão previstos “um conjunto de determinações, de regras gerais e específicas que devem ser seguidas nos processos do projeto, execução, manutenção, utilização e licenciamento” que envolvam as “obras, equipamentos e demais edificações dentro dos limites municipais”. Além disso, segundo o autor a norma disciplina “todos os atos burocráticos e administrativos referentes às edificações” tanto “no seu espaço edificado” quanto “no seu entorno²⁸³”.

Com entendimento semelhante, Rech lembra que se trata de “um dos mais valiosos instrumentos de direito urbanístico” e que até pouco tempo era “o único utilizado pelo Poder Público municipal, para estabelecer regras urbanísticas em nossas cidades” e acrescenta: “os princípios, as diretrizes e os zoneamentos do Plano Diretor têm no Código de Obras um dos principais instrumentos de efetivação²⁸⁴”.

Não utilizando expressamente o termo “Código de Obras”, Silva dispõe sobre a necessidade da “ordenação da atividade edilícia” no seu sentido estrito²⁸⁵, que consiste na atividade que se refere a “fazer edifício, edificar, construir” e uma de suas concepções é de criar “normas que, enquanto tendem a assegurar também uma melhor coexistência e utilização das propriedades privadas no interesse dos proprietários confinantes, se propõem principalmente uma finalidade mais ampla de interesse geral”. Segundo o autor, “as normas de direito de construir são de competência dos Municípios” e consistirão nos aspectos “estruturais”, que referem-se as construções isoladamente e nos “aspectos urbanísticos”, que tratará do “conjunto das construções da cidade”, em outras palavras, este último aspecto consiste “no conjunto de medidas que visa a realizar a adequação da atividade construtiva dos particulares ao modelo de assentamento previsto para cada zona ou área²⁸⁶”.

Nessa linha de divisão de aspectos “estruturais” e “urbanísticos” dispostos no Código de Obras, Rech exemplifica cada um, citando, quanto ao primeiro, que a norma tratará de “prevenção contra incêndio, do tipo de escadarias, das marquises, de proteção dos transeuntes, dos elevadores, do afastamento das vias públicas; definindo largura de calçadas defronte a

²⁸³ SILVA, Carlos Henrique Dantas da. *Plano Diretor: Teoria e Prática*. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 130.

²⁸⁴ RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. *Direito Urbanístico: Fundamentos para a construção de um Plano Diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: Educ, 2010. p. 209.

²⁸⁵ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 60. Segundo o autor, o sentido amplo do termo “atividade edilícia” trata do ordenamento da cidade como um todo.

²⁸⁶ *Ibid.*, p. 429-431.

prédios”. Tais elementos são “de responsabilidade do proprietário e contribuirão para a passagem convivência e segurança de pedestres²⁸⁷”.

Quanto ao aspecto “urbanístico”, o autor indica como exemplos a “característica de residências, prédios, hotéis, igrejas, cinemas, prédios públicos, industriais, comércio, locais de estacionamento”, além de reforçar que norma deve estabelecer “a forma de intervenções nos prédios históricos, de arquitetura predominante de interesse da cidade” e fixar “o número de andares que pode ou não ser construído em cada tipo de zoneamento previsto no Plano Diretor²⁸⁸”.

Assim, através do Código de Obras, o Município licencia, fiscaliza a execução, a devida utilização e a manutenção dos edifícios e obras. Silva, resumidamente, dispõe ser funções desta norma a regulação do uso do solo em conjunto com as demais regulamentações; o cuidado com a estética urbana; o controle da área edificada; a promoção da proteção ambiental e a garantia de salubridade do meio ambiente, através da “ventilação, parques, equipamentos urbanos, iluminação natural, coeficiente de utilização/aproveitamento, recuos” entre outras situações²⁸⁹.

O conteúdo e as funções do Código de Obras já apontam para uma conclusão de porque esta norma é um instrumento indispensável na garantia de um Município ambientalmente sustentável. De nada adiantará ter um Plano Diretor baseado nas diretrizes do Estatuto da Cidade e com foco na consecução dos objetivos da Política Urbana se, ao autorizar-se uma determinada construção, em especial de grande impacto, o Código de Obras não apontar em um mesmo sentido. É necessária uma complementação no zoneamento e nos índices previstos no Plano Diretor, que oriente e regule as regras de licenciamento para construir em cada um das áreas, e esta previsão deve constar no Código Obras.

Outro exemplo é o trazido por Rech, ao dispor que algumas cidades dispõem que suas construções devam ter determinadas características, como por exemplo, é o caso de Gramado, onde o Plano Diretor define que deverá, em determinados locais, ser preservada a “arquitetura alemã”. Mas o Código de Obras, que deveria definir os traços que a caracterizam, nada trata sobre o tema, possibilitando uma interpretação ampla do significado, o que pode

²⁸⁷ RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. *Direito Urbanístico: Fundamentos para a construção de um Plano Diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: Educ, 2010. p. 209.

²⁸⁸ *Ibid.*, p. 209.

²⁸⁹ SILVA, Carlos Henrique Dantas da. *Plano Diretor: Teoria e Prática*. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 130.

trazer prejuízo, pois é “a arquitetura que um dos aspectos que caracteriza a cidade como turística²⁹⁰”.

O Código de Posturas é outro instrumento indispensável na garantia de um Município ambientalmente sustentável, devendo ser visto como um desdobramento do Plano Diretor, tanto na efetivação de suas diretrizes como no alcance dos seus objetivos. Silva, dispõe que “o código de posturas diferencia-se do de obras porque aborda temas que não são próprios da edificação e do seu entorno, contendo as medidas de polícia administrativa a cargo do município”. Assim, o autor afirma que “o Código de Obras cuida do que há perto e dentro dos muros, enquanto o Código de Posturas organiza as relações sociais das pessoas na utilização dos espaços comuns²⁹¹”. Em outras palavras, Pinto exemplifica, dizendo que “as posturas municipais exigem tradicionalmente do proprietário que mantenha limpo o seu terreno, para que o acúmulo de lixo não favoreça a proliferação de vetores de doenças como ratos e insetos” enquanto que “a obrigação de evitar a deterioração de edificações, para evitar o risco de desabamentos ou incêndios é frequentemente estabelecida nos códigos de obras e edificações²⁹²”.

Também tratando do Código de Posturas, Rech dispõe que esta norma “impõe comportamentos de convivência e civilidade nas relações de cidadania” e no seu conteúdo regramos “como o cidadão, membro de um determinado município deve portar-se para que o projeto de cidade, idealizado pelas normas municipais, efetivamente aconteça, com condutas positivas dos seus munícipes”. Em um paralelo interessante, o autor refere que o Código de Posturas “é semelhante às regras de convivência condominial” a diferença é que as regras de condomínio “são de ordem privativa”, já o Código é “cogente, de ordem pública²⁹³”.

O objetivo da norma, segundo Silva, consiste em “organizar a vida na cidade, seja impedindo abusos e inadequações, seja regulando o funcionamento das posturas das pessoas²⁹⁴”. Com abordagem semelhante, Rech destaca que norma objetiva “tipificar posturas de convivência de vizinhança e de cidadania dos munícipes e estabelecer medidas de polícia administrativa a cargo do município²⁹⁵”. Entre os exemplos de posturas reguladas estão feiras

²⁹⁰ RECH, Adir Ubaldó; RECH, Adivandro. *Direito Urbanístico: Fundamentos para a construção de um Plano Diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: Educs, 2010. p. 210-211.

²⁹¹ SILVA, Carlos Henrique Dantas da. *Plano Diretor: Teoria e Prática*. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 130-131.

²⁹² PINTO, Vitor Carvalho. *Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 188.

²⁹³ RECH, Adir Ubaldó; RECH, Adivandro, op. cit., p. 225.

²⁹⁴ SILVA, Carlos Henrique Dantas da. *Plano Diretor: Teoria e Prática*. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 131.

²⁹⁵ RECH, Adir Ubaldó; RECH, Adivandro, op. cit., p. 225.

públicas, higiene das vias pública, funcionamento de estabelecimentos, numeração dos prédios, cemitérios, etc²⁹⁶.

Cabe ressaltar, nas palavras de Rech, que “o Código de Posturas é um instrumento de efetivação e concretização do projeto de cidade, previsto no Plano Diretor, pois estabelece posturas de convivência e cidadania positivas” citando novamente o exemplo do aspecto turístico, afirma que “não há eficácia quando Plano Diretor estabelece normas urbanísticas de construção de uma cidade turística e o povo se comporta de forma diversa”, e nesse sentido, será o comportamento do povo que vai dar efetividade à cidade pretendida²⁹⁷.

Como exemplos de problemas, que somente serão efetivamente amenizados com uma interlocução entre o Código de Obras, Código de Postura e Plano Diretor, podem ser referidos a destinação dos prédios públicos e eficiência nas práticas de gestão. O primeiro é um problema já trabalhado no tópico 3.2, em que o mercado imobiliário se apresenta como uma barreira à efetividade dos instrumentos jurídicos de planejamento, pois, pelo seu dinamismo, acaba por modificar a funcionalidade de determinadas regiões.

A materialização do problema se dá quando, não havendo convergência com o Plano Diretor, o Código de Obras acaba por permitir a modificação de um imóvel, inicialmente com características e localizado em zona residencial, que muda seus aspectos de construção e passa a ser utilizado comercialmente; e, ao mesmo tempo, o Código de Posturas acaba por permitir que a nova atividade seja desenvolvida. Essas modificações, como já fora dito, fogem do controle preventivo do planejamento, que pensa uma área com uma funcionalidade e ela acaba sendo destinada para outra, cabendo ao Código de Obras e de Posturas garantir que tais modificações não aconteçam, garantindo a realização dos regramentos contidos no Plano Diretor. Nesse sentido, é esclarecedora a abordagem de Pinto sobre o tema:

De fato, a fixação de índices urbanísticos sempre tem como pressuposto o uso atribuído à zona. Uma mesma edificação corresponderá a densidades populacionais distintas conforme a atividade que sirva de suporte. Além disso, há uma regulamentação, nos Códigos de Obras, ou de Edificações, a respeito dos aspectos estruturais a serem observados na construção de edificações. Esses códigos estabelecem regras próprias para cada tipo de edificação, conforme o fim a que se destinem: residência, comércio, indústria, escola, hospital, etc. Assim sendo, o adequado aproveitamento de um terreno somente estará configurado quando for realizada a edificação prevista no Plano Diretor, ou seja, adequada ao imóvel edificado, mas que não possa ser utilizado para o uso previsto na zona, também pode ser considerado “subutilizado”. Nessa condição, deverão ser considerados

²⁹⁶ SILVA, Carlos Henrique Dantas da. *Plano Diretor: Teoria e Prática*. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 131.

²⁹⁷ RECH, Adir Ubaldio; RECH, Adivandro. *Direito Urbanístico: Fundamentos para a construção de um Plano Diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: Educs, 2010. p. 225-226.

desconformes, não podendo, portanto, ser alterados senão segundo os novos padrões.²⁹⁸

A segunda questão, referente à eficiência nas práticas de gestão, anteriormente abordadas no tópico 3.3 deste trabalho, diz respeito a fiscalização. Muitos casos, como o descrito acima, ocorrem ou por uma omissão do Poder Público, que por não constatar, ou fazer “vista grossa”, a determinadas burlas aos Códigos de Obras e de Posturas acaba deixando que determinadas irregularidades se consolidem, colocando em risco todo um planejamento, ou mesmo por ineficiência, em que os regramentos dos Códigos não proíbem determinadas situações, e assim, elas evoluem de uma forma que colocam em xeque as diretrizes do Plano Diretor. O entendimento de Rech sobre o Código de Obras pode ser estendido ao Código de Posturas, uma vez que suas inadequações em relação “ao projeto de cidade acaba criando distorções, desvios que, aos poucos, vão descaracterizando a efetivação do Plano Diretor²⁹⁹”.

A terceira norma municipal, defendida como um desdobramento necessário do Plano Diretor é o Código Municipal do Meio Ambiente.

Antunes entende que “o meio ambiente está incluído no conjunto de atribuições legislativas e administrativas municipais e, em realidade, os Municípios formam um elo fundamental na complexa cadeia de proteção ambiental”, entretanto, na inexistência de tal regramento, é possível que exista convênio do Município com entes superiores³⁰⁰.

Os convênios, em regra, carecem de efetividade, afirmação que pode ser justificada, pelo posicionamento de Krell, uma vez que “a falta de uma definição prévia mais precisa das funções de cada nível de componentes do SISNAMA faz com que importantes esforços sejam executados em níveis inadequados e não produzam os efeitos adequados”:

Em muitas cidades, a harmonização entre órgãos ambientais estaduais e das prefeituras ainda não ocorre de maneira satisfatória, e pequenas empresas como tinturarias, funilarias, bares e restaurante, lavanderias e postos de gasolina acabam não sendo controladas por ninguém. Em geral, as esferas estatais superiores quase não influenciam o desempenho dos municípios na execução dos seus encargos locais

²⁹⁸ PINTO, Vitor Carvalho. *Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 198-199.

²⁹⁹ RECH, Adir Ubaldó; RECH, Adivandro. *Direito Urbanístico: Fundamentos para a construção de um Plano Diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: EducS, 2010. p. 210.

³⁰⁰ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 10. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p.85.

relacionados à proteção ambiental, evitando também a tomada de medidas punitivas contra eles.³⁰¹

Para evitar a falta de efetividade dos convênios, Antunes ressalta “a necessidade de que os Municípios se equipem com uma legislação adequada, com previsão dos tipos administrativos e das sanções a serem aplicadas” ressaltando que “o fato de existir uma competência comum entre União, Estado e Municípios para proteger o meio ambiente” não exime a responsabilidade do ente local de ter uma legislação própria³⁰².

Essa norma própria, local, que trata do meio ambiente, é o Código Municipal do Meio Ambiente, também frequentemente denominada de Política Municipal do Meio Ambiente. Maciel destaca que o Município não pode ignorar, ao tratar de matéria ambiental e urbanística local, o interesse geral transmitido pela norma federal, devendo respeitar, entre outras normas, a Política Nacional do Meio Ambiente e o Estatuto da Cidade³⁰³. Ao lado do Código Municipal, o Município deve instituir Secretaria Municipal e o Conselho Municipal, formando-se assim, um Sistema Municipal do Meio Ambiente.

O Código Municipal do Meio Ambiente, respeitadas as normas gerais e eventuais regramentos estaduais, deve conter princípios; instrumentos; regras de fiscalização; infração e penalidades referentes ao controle de diversas formas de poluição, como do ar, do solo, das águas, sonora, visual, entre outras. Uma vez havendo disposição acerca da “imposição e a arrecadação de multas” exige-se que a norma esteja “plenamente submetida ao princípio da legalidade”. Desta forma, para que se compatibilize “a competência constitucional dos Municípios para darem combate à poluição e proteger o meio ambiente, com o princípio da legalidade” é necessária “a existência de uma legislação municipal própria sobre o assunto e, principalmente, com sua aplicação aos casos concretos³⁰⁴”.

Não existem comentários na doutrina acerca do Código Municipal do Meio Ambiente como um desdobramento do Plano Diretor. Entretanto, há alguns apontamentos nesse sentido, como a vinculação do Zoneamento Ambiental ao Plano Diretor e a aproximação dos Estudos de Impacto Ambiental e Impacto de Vizinhança, o que demonstra a

³⁰¹ KRELL, Andreas J. *Discricionariedade Administrativa e Proteção Ambiental: O controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 110.

³⁰² ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 10. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p.85.

³⁰³ MACIEL, Marcela Albuquerque. *Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável: A Avaliação Ambiental Estratégica como Instrumento de Integração da Sustentabilidade ao Processo Decisório*. p.452-486. In BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPPELLI, Silvia; IRIGARAY, Carlos Teodoro José. *PMNA: 30 anos da Política Nacional do Meio Ambiente*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2011. p. 472.

³⁰⁴ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 10. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 85-86.

proximidade destes instrumentos. Não serão respaldadas as diretrizes da cidade sustentável e da proteção ao meio ambiente natural e construído previstos no Estatuto da Cidade, e que obrigatoriamente devem ser observados no Plano Diretor, se a cidade não tiver regras que estipulem quais os limites da poluição sonora e visual que serão permitidas ou se serão proibidas em cada uma de suas zonas. Não haverá solução jurídica viável sobre os limites da regularização fundiária nas áreas de preservação permanente, que garanta e proteja o “projeto de cidade” previsto no Plano Diretor, se as suas diretrizes não encontrarem-se respaldadas na Política Municipal do Meio Ambiente.

Embora a visualização como desdobramento normativo do Plano Diretor do Código de Obras e do Código de Posturas seja mais clara, até porque se trata de normas urbanísticas e tem, como lei geral, o Estatuto da Cidade e o Código Municipal do Meio Ambiente, que tem como lei geral a Política Nacional do Meio Ambiente, também deve apresentar-se como um desdobramento do Plano Diretor, evitando que incongruências entre os instrumentos impeçam a garantia de um Município ambientalmente sustentável. A necessidade de unidade entre os instrumentos jurídicos de planejamento da ocupação, incluídos o Código de Obras, Código de Posturas e Política Municipal de Meio Ambiente, criando-se um sistema normativo urbanístico municipal é o tema do último tópico desta dissertação.

4.5 Um sistema normativo urbanístico municipal como garantia do planejamento da ocupação ambientalmente sustentável do município

Embora a Constituição de 1988 tenha aberto espaço para a realização de “uma unidade substancial” das regras de Direito Urbanístico, conforme bem dispõe Silva, a verdade é que elas “ainda se acham espalhadas em vários diplomas legais, federais, estaduais e municipais³⁰⁵”. Segundo Pinto, “a primeira legislação geral de direito urbanístico” foi o Estatuto da Cidade e “inicia-se uma nova era em que o direito urbanístico passa a dispor de princípios e institutos positivados nacionalmente³⁰⁶”. O Estatuto trata-se, com já dito, de “um conjunto normativo intermediário³⁰⁷” e dependerá das ações e da responsabilidade do Município, através da formulação de um Plano Diretor, que obrigatoriamente deve estar

³⁰⁵ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 50.

³⁰⁶ PINTO, Vitor Carvalho. *Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 107.

³⁰⁷ SUNFELD, Carlos Ari. *O Estatuto da cidade e suas diretrizes gerais*. In DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sergio (Org.). *Estatuto da Cidade: Comentários à Lei 10.257/01*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 52.

vinculado às diretrizes do art. 2º do Estatuto da Cidade e da implementação de outros instrumentos.

A verdade é que o Plano Diretor, em muitos casos, é feito não com o intuito de planejar a cidade, ordenando suas funções sociais e garantindo a qualidade de vida aos cidadãos, mas unicamente para evitar a possibilidade de sanções pela omissão. Em outras palavras: é feito não para planejar, mas para cumprir o regramento do Estatuto da Cidade, que prevê a obrigação de haver um Plano Diretor, em determinados Municípios. Uma medida inteligente, em relação a esta constatação, está prevista no próprio Estatuto da Cidade e determina que as diretrizes e as prioridades do Plano Diretor devam estar respaldadas nas leis orçamentárias, vinculando a aplicação das receitas com os princípios da principal norma de planejamento urbano. Além disso, prevê uma série de instrumentos, dentre os quais está Zoneamento ambiental e que visam dar efetividade as regras do Plano Diretor, através da sistematização de suas regras com outros instrumentos.

A verdade é que, mesmo com o advento do Estatuto da Cidade e a obrigatoriedade de formulação de um Plano Diretor, os problemas urbanos, em especial os ambientais, permanecem acontecendo. Krell, ao referir os problemas do direito ambiental, argumenta que o verdadeiro problema está na aplicação efetiva das leis, lecionando que “a maior dificuldade reside na falta de aplicação dessas normas, e, em muitos casos, pode-se ganhar a impressão de que as leis de proteção ambiental servem menos para ser executadas e mais para “legitimar o sistema político” que, através da promulgação de normas “finge a capacidade e vontade de resolver os problemas³⁰⁸”. O problema apontado pelo autor também é característico no Direito Urbanístico, ainda mais perante a análise proposta, em que se objetiva, através de instrumentos jurídicos de planejamento da ocupação, a garantia de um Município ambientalmente sustentável.

Nesse aspecto, esta pesquisa busca, nos termos propostos por Krell, “uma reflexão pragmática” que vise ultrapassar “os confins da norma legal e examine os complexos fenômenos jurídicos, políticos e socioeconômicos, os quais condicionam sua viabilidade e utilidade social³⁰⁹”, e foi essa atividade que foi desenvolvida até aqui, entendendo-se que é preciso avançar, não só criando regras, mas entendendo a origem dos problemas, para que os instrumentos jurídicos de planejamento da ocupação demonstrem-se efetivos e garantam um Município ambientalmente sustentável.

³⁰⁸ KRELL, Andreas J. *Discrecionalidade Administrativa e Proteção Ambiental: O controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 90.

³⁰⁹ *Ibid.*, p. 90.

Esse estudo, que indicou no Capítulo 2 a relação das cidades com a globalização e suas regras; com o processo de urbanização brasileiro; com a crise ambiental, sob o enfoque do risco; com as matrizes discursivas da sustentabilidade urbana, para só assim indicar preceitos para um Município ambientalmente sustentável; e que, no Capítulo 3, apresentou a abrangência do termo instrumentos jurídicos de planejamento da ocupação, indicando suas barreiras de ordem econômica, com abordagem do mercado imobiliário; de ordem política, em especial referente à distribuição dos recursos e a ineficiência das práticas de gestão; e de ordem social, onde foram trabalhados os aspectos inerentes a gestão democrática da cidade; defende a efetividade dos instrumentos jurídicos de planejamento da ocupação urbana e rural, passa, além do enfrentamento dos aspectos abordados, por uma sistematização das normas municipais que interfiram no planejamento urbano.

Carnelutti, ao tratar da “deficiência das fontes jurídicas” argumenta que “no tecido da ordem jurídica há soluções de continuidade que deixam fugir um ou outro caso”, mas que “é natural que as deficiências da ordem jurídica tenham de ser preenchidas” e que, o meio para este fim, se dará “pelo princípio da complementaridade da ordem jurídica, segundo o qual esta deva possuir capacidade de se completar”. Uma das formas de complementação, segundo o autor, se dá através da “hetero-integração de normas” onde a integração se dá “com as normas ou com os preceitos fornecidos por outra fonte³¹⁰”. Segundo Ferraz, esse conjunto de normas poderá ser considerado um ordenamento ou sistema, no entanto, não basta um conjunto de normas, sendo necessários também “critérios de classificação” que “organizam a matéria, esclarecem as relações de integração”. Em outras palavras, o autor explica que:

Um ordenamento, em relação ao qual a pertinência de uma norma a ele é importante para identifica-la como norma válida, além de ser um conjunto de elementos normativos (normas) e não normativos, é também uma estrutura, isto é, um conjunto de regras que determinam as relações entre os elementos.³¹¹

³¹⁰ CARNELUTTI, Francesco. *Teoria Geral do Direito*. Rio de Janeiro: Âmbito Cultural, 2006. p. 173-187.

³¹¹ FERRAZ JR. Tércio Sampaio. *Introdução ao Estudo do Direito*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 176. O autor exemplifica a diferença, fazendo analogia a uma sala de aula: “Note bem a diferença: uma sala de aula é um conjunto de elementos, as carteiras, a mesa do professor, o quadro-negro, o giz, o apagador, a porta, etc.; todavia, esses elementos, todos juntos, não formam uma sala de aula, pois pode tratar-se de um depósito da escola; é a disposição deles, uns em relação aos outros, que nos permite identificar a sala de aula; essa disposição depende de regras de relacionamento; o conjunto dessas regras e da relações por elas estabelecidas é a estrutura. Assim, quando dizemos que a sala de aula é um conjunto de relações (estrutura) e de elementos (repertório), nela pensamos como um sistema. O sistema é um complexo que se compõe de uma estrutura e um repertório. Nesse sentido, ordenamento é sistema.”

No entanto, esta ideia de ordenamento, ou sistema orientado, não é a realidade do planejamento urbano. Segundo Rech, o que há é uma “profusão de normas sem efetividade, sem unidade e que conduzem a lugar algum e não significam a construção de um projeto de cidade sustentável³¹²”. Silva, referindo Spantigatti, diz que as normas poderão ser identificadas sobre dois aspectos, sendo “um critério de caráter material” que leva em consideração o objeto regulado e um “critério substancial”, que diz respeito a “unidade de princípios que constitui um instituto”, e, em regra, as normas urbanísticas acabam por ter somente uma conexão com base no “critério material”, ou seja, tratam do mesmo objeto, mas não seguem uma unidade de princípios³¹³.

Amadei registra que o direito urbanístico se trata de um “campo normativo difuso” que, como já visto, parte de regras constitucionais e do Estatuto da Cidade para, após, se apresentar “pulverizado em inúmeras normas infraconstitucionais federais, estaduais e municipais”. E é nesse sentido, nos Municípios, “que se formam as particularizações normativas em atenção às situações concretas de cada cidade, a partir do plano diretor” e de outras normas locais “de maior expressão para a ordenação dos espaços urbanos” entre as quais o autor indica o “regramento do uso, ocupação e parcelamento do solo urbano, com destaque especial a lei de zoneamento” incluindo-se “o zoneamento de interesse social e o zoneamento de interesse ambiental” e destacando que:

A esse quadro difuso, que sem dúvida, dificulta a operacionalidade do direito, é preciso acrescentar ainda há significativos pontos de contato do direito urbanístico com várias outras regras de outros ramos do direito, que impõem a compreensão e aplicação conjunta, tal como as de direito ambiental e a de proteção do patrimônio histórico, artístico, arqueológico e cultural.³¹⁴

É nessa linha que se entende a necessidade de se pensar mais além o planejamento urbano, com desdobramentos não só na esfera urbanística, através dos Códigos de Obras e de Posturas, mas também na esfera ambiental, tornando o Código Municipal do Meio Ambiente uma complementação do Plano Diretor. A opção por dar destaque a essas normas não foi por acaso, indiferente ao fato de serem elas normatizações advindas do interesse local ou fruto de suplementação de normas estaduais e federais. A verdade é que elas regem o Poder de Polícia, definindo o licenciamento, a fiscalização, o controle e as punições referentes à construção e ao estado de conservação das edificações; ao comportamento dos munícipes nas

³¹² RECH, Adir Ubaldó; RECH, Adivandro. *Direito Urbanístico: Fundamentos para a construção de um Plano Diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: EducS, 2010. p. 25.

³¹³ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 50.

³¹⁴ AMADEI, Vicente de Abreu. *Urbanismo Realista*. Campinas: Millenium, 2006. p. 17-21.

mais diversas atividades; e a utilização dos recursos ambientais naturais e construídos em âmbito local. A realização dos objetivos e das diretrizes da política urbana, materializadas no Plano Diretor serão, em grande parte, implementadas com a ação do Estado no exercício destas práticas administrativas.

Segundo Pinto, que faz elaborada abordagem sobre os diferentes sistemas urbanísticos, dividindo-os em sistema continental europeu, sistema norte americano e sistema britânico, “a institucionalização definitiva do urbanismo brasileiro ainda carece de uma legislação mais sistemática” destacando que “todos os países desenvolvidos do mundo dispõem de uma legislação coerente de urbanismo” e que países como a França e a Itália adotam “a denominação de Código de Urbanismo³¹⁵”. Cada um desses modelos tem suas peculiaridades, como destacado na obra do autor, e não quer se defender a adoção de um destes sistemas para o Brasil, até porque existem algumas disposições singulares no nosso sistema federativo, já abordadas no tópico 3.3, que impediriam tal opção. A ideia que se tem com o destaque para esses argumentos é demonstrar que países desenvolvidos, que provavelmente têm uma condição de qualidade de vida nos seus espaços urbanos, optaram por uma sistematização dos seus regramentos urbanísticos.

Assim, para que se construa um sistema normativo urbanístico municipal, que garanta o planejamento da ocupação ambientalmente sustentável do Município, é necessário que a Lei Orgânica do Município já preveja esse interesse local. Segundo Saule Junior, os Municípios devem “construir uma ordem urbana própria e específica, devendo tendo como instrumentos fundamentais a Lei Orgânica Municipal e o Plano Diretor³¹⁶”. Nesse mesmo sentido, Alochio vê que “as normas contidas nos Planos devem estar compatíveis, e devem ser complementadas, numa relação de simbiose e complementaridade, com as normas das Leis Orgânicas Municipais³¹⁷”.

Essa vinculação é indispensável na garantia da proposta, pois normalmente, na criação de normas municipais, a única ser observada pelos legisladores locais é a Lei Orgânica, como bem dispõe Rech: “o que se verifica na pesquisa comparativa, realizada entre os diversos municípios, é que as demais leis municipais têm preocupação apenas em não contrariar normas constitucionais ou a Lei Orgânica”. Desta forma, a vinculação das normas

³¹⁵ PINTO, Vitor Carvalho. *Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 83-115. O Capítulo II do livro trata com profundidade sobre o tema dos “Planos Urbanísticos no Direito Comparado”.

³¹⁶ SAULE JUNIOR, Nelson. *Estatuto da Cidade e o Plano Diretor: Possibilidades de uma Nova Ordem Legal e Urbana Justa e Democrática*. In OSORIO, Leticia Marques (org.). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras*. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 2002. p. 84.

³¹⁷ ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. *Plano Diretor e Estatuto da Cidade: Medidas Cautelares e Moratórias Urbanísticas*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010. p.120.

caracterizadas como “desdobramentos do planejamento urbano” ao Plano Diretor pode ser exigida por determinação na Lei Orgânica, isto é necessário porque, as normas normalmente “ignoram o Plano Diretor e muito menos estão preocupadas em induzir um comportamento do administrador e do cidadão para a construção do projeto de cidade proposto pelo Plano Diretor³¹⁸”.

Na verdade, pela posição de Rech, não haveria necessidade de dispor na Lei Orgânica a sistematização proposta, uma vez que, segundo ele, “as leis municipais podem ser ilegais quando contrariam o Plano Diretor, ou não são instrumentos de concretização do projeto previsto no Plano Diretor³¹⁹”. Entretanto, se considera prudente, caso haja interesse local, que seja prevista como diretriz da Lei Orgânica Municipal, no capítulo que trata da Política Urbana, a indicação de uma sistematização dos instrumentos de planejamento da ocupação tendo como base o Plano Diretor, entre os quais se incluem o Código de Obras, o Código de Posturas e o Código Municipal do Meio Ambiente, além daqueles previstos no Estatuto da Cidade e outros que justificadamente possam ser definidos como tal.

Outro argumento, trazido por Amadei, que contribui com essa ideia de sistema normativo urbanístico municipal, trata-se dos “princípios básicos para a leitura e aplicação de legislação difusa”, sendo eles, “o princípio da congruência normativa, que exige interpretação lógica, harmônica e eficiente de todo o universo normativo” e o “o princípio do exame integrativo e analítico” que sugere a consideração do “conjunto integral das regras do direito, partindo da regras gerais às particulares, em interpretação sistemática, completa e conectiva de todo o campo normativo, em prol da unicidade do ordenamento jurídico³²⁰”.

É fundamental para que se esclareça: não se quer vender a ideia de que um Código urbano-ambiental solucionaria o problema da ineficiência do complexo normativo, que trata do planejamento urbano. Pelo contrário, confia-se nos instrumentos existentes, entretanto se reconhece que falta a chamada “unidade substancial” onde todas as regras apontem para um objetivo em comum, seguindo os mesmos princípios e diretrizes. Dessa forma, não há uma crítica em relação a disposição difusa da matéria urbanística relativa a garantia de um Município ambientalmente sustentável, mas sim, a partir de “uma reflexão pragmática” exposta nesse trabalho, fica constatado que da forma com vem sendo articulado esse sistema normativo municipal, ele carece de efetividade.

³¹⁸ RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. *Direito Urbanístico: Fundamentos para a construção de um Plano Diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: EducS, 2010. p. 205.

³¹⁹ Ibid., p. 206.

³²⁰ AMADEI, Vicente de Abreu. *Urbanismo Realista*. Campinas: Millenium, 2006. p. 22.

Portanto, neste momento, o interesse é tratar do princípio de exame integrativo e analítico, uma vez que o princípio da congruência normativa diz respeito a questões de “competência legislativa, a hierarquia de fontes, a eficácia própria de cada regra, bem como ao espaço e ao tempo de vigência de cada lei”, fatores que, de alguma forma, já foram abordados durante o trabalho³²¹.

O princípio do exame integrativo e analítico deve ser explicado em dois pontos. O ponto número um diz respeito ao aspecto integrativo, “que impõe o enlace das diversas normas jurídicas, inclusive as de distintos ramos do direito que estejam em conexão com a matéria”; o ponto número dois refere-se ao aspecto analítico e sugere que se parta do “geral para o particular³²²”. Este segundo vem sendo abordado desde o tópico 3.1, quando foram apresentados os objetivos, as diretrizes da política urbana em consonância com o tópico 4.1, onde ficou caracterizado que as diretrizes são vinculantes. Assim, a partir de um exame analítico, observa-se a normatização urbanística, como os preceitos da Constituição Federal, o Estatuto da Cidade, eventuais normas estaduais que tratem regionalizações e a legislação local, baseada no Plano Diretor e nas demais normas municipais de caráter urbanístico, como é o caso do Código de Obras e do Código de Posturas.

Segundo Amadei, o ponto um resulta “do fato de que, em matéria de legislação urbanística se faz necessário não só o exame sistemático das regras de direito urbanístico” devendo-se observar também “sua leitura integrativa com as normas de ramos distintos do direito, especialmente as de direito ambiental”. Nestes termos, o autor conclui:

Não se pode, assim, na interpretação sistemática que a legislação urbanística exige, ficar alheio a integralidade do direito, ao contrário, é indispensável, que seja completa e conectiva com todo o campo normativo, para o respeito da unidade do ordenamento jurídico.³²³

Desta forma, é possível garantir a “unidade substancial” do ordenamento jurídico urbanístico municipal, fator necessário e indispensável para a garantia de um Município ambientalmente sustentável, e para isso, não se faz necessário a criação de um Código Urbano-Ambiental, mas a sistematização dos instrumentos jurídicos de planejamento da ocupação, segundo o princípio de exame integrativo e analítico, sendo eles, além do Plano Diretor, aqueles previstos no art. 4º, III do Estatuto da Cidade e o Código de Obras, Código de Posturas e o Código Municipal de Meio Ambiente.

³²¹ AMADEI, Vicente de Abreu. *Urbanismo Realista*. Campinas: Millenium, 2006. p. 23.

³²² *Ibid.*, p. 28.

³²³ *Ibid.*, p. 29-30.

Desta forma, o problema indicado no projeto desta dissertação, que questionava: “Como os instrumentos jurídicos de planejamento da ocupação urbana podem garantir a formação de um Município ambientalmente sustentável?” foi respondido, a partir de uma “uma reflexão pragmática” desenvolvida nos três capítulos do trabalho, onde foram abordados, além dos essenciais aspectos jurídicos e ambientais, questões globais (tópico 2.2), sociais (tópico 2.3), econômicas (tópico 3.2), históricas (tópico 2.3), e políticas (tópico 3.3) que contextualizaram a situação urbana e indicaram, que os instrumentos jurídicos de planejamento da ocupação urbana (tópicos 3.1. e 4.4), superando determinadas barreiras (tópicos 3.2; 3.3; e 3.4) e formulando um Plano Diretor realista (tópico 4.3); vinculado ao objetivo e as diretrizes da política urbana (tópicos 3.1 e 4.1) e as normas locais, como o Código de Obras, Código de Posturas e Código Municipal do Meio Ambiente (tópicos 4.4 e 4.5) podem garantir um Município ambientalmente sustentável, que tem seu significado nos preceitos indicados e nos fundamentos legais que o caracterizam (tópicos 2.1; 2.5 e 3.1).

CONCLUSÃO

No trajeto percorrido até aqui as reflexões desenvolvidas apontam para uma série de conclusões, que no seu conjunto, definem de que forma os instrumentos jurídicos de planejamento da ocupação urbana podem garantir um Município ambientalmente sustentável. Uma delas refere-se ao conceito de Município, que poderá ser tomado como sinônimo de cidade e deverá ser observado em sua concepção contemporânea, devendo o seu planejamento ter em conta o território local como um todo, incluindo-se as áreas rurais e os povoados.

Apesar dessa definição, o território do Município não pode ser visto como algo isolado, uma vez que ele faz parte de uma região, de um estado-membro e da federação, além de estar inserido em um contexto global. A sustentabilidade urbana tornou-se pauta na agenda das agências internacionais, que passaram a definir normas orientadoras para a garantia da sustentabilidade local. Apesar destas orientações contemplarem a preocupação com o Meio Ambiente, elas devem ser observadas com cuidado, uma vez que não fazem distinção entre as diferentes realidades de cada Município, sendo necessária uma postura promotora dos governos locais, evitando que as diretrizes globais sejam sobrepostas aos anseios da população.

Outra conclusão é de que processo de urbanização desordenado, caracterizado pela ausência de políticas públicas socioeconômicas e ambientais, teve como efeito a formação da cidade ilegal, com a ocupação de áreas de preservação permanente. O enfrentamento desta questão, que coloca frente à frente questões sociais e ambientais, se dará em dois aspectos: o primeiro, regularizando-se as áreas ocupadas, a partir de critérios, que hoje podem ser buscados na Lei n. 11.977/2009; e segundo, através do planejamento, evitando a ocorrência de novos problemas. É preciso deixar claro: a Regularização Fundiária não pode tornar-se um instrumento para sanar a ineficiência dos governos pela falta de planejamento. Com o advento do Estatuto da Cidade tornou-se obrigação planejar, evitando-se a formação de novas ocupações ilegais. A função do instrumento é solucionar problemas antigos e já consolidados, garantindo-se a inclusão social sem graves danos ambientais.

Estes fatores, frutos de um crescimento urbano desequilibrado, acabaram tendo como reflexo a situação de risco existente nos Municípios hoje, caracterizada por uma incerteza nas normatizações, onde as taxas de ocupação e os índices construtivos são alterados a todo o momento, sem critério científico algum, e por ameaças de grande magnitude, tais como as enchentes, quedas de barreiras, superlotação da estrutura viária, que são uma realidade do cotidiano das cidades em nosso país.

É a partir destas conclusões e das matrizes da sustentabilidade urbana que se construiu os preceitos para Município Ambientalmente Sustentável, sendo eles: um planejamento urbano construído de forma transdisciplinar e epistêmica; a observação do território do Município como um todo; ações que enfrentem de forma efetiva problemática da cidade ilegal, em especial nas ocupações das áreas de preservação permanente; a formulação de normas efetivas, que vinculem o administrador e os cidadãos; a necessidade de uma gestão democrática da cidade; um sistema normativo onde o Plano Diretor guarde relação com as demais normas locais; e a ideia do planejamento como uma ação transversal do poder público, que perpassa as suas diversas áreas de atuação.

Entretanto, tratando-se de uma pesquisa jurídica, não basta a apresentação de preceitos, mas a fundamentação do que é um Município Ambientalmente Sustentável, com base nas normas em vigor. A conclusão é que o fundamento, para garantir-se um Município Ambientalmente Sustentável, encontra-se nos objetivos da Política Urbana, dispostos na Constituição Federal e nas suas Diretrizes, previstas no art. 2º do Estatuto da Cidade, em especial nos incisos I; IV e XII, que tratam do direito a cidade sustentável, do planejamento urbano e da proteção ambiental. Concluiu-se, também, que as dezesseis diretrizes da Política Urbana previstas no Estatuto da Cidade, vinculam toda a produção legal urbanística do país, cabendo ao Município, no exercício de sua autonomia, apenas definir quais delas merecem um maior respaldo. Esta definição ocorrerá no processo de construção dos instrumentos jurídicos de planejamento da ocupação urbana.

São instrumentos jurídicos de planejamento de ocupação urbana, o Plano Diretor e os demais previstos no Estatuto da Cidade, como a disciplina do parcelamento do uso e da ocupação do solo; o zoneamento ambiental; o plano plurianual; as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual; os planos programas e projetos setoriais; e os planos de desenvolvimento econômico e social. Além destes, devem ser adicionados outros desdobramentos, tais como o Código de Obras, o Código de Posturas e o Código Municipal do Meio Ambiente.

Entretanto, a efetividade destes instrumentos depende da superação de algumas barreiras, que dificultam a sua implementação e, dentre as quais, está a difícil regulação do mercado imobiliário, considerado um dos mais imperfeitos por natureza. Neste aspecto, concluiu-se que a regulação é indispensável, pois os exemplos de cidades que cresceram com um mercado imobiliário sem regras, distanciam-se, e muito, do que se pretende por Município Ambientalmente Sustentável. Entretanto, é preciso que os Municípios tenham especial atenção nesta tarefa, pois uma regulação mal feita pode gerar danos ainda maiores. O Plano Diretor tem uma tarefa fundamental nessa função, pois é ele que irá determinar de que forma

os imóveis serão utilizados no Município, prevendo o que se entende por função social da propriedade urbana e definindo critérios que possibilitem a desapropriação por interesse social, a edificação compulsória, ou a instituição de IPTU progressivo.

Outro aspecto a ser considerado é a construção de instrumentos de forma transdisciplinar e epistêmica. Nesta análise, foi verificado que o Município, com o advento da Constituição Federal de 1988, aumentou sua participação na repartição das receitas tributárias. Entretanto, boa parte dos recursos, que são repassados pelo Governo Federal, já possui um fim determinado, em especial para a educação e para a saúde, fazendo dos Municípios simples executores de programas nacionais com diretrizes e princípios pré-determinados. Desta forma, falta dinheiro para o planejamento da ocupação urbana, fator que dificulta a construção de um corpo técnico capacitado para enfrentar os complexos desafios de desenvolver instrumentos jurídicos que garantam um Município Ambientalmente Sustentável. Não bastasse essa constatação, a verdade é que raramente existe um diálogo construtivo entre os profissionais das diversas áreas, muito menos uma descentralização coordenada das ações do governo, o que dificulta e desqualifica a tomada de decisão, criando-se instrumentos que não respondem as demandas socioambientais.

Nesse processo é indispensável a participação da população. O Estatuto da Cidade previu diferentes normas de participação da população, abarcando modelos tanto da matriz agregativa, como é o caso da Audiência Pública no processo legislativo do Plano Diretor, quanto da matriz deliberativa, através da atuação dos conselhos de desenvolvimento urbano. Conclui-se que ambos apresentam problemas, que precisam ser superados, para que a gestão democrática da cidade garanta a efetividade dos instrumentos de planejamento da ocupação urbana. Na audiência pública é preciso repensar o seu momento, entendendo que seria mais interessante que ela acontecesse antes da entrada em vigor do projeto de lei e não durante o processo legislativo; quanto aos conselhos, o problema principal consiste que em alguns casos ele possui somente um caráter consultivo e acaba não interferindo de fato na implementação dos instrumentos.

Desta forma, para que os instrumentos jurídicos de planejamento da ocupação urbana se tornem efetivos, é preciso que eles superem essas barreiras de ordem econômica, política e social. Mais que isso: chegou-se à conclusão de que, havendo instrumentos jurídicos efetivos de ocupação urbana, será garantido um Município Ambientalmente Sustentável. É a ação humana nos Municípios que origina boa parte dos impactos ambientais e, havendo um planejamento atento aos aspectos globais e que observe os fatores históricos, que deram origem a situação de crise, baseado nos objetivos e nas diretrizes da política urbana e que

supere as barreiras na implementação dos instrumentos jurídicos, estará sendo prevista a melhor forma de ocupação do seu território, através de uma medida preventiva, que garantirá a sustentabilidade ambiental urbana.

Entretanto, apesar da constatação de que instrumentos jurídicos efetivos garantem um Município Ambientalmente Sustentável, é necessária a abordagem de outras considerações. O governo local precisa ter uma posição promotora, em que articule as ações da Política Urbana, em especial, como os Estados Membros e União. Nessa articulação a sua competência será de executar o planejamento da ocupação urbana, devendo observar a legislação urbanística federal, que determinará normas gerais e a Estadual, no que tange as questões regionais.

Nessa execução o seu principal instrumento será o Plano Diretor, que estará disposto em Lei, com um regime jurídico próprio, devendo, também, prever diferentes zonas onde serão realizadas as atividades citadinas, dispondo regras que vinculem a ação dos governos e dos cidadãos ao planejamento urbano, mas que ao mesmo tempo acompanhem o dinamismo socioeconômico. Além disso, o Plano Diretor não pode ser visto de forma isolada, devendo conter diretrizes e princípios que vinculem os demais instrumentos de planejamento do Município previstos nos Estatuto da Cidade e outros desdobramentos como o Código de Obras, que regram as edificações urbanas; o Código de Posturas, que disciplina as condutas dos munícipes; e o Código Municipal do Meio Ambiente, responsável pela disciplina dos recursos ambientais naturais e construídos da cidade.

De nada adiantará a formulação de todos estes instrumentos e desdobramentos se eles não formarem um sistema normativo municipal, baseado nos princípios e nas diretrizes previstas no Plano Diretor. Somente haverá efetividade na garantia de um Município Ambientalmente Sustentável se as normas forem criadas com objetivos em comum, que apontem para este fim. Se cada norma dispuser de objetivos próprios e desvinculados das demais leis, o planejamento da ocupação urbana existirá, de fato, somente nas regras contidas no Plano Diretor e não na realidade da cidade.

Desta forma, os instrumentos jurídicos de planejamento da ocupação urbana poderão garantir um Município ambientalmente sustentável, se construídos tomando por base, além dos fundamentais aspectos jurídicos e ambientais, as questões globais, sociais, econômicas, históricas, e políticas que contextualizaram a situação urbana e superarem determinadas barreiras, tornando-se efetivos, baseados em um Plano Diretor realista, vinculado ao objetivo e as diretrizes da política urbana, e tendo como desdobramentos as normas locais, como o Código de Obras, Código de Posturas e Código Municipal do Meio Ambiente.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. *A Duração das Cidades – Sustentabilidade e Risco das Políticas Urbanas*. 2 ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.

_____. Discursos da Sustentabilidade urbana. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Anup, ano I, n. 1, p. 79-90, maio de 1999.

_____. **Irresponsabilidade Ambiental**. Disponível em http://www.responsabilidadesocial.com/article/article_view.php?id=103. Acesso em 19/01/2011.

_____. **Sentidos da Sustentabilidade Urbana**. In ACSELRAD, Henri. *A Duração das Cidades – Sustentabilidade e Risco das Políticas Urbanas*. 2 ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Políticas de Regularização Fundiária: Justificação, Impactos e Sustentabilidade**. p. 195-267. in FERNANDES, Edésio. *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. **Plano Diretor e Estatuto da Cidade: Medidas Cautelares e Moratórias Urbanísticas**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.

AMADEI, Vicente de Abreu. **Urbanismo Realista**. Campinas: Millenium, 2006.

ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. **O Município na política brasileira: revisitando Coronelismo, enxada e voto**. p. 243-256. In AVELAR, Lucia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. 2. ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 10. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

ARANTES, Otília. VAINER, Carlos. MARICATO, Emília. **A cidade do pensamento único**. 2. ed. Petrópolis. Vozes. 2000.

ARRAES, Ronaldo; DINIZ, Marcelo; DINIZ, Marcia. **Curva Ambiental de Kuznets e Desenvolvimento Sustentável**. RER, Rio de Janeiro, vol. 44, p. 525 a 547, jul/set. 2006.

ARRAES, Ronaldo; SOUSA FILHO, Edmar de. **Externalidades e Formação de Preços no Mercado Imobiliário Urbano Brasileiro: Um Estudo de Caso**. *Economia Aplicada*, 12 (2): 289-319, abr-jun 2008.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização, as Consequências Humanas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

BECK, Ulrich. **A Reinvenção da Política: Rumo a uma Teoria da Modernização Reflexiva**. p. 11- 71 in BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 1997.

BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo global**. Espanã: Siglo XXI, 2006.

BEZERRA, Maria do Carmo; CHAER, Tatiana M. S. **Regularização fundiária em áreas de proteção ambiental - a visão urbana e ambiental.** Disponível em <http://www.joaobn.com/chis/Artigos%20CHIS%202010/106-C.pdf>. Acesso em 23.11.2010.

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. **Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información.** Madri: Taurus, Habitat, 1997.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em 07.01.2010.

BRASIL. **Lei n. 11.257 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. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em 06.01.2010.

BRASIL. **Lei n. 6.766**, de 19 DE Dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm. Acesso em 12.09.20011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Princípios Básicos da Administração Pública.** In: Quarta Reunião do Comitê de Especialistas em Administração Pública do Conselho Econômico e Social (Ecosc) das Nações Unidas. Nova Iorque, 2005.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Gestão Democrática da Cidade.** p. 335-354. In DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio. Estatuto da Cidade. São Paulo: Malheiros, 2006.

CALIFE, Flávio Estévez. **O Financiamento para o desenvolvimento local: Agenda e formulação de políticas.** Integração. Abr./Mai./Jun. Ano XI, n.48, p. 105-118.

CÂMARA, Jacintho Arruda. **Plano Diretor.** In DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sergio (Org.). Estatuto da Cidade: Comentários à Lei 10.257/01. São Paulo: Malheiros, 2002.

CAMMAROSANO, Márcio. **Fundamentos Constitucionais do Estatuto da Cidade.** p. 21-26. In DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

CARNELUTTI, Francesco. **Teoria Geral do Direito.** Rio de Janeiro: Âmbito Cultural, 2006.

CARVALHO, João Manuel. **Planejamento Urbanístico e Valor Imobiliário – As parcerias público-privado: teorias, metodologia e potencial.** Cascais: Editora Principia, 2005.

CASTELLS, Manuel. **A Questão Urbana.** São Paulo: Paz e Terra. 2000.

COELHO, Maria Célia Nunes. **Impactos Ambientais em Áreas Urbanas – Teorias, Conceitos e Métodos de Pesquisa.** p. 19-45. In GUERRA, Antonio José Teixeira; CUNHA, Sandra Baptista da. Impactos Ambientais Urbanos no Brasil. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

COMPANS, Rose. **Cidades Sustentáveis, Cidades Globais: Antagonismo ou Complementaridade?** P. 121- 154 in ACSELRAD, Henri. A Duração das Cidades – Sustentabilidade e Risco das Políticas Urbanas. 2 ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.

COSTA. Federalismo. p. 211-222. In AVELAR, Lucia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. 2. ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007.

DE GIORGI, Raffaele. O Risco na Sociedade Contemporânea. Revista de Direito Sanitário, São Paulo, v. 9, n. 1 p. 37-49, Mar./Jun. 2008.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. **A Competência dos Estados-Membros no Direito Urbanístico: Limites da Autonomia Municipal**. Belo Horizonte: Editora Forum, 2010.

FERRAZ JR. Tércio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003. FUNCIA, Francisco Roszá. Condicionantes Fiscais das Políticas Públicas Municipais. p.135-148. In ALVES, Luiz Roberto; CARVALHO, Marcelo (Org.). Cidades: Identidade e Gestão. São Paulo: Saraiva, 2009.

GIDDENS, Anthony. **As conseqüências da modernidade**. São Paulo: Ed. da UNESP, 1991.

GOHN, Maria da Glória. O papel dos Conselhos Gestores na Gestão Urbana. In Repensando a Experiência Urbana na América Latina: questões, conceitos e valores ed. Buenos Aires: CLACSO, 2000.

GOLDBLATT. **Teoria Social e Ambiente**. Trad. Ana Maria André. Instituto Piaget, 1998.

GUERRA, Sidney. **Desenvolvimento Sustentável na Sociedade de Risco Global: Breves Reflexões sobre o Direito Internacional Ambiental**. Disponível em http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/manaus/direito_ambiental_sidney_guerra.pdf. Acesso em 10/03/2011.

HANSE, Cláudia Maria; CALGARO, Cleide. **Modernidade Reflexiva e a Sociedade de Risco: O Futuro da Nova Era Social**. Disponível em http://huespedes.cica.es/aliens/gimadus/21/07_modernidade_reflexiva.html. Acesso em 18/01/2011.

HERMANY, Ricardo; PEREIRA, Henrique Mioranza Koppe Pereira. **Políticas Públicas Locais de Saúde: Uma Análise a partir do Princípio da Subsidiariedade Administrativa**. p. 214-231. In REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (Org.). Direitos Sociais e Políticas Públicas: Desafios Contemporâneos – Tomo 11. Santa Cruz do Sul: EDINISC, 2011.

HUMBERT, George Luis Hage. **Direito Urbanístico e Função Socioambiental da Propriedade Imóvel Urbana**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.

JACOBS, Jane. **Morte e Vida de Grandes Cidades**. São Paulo: Martins Fontes. 2001.

KOLTER, Philip; GERTNER, David; REIN, Irving; HAIDER, Donald. **Marketing de Lugares**. São Paulo: Pearson. 2006.

KRELL, Andreas J. **Discrecionabilidade Administrativa e Proteção Ambiental: O controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

LEAL, Rogério Lesta. **Impactos econômicos e sociais das decisões judiciais:** aspectos introdutórios. Brasília: ENFAM, 2010.

_____. **Demarcações Preliminares da Democracia Deliberativa:** Matrizes Habermasianas. p. 10-98. In LEAL, Rogério Lesta (Org.). A Democracia Deliberativa como nova matriz de gestão pública: alguns estudos de casos. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2011.

LEFEBVRE, Henry. **O Direito à Cidade.** São Paulo: Centauro. 2001.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Direito ambiental na sociedade de risco.** 2.ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

LENZI, Cristiano Luis. **Sociologia ambiental:** risco e sustentabilidade na modernidade. São Paulo: EDUSC. 2006.

MACIEL, Marcela Albuquerque. **Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável:** A Avaliação Ambiental Estratégica como Instrumento de Integração da Sustentabilidade ao Processo Decisório. p.452-486. In BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPPELLI, Silvia; IRIGARAY, Carlos Teodoro José. PMNA: 30 anos da Política Nacional do Meio Ambiente. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2011.

MARICATO, Ermínia. **A Ideia fora do Lugar e o Lugar fora das Ideias.** P. 121-192 in ARANTES, Otília. VAINER, Carlos. MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único. 2.ed. Petrópolis. Vozes. 2000.

_____. **Conhecer para resolver a Cidade Ilegal.** Disponível em http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_conhecercidadeilegal.pdf. Acesso em 07/01/2011.

MARTINS, Clítia Helena Backx. **A sociedade de risco:** visões sobre a iminência da crise ambiental global na teoria social contemporânea. Ensaios FEEE, Porto Alegre, v. 25, n. 1, p. 233-248, abr. 2004.

MATEO, Ramón Martín. **Tratado de Derecho Ambiental.** Madrid: Editora Trivium, 1991.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente.** 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MIRANDA, João. **A dinâmica jurídica do planejamento territorial:** a alteração, a revisão e a suspensão dos planos. Coimbra: Coimbra Editora, 2002.

MOREIRA, Mariana. **A História do Estatuto da Cidade.** p. 27-43. In DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sergio (Org.). Estatuto da Cidade: Comentários à Lei 10.257/01. São Paulo: Malheiros, 2002.

OLIVEIRA, Fabrício Leal de. **Sustentabilidade e Competitividade:** A Agenda Hegemônica para as Cidades no Século XXI. p. 193-218 in ACSELRAD, Henri. A Duração das Cidades – Sustentabilidade e Risco das Políticas Urbanas. 2 ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.

OSÓRIO, Letícia Marques. **A Cidade Informal e o Novo Plano Diretor de Porto Alegre.** p. 165-191 in FERNANDES, Edésio. Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil. Belo Horizonte: Del Rey. 2001.

PEREIRA, Marcus Abílio Gomes. **Modelos democráticos, deliberativos e participativos: similitudes, diferenças e desafios.** p. 421-452. In DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Org.). Democracia, Sociedade Civil e Participação. Chapecó: Argos, 2007.

PINTO, Vitor Carvalho. **Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. **As Cidades Contemporâneas: Desafios do Planos Diretores.** Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico. n. 32. Out-Nov/2010.

RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Direito Urbanístico: Fundamentos para a construção de um Plano Diretor sustentável na área urbana e rural.** Caxias do Sul: EducS, 2010.

_____. **A exclusão social e o caos nas cidades.** Caxias do Sul: EDUCS. 2007.

RIZZO JUNIOR, Ovídeo. **Controle Social Efetivo de Políticas Públicas.** 2009. 207 f. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

ROCHA, Julio César de Sá da. **Função Ambiental da Cidade.** São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável.** 3.ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

_____. **Estratégias de transição para o século XXI.** In BURSZTYN, Marcel. Para pensar o desenvolvimento sustentável. Ed. Brasiliense: São Paulo, 1994.

SANTOS, Aiko. Complexidade e transdisciplinaridade em educação: cinco princípios para resgatar o elo perdido. **Revista Brasileira de Educação** v. 13 n. 37 jan./abr., p. 71-83, 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A gramática do tempo: para uma nova cultura política. V. 4. São Paulo: Cortez, 2006.

SAULE JUNIOR, Nelson. **Estatuto da Cidade e o Plano Diretor: Possibilidades de uma Nova Ordem Legal e Urbana Justa e Democrática.** In OSORIO, Letícia Marques (org.). Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 2002.

SAULE JUNIOR, Nelson; CHUERI, Thais de Ricardo; VALLE, Raul Silva Telles do. **Plano Diretor do Município de São Gabriel da Cachoeira: Aspectos relevantes da leitura jurídica.** In SAULE JUNIOR, Nelson. Direito Urbanístico: Vias Jurídicas das Políticas Urbanas. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 2007.

SCHEID, Cíntia Maria. **O Impacto da Globalização na Elaboração de Políticas Públicas Urbanas: Uma possibilidade de aproximar a cidade da cidadania.** Disponível em http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/cintia_maria_scheid.pdf. Acesso em 18.10.2010.

SÉGUIN, Élide. **Estatuto da Cidade.** Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SILVA, Carlos Henrique Dantas da. **Plano Diretor: Teoria e Prática**. São Paulo: Saraiva, 2008.

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

SILVA, Lucia Sousa e; TRAVASSOS, Luciana. **Problemas ambientais urbanos: desafios para a elaboração de políticas públicas integradas**. Disponível em http://web.observatoriodasmetroles.net/download/cm_artigos/cm19_118.pdf. Acesso em 05/01/2010.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Instrumentos da Política Urbana**. p. 71-86. In DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio. Estatuto da Cidade. São Paulo: Malheiros, 2006.

VICHI, Bruno de Souza. **Política Urbana: Sentido Jurídico, Competências e Responsabilidades**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.