

POLÍTICA URBANA BRASILEIRA: EM BUSCA DE CIDADES SUSTENTÁVEIS

Carlos Sérgio Gurgel da Silva¹

INTRODUÇÃO



política urbana brasileira é muito bem estruturada. A Constituição Brasileira de 1988, em seu artigo 182 dispõe que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Neste breve ensaio, serão abordadas questões relacionadas ao ordenamento dos espaços urbanos com vistas à criação das condições necessárias a fruição de uma vida com qualidade. Para tanto, os espaços públicos urbanos precisam muito bem planejados de forma que a distribuição espacial dos serviços e equipamentos públicos estejam ao acesso do maior número de pessoas possível.

A lei ordinária que veio regulamentar a política urbana brasileira, em âmbito federal (e, portanto, geral), conhecida como Estatuto das Cidades trás em seu espírito a ideia das cidades sustentáveis, colocando-as como um novo conceito de urbanização que incorpora valores ambientais aos processos de gestão e ordenamento dos espaços urbanos.

¹Doutorando em Direito pela Universidade de Lisboa (Portugal), Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Especialista em Direitos Fundamentais e Tutela Coletiva pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte – FESMP/RN, Professor da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte - UERN, Consultor Ambiental e Advogado no escritório Gurgel & Veras Advocacia e Consultoria em Natal/RN.

É neste contexto de ordenamento e gestão dos espaços urbanos, que serão abordados neste artigo questões como as da sustentabilidade ambiental, gestão urbana participativa, o papel dos planos diretores no planejamento urbano, os municípios como agentes do ordenamento territorial, entre outros assuntos relacionados à melhoria das condições de habitabilidade e vida nas cidades brasileiras

1. POLÍTICA URBANA NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988

A Constituição Federal de 1988, assim como fez em relação ao Meio Ambiente, também dedicou um capítulo (Capítulo II) à Política Urbana, inserido no Título VII (Da Ordem Econômica e Financeira). Neste capítulo estão presentes os artigos 182 e 183.

Dispõe o artigo 182 da Constituição Federal de 1988 que a política de desenvolvimento² urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Como se observa, o principal interesse do constituinte é que os espaços urbanos possam cumprir com suas funções sociais, de modo que, assim ocorrendo, estar-se-á garantindo o bem-estar³ de toda a população ali residente. Resta determinar

² Vale destacar que desenvolvimento urbano é diferente de crescimento urbano. A questão do desenvolvimento leva em conta fatores qualitativos, relacionados com a dignidade da pessoa humana e à qualidade de vida, manifestado através de índices como o IDH. Este índice revela o nível de desenvolvimento observado em determinado Estado, levando em consideração não só fatores econômicos, como também sociais, tais como saúde, educação, moradia, lazer, bem-estar, etc. Já o crescimento urbano é a mera constatação da expansão da malha urbana, sem que haja a preocupação com os aspectos sócio-econômicos decorrentes desta expansão.

³ Ensina Toshio Mukai que a disciplina do uso do solo urbano, objeto precípua do denominado direito urbanístico, visa, atualmente o desenvolvimento integrado das

de que forma se dá o cumprimento da função social da propriedade urbana. A própria Constituição aponta que a propriedade cumpre com sua função quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (§2º do art. 182).

Ainda neste debate, Édis Milaré explica que o Plano Diretor é o instrumento básico desta política (política urbana); é ele quem dará os rumos ao desenvolvimento saudável e sustentável da comunidade municipal⁴.

Com a aprovação do plano diretor e sua entrada em vigor, o Poder Público municipal poderá corrigir uma série de distorções urbanísticas presentes no território do município, algumas delas históricas, além de melhor planejar as ocupações futuras e seus múltiplos usos. Para tanto, basta que sobre área incluída no plano diretor, e mediante uma lei específica, exija, nos termos da lei federal (Lei 10.257/2001), do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: 1) parcelamento e edificação compulsórios; 2) Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; e 3) Desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais (art. 82, §4º, incisos I, II e III).

2. SUSTENTABILIDADE NO CONTEXTO DA POLÍTICA URBANA

comunidades. Não mais, como antigamente deixou de se consubstanciar no arranjo físico-territorial das cidades. Passou, como vimos, de um lado, a ser componente essencial da proteção do meio ambiente, e de outro, do desenvolvimento econômico-social, nacional, regional e, especialmente, local. (MUKAI, Toshio. *Direito urbano-ambiental brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2002. pag. 94.)

⁴ MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, pág. 624

Desenvolvimento sustentável⁵ é um conceito muito amplo e que comporta as mais diversas definições. São tantas as definições de desenvolvimento sustentável como o são em relação ao termo meio ambiente. No entanto, em todos estes conceitos, a idéia central é a mesma: a inter-relação entre o desfrute dos bens ambientais para atender às necessidades das presentes gerações sem comprometer que as futuras gerações também possam gozar deste mesmo direito.

De acordo com Bartelmus *apud* Maria da Assunção Ribeiro Franco, a sustentabilidade tem origem no conceito ecológico de “comportamento prudente”, que faz com que um predador evite explorar sua presa em demasia para assegurar uma “produção ótima sustentável”. Da mesma forma em economia, a “renda” é uma orientação para uma “conduta prudente”. Dessa forma, a renda pode ser definida como “o valor máximo que se pode consumir numa semana e ainda continuar tão próspero no fim do período quanto estava no início”, ou, em outras palavras, dar às pessoas uma idéia de quanto podem consumir sem empobrecer. Essa idéia generalizada para a população de um país, segundo este autor, gera o conceito de renda nacional, a qual representa a quantia que uma população pode consumir

⁵ Eduardo Biacchi Gomes e Bettina Augusta Amorim Bulzico, sobre este termo, ensinam que a antinomia entre desenvolvimento humano e preservação do meio ambiente prevaleceu por muitos anos, sendo necessária para o desenvolvimento industrial e tecnológico a devastação de amplas áreas naturais e o uso descontrolado dos recursos naturais disponíveis. Entretanto, a fim de reverter a previsão de um planeta com escassez de recursos naturais, foi preciso mudar a maneira de pensar e agir. Após a Conferência de Estocolmo, em 1972, estabeleceram-se princípios comuns entre todas as nações, na preservação e melhoria do meio ambiente. O princípio do desenvolvimento sustentável é um deles e visa harmonizar a durabilidade do modelo de desenvolvimento adotado com a preservação dos recursos naturais e da qualidade do meio ambiente. Visa a garantir o progresso, sem prejudicar o acesso das futuras gerações aos recursos naturais. (GOMES, Eduardo Biacchi; BULZICO, Bettina Augusta Amorim. *A efetividade dos direitos dos cidadãos na proteção ao meio ambiente*. In: Revista de informação legislativa. ano 46, nº 181, janeiro-março/2009. Brasília: Senado Federal, 2009. pág. 144.

durante um certo período sem empobrecer. A escassez recente no suprimento de recursos e de serviço ambientais de absorção de dejetos levou à extensão do critério de sustentabilidade do capital produzido para incluir o “capital natural”⁶.

Maria de Assunção Ribeiro Franco recorda que segundo a CMMAD – Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, o desenvolvimento sustentável se caracteriza não como um estado fixo de harmonia, mas sim como um processo de mudança, no qual a exploração de recursos, o gerenciamento dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e as mudanças institucionais são compatíveis com o futuro, bem como com as necessidades do presente⁷.

A partir do momento em que as leis que operam o ordenamento urbano cumprem com seus propósitos e no momento em que estes propósitos são resultados de uma participação democrática que levou à elevação das principais preocupações e interesses públicos municipais ao *status* de normas cogentes estaremos diante do conceito de cidades sustentáveis.

Cidades sustentáveis seriam, portanto, aquelas cidades em que seus próprios cidadãos foram chamados a opinar sobre o futuro de seu traçado, sobre as medidas urbanísticas corretivas necessárias, sobre os equipamentos e serviços públicos desejados, ou ainda, sobre as políticas públicas futuras.

Em documento do Ministério do Meio Ambiente, intitulado Cidades Sustentáveis: subsídios à elaboração da Agenda 21 brasileira, consta que a discussão sobre cidades sustentáveis só tomou vulto nos últimos dez anos, graças aos impulsos dados pela Rio-92 e pela Conferência Habitat II. A necessidade de ambientalizar as políticas urbanas, ou construir cidades com estratégias ecológicas tem sido postulada em dois nichos distin-

⁶ FRANCO, Maria de Assunção Ribeiro. *Planejamento ambiental para a cidade sustentável*. 2 ed. São Paulo: Annablume: FAPESP, 2001, Pág. 41.

⁷ FRANCO, Maria de Assunção Ribeiro. *Planejamento ambiental para a cidade sustentável*. 2 ed. São Paulo: Annablume: FAPESP, 2001, Pág. 41-42.

tos que se fertilizam mutuamente⁸.

Ainda segundo este documento, um primeiro nicho foi construído pelos próprios ambientalistas e pela crítica radical às *ciudades biocidas* ou doentes. A partir da análise da capacidade de suporte (*carrying capacity*) e do ‘metabolismo’ que apresentam, realizando assim, um exercício de *balanço energético* entre o que o que eles produzem e o que elas consomem, esse biólogo demonstra que megalópoles como a Cidade do México, São Paulo, Calcutá e Nova York são usinas de consumo de energia e de produção intensiva de resíduos de toda ordem, buscando cada vez mais longe os insumos de que necessitam e estendendo em escala global suas pegadas ecológicas (*ecologicalfootprint*). Ele contrasta as noções de cidades biocidas e ecológicas, comparando formas de organização em que, na primeira os ciclos não são sequer pensados ou planejados, e na segunda, existe uma consciência ambiental dos gestores e dos cidadãos⁹.

É muito difícil estabelecer o que seria uma cidade ideal. Na realidade, a própria condição humana limita a concepção do que seria perfeito e ideal. No entanto, dentro do padrão atual do desenvolvimento humano e científico, uma cidade “ideal” seria uma cidade sustentável. Uma cidade que possa se desenvolver (não necessariamente crescer) sem que comprometa a qualidade física e moral do espaço a ser habitado por gerações futuras.

Vale ainda lembrar que a Lei 10.257/2001, conhecida como Estatuto das Cidades, em seu art. 2º, inciso I dispõe que a

⁸ BEZERRA, Maria do Carmo; FERNANDES, Marlene Allan (coordenação-geral). *Cidades Sustentáveis: subsídios à elaboração da Agenda 21 brasileira*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Consórcio Parceria 21 IBAM-ISER-REDEH, 2000. pág. 29.

⁹ BEZERRA, Maria do Carmo; FERNANDES, Marlene Allan (coordenação-geral). *Cidades Sustentáveis: subsídios à elaboração da Agenda 21 brasileira*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Consórcio Parceria 21 IBAM-ISER-REDEH, 2000. pág. 29.

política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

Desta forma, é possível concluir, trazendo o conceito de cidades sustentáveis, exposto por Odete Medauar, que as define como aquelas em que o desenvolvimento urbano ocorre com ordenação, sem caos e destruição, sem degradação, possibilitando uma vida urbana digna para todos¹⁰.

Convém lembrar ainda que o modelo econômico adotado pelo Brasil durante o século XX, transformou o antigo país essencialmente agrícola, em um país industrializado, com grandes centros urbanos. Dentro de um período de tempo relativamente curto, cidades tiveram suas populações dobradas, conseqüência tanto da taxa de natalidade, quanto da migração do setor rural para o setor urbano. A partir da década de 1960, o país intensificou a concentração urbana e de renda. Com isto houve uma urbanização, além de excludente, incompleta no país, fato que constituiu zonas marginalizadas dentro dos complexos urbanos.

Este processo vivenciado no Brasil mereceu destaque na Constituição de 1988, particularmente nos artigos 182, e 183, integrantes do Título VII, capítulo II. Apesar da demora na regulamentação do art. 182, que se deu em 2001, com a Lei 10.257, denominada Estatuto da Cidade, a qual estabeleceu as diretrizes gerais da política urbana nacional.

3. GESTÃO URBANA PARTICIPATIVA

¹⁰ MEDAUAR, Odete. In: HORBACH, Carlos Bastideet. al.;MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. (coord.). *Estatuto da cidade: lei 10.257, de 10.07.2001*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002. Págs. 160-161.

A gestão urbana no Brasil deve ser exercida tanto com a ampla participação da população e de associações representativas, como por uma cooperação entre governos, iniciativa privada e os vários setores que compõem a sociedade, tendo como objetivo o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Assim, o fim da gestão urbana é a garantia do cumprimento das funções sociais inerentes a cidade e a propriedade urbana.

O princípio da gestão democrática integra a ordem da gestão urbana, como aponta o Estatuto da Cidade, em seu capítulo IV, art. 43, elencando os instrumentos para efetivação deste princípio, tais como os órgãos colegiados de política urbana, os debates, audiências e consultas públicas, as conferências, e a própria iniciativa popular. No entanto, antes disso, o próprio texto Constitucional trouxe expressamente em seu art. 1º, que além da representação, o povo exercerá o poder diretamente, caracterizando a idéia de uma democracia participativa.

Por sua vez, a Política Nacional do Meio Ambiente, partindo do texto do art. 225 da Constituição Federal, traz sua estrutura baseada na ampla participação da sociedade tanto nas decisões, quanto nos próprios processos administrativos relacionados ao meio ambiente.¹¹

A postura de inclusão da participação popular na gestão ambiental veio a reformar o sistema de comando e controle baseado na centralização das ações governamentais¹². A gestão democrática coloca o cidadão como partícipe das decisões, e como ente transformador da realidade social, tende a afastar a

¹¹FARIAS,Talden. *Direito Ambiental: tópicos especiais*. João Pessoa: Editora Universitária, 2007, p. 64.

¹² GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar; XAVIER, YankoMarcius de Alecar. *Regulação e uso da água no Brasil: Participação popular, subsidiariedade e equilíbrio ambiental na proteção dos direitos humanos*. In *Regulação econômica e proteção dos direitos humanos: um enfoque sob a óptica do direito econômico*. MENDOÇA, Fabiano André de Souza; FRANÇA, Vladimir da Rocha; XAVIER, YankoMarcius de Alecar. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2008, 172-173.

ideia de assistencialismo, que de certo modo ainda persiste na consciência cultural brasileira. A integração dos cidadãos com as decisões políticas objetivam dar maior efetividade às políticas públicas, haja vista haver a responsabilidade individual e coletiva pelo fim desejado.

4. LEI Nº 10.257/2001 – ESTATUTO DAS CIDADES

A Lei nº 10.257/2001, conhecida por Estatuto da Cidade, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e cria normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Trata-se de uma lei importantíssima, uma vez que nem todos os municípios possuem leis locais de ordenamento urbano, e quando isto acontece, suas disposições auxiliam na persecução dos objetivos da política urbana, fixando um mínimo de disciplina e ordem no estratégico crescimento da cidade, de modo a se gerar desenvolvimento.

O Estatuto da Cidade disciplina e reitera várias figuras e institutos do Direito Urbanístico, alguns já presentes na Constituição de 1988. Fornece um instrumental a ser utilizado em matéria urbanística, sobretudo em nível municipal, visando à melhor ordenação do espaço urbano, com observância da proteção ambiental, e à busca de solução para os graves problemas sociais, tais como moradia, saneamento, entre outros, que o caos urbano faz incidir sobre as camadas carentes da sociedade. No entanto, a edição do Estatuto não acarreta, automaticamente, os resultados pretendidos. Trata-se de um conjunto de figuras jurídicas, de um instrumental a ser operacionalizado em nível municipal, adaptado à realidade de cada cidade¹³.

¹³ HORBACH, Carlos Bastide (et al). MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. (coord). *Estatuto da cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001*. São Pau-

Com o Estatuto da Cidade há uma mudança de paradigma caracterizada pela análise da cidade e dos empreendimentos pontualmente considerados, a partir do direito urbano-ambiental. Este novo direito separa o direito de propriedade do direito de construir, não reconhece a propriedade se esta não cumprir com a função social¹⁴, tem no Plano Diretor o instrumento principal da política urbana e o definidor da função social da propriedade na cidade, bem como reforça a gestão e os instrumentos para atuação municipal¹⁵.

O artigo 2º desta lei dispõe que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante dezesseis diretrizes gerais, das quais as previstas nos incisos I, IV e VI guardam maior relação com este trabalho. Vejamos *ipsis litteris* o que dispõem estes incisos:

“I – garantia do direito a cidades sustentáveis¹⁶, entendido com 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

lo: Editora Revista dos Tribunais, 2002. pág. 13.

¹⁴art. 182, § 2º da CF/1988 – “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.”

¹⁵PRESTES, Vanêscabuzelato. Plano diretor e estudo de impacto de vizinhança (EIV). *Revista de Direito Ambiental* nº 37 (janeiro-março de 2005). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. pág. 80.

¹⁶Sobre o termo *cidades sustentáveis* importa dizer que se trata de expressão nova no panorama legislativo pátrio. A locução inspira-se no direito ambiental, onde surgiu e de onde se expandiu a locução *desenvolvimento sustentável*. Por cidades sustentáveis pode-se entender aquelas em que o desenvolvimento urbano ocorre com ordenação, sem caos e destruição, sem degradação, possibilitando uma vida urbana digna para todos. (cf. HORBACH, Carlos Bastide (et al). MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. (coord). *Estatuto da cidade: Lei 10.257*, de 10.07.2001. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002. pág. 17).

a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
- b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
- c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;
- d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem previsão de infra-estrutura correspondente;
- e) a retenção especulativa do imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
- f) a deterioração das áreas urbanizadas;
- g) a poluição e a degradação ambiental.”

Como se vê, há uma preocupação do legislador ordinário com o cumprimento da função social da propriedade urbana, de modo a se evitar a ocorrência de danos ao meio ambiente urbano que, por sua vez, implicará em danos à saúde da população¹⁷ e na degradação das características ambientais da-quele local.

5. O PAPEL DOS PLANOS DIRETORES NO ORDENAMENTO DOS ESPAÇOS URBANOS

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu em seu art. 182, § 1º, a obrigatoriedade do plano diretor para cidades com mais de 20.000 habitantes. Por sua vez o Estatuto da Cidade

¹⁷ A 1ª Conferência Internacional sobre Promoção da Saúde realizada em 1986 na cidade de Ottawa, Canadá, firmou a promoção da saúde como um paradigma de saúde pública. A saúde deixa de ser a ausência de doença e passa também a estar intimamente vinculada ao meio ambiente e à qualidade de vida (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE, 1996). As subseqüentes conferências internacionais de promoção da saúde identificam que *ambientes e entornos saudáveis* são condições determinantes da saúde dos habitantes de uma cidade (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE, 1996) (cf. KRINGS, Ana Luiza Silva Spínola. *Aplicação prática do conceito de função social da propriedade urbana e proteção ambiental: estudo de caso na bacia hidrográfica do Guarapiranga – SP*. Revista de Direito Ambiental nº 39 (julho-setembro 2005). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. pág. 12.

declara obrigatoriedade para além da hipótese constitucional, para municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, locais onde o Poder Público municipal deseja utilizar o preceituado no §4º, do art. 182, da Constituição, municípios integrantes de áreas de interesse turístico, e por fim de áreas de influência de empreendimento ou atividades com significativo impacto ambiental.

Tal documento deve ser aprovado pela respectiva câmara municipal, constituindo-se no instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Assim, o plano diretor deve instrumentalizar o cumprimento da função social do território urbano, mediante um planejamento da expansão da malha urbana e do estabelecimento de porções espaciais de usos diversos.

Vale salientar a necessidade do plano diretor e da necessidade de aprovação no legislativo municipal, e, além disto, este deverá nortear-se pelo princípio da gestão democrática, visto o preceito estabelecido no art. 29, inciso XII, da Carta Maior, o art. 2º, inciso II, da Lei 10.257/2001, e do art. 40, § 4º, desta mesma Lei. Na realidade, todo planejamento de ordem municipal deve contar com ampla participação dos cidadãos. Este caráter municipalista dado pela legislação brasileira justifica-se pela proximidade dos cidadãos às questões urbanas, porém, de outro lado, há dificuldade quanto às equalizações dos problemas nas metrópoles, visto que cada município será detentor de um plano diretor dentro de seu território.

De acordo com o Estatuto da Cidade, constitui o plano diretor um dos instrumentos do planejamento municipal, assim, como o zoneamento ambiental, e os planos de desenvolvimento econômico e social. Na realidade o plano diretor acaba por incluir além destes dois instrumentos, o da disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo, o que fez do plano diretor o principal instrumento da política urbana brasileira.

Como já tratamos aqui, o plano diretor objetiva o cum-

primário da função social do território urbano, esta função social estará atendida quando satisfaz “as exigências fundamentais de ordenação da cidade”, que deverá assegurar “o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social, e ao desenvolvimento das atividades econômicas”, como preceitua o art. 39, do Estatuto da Cidade.

O plano diretor assume desta maneira lugar de destaque na política municipal, sendo através dele que a propriedade urbana poderá atender a sua função social, regulando o crescimento urbano de forma a garantir a qualidade de vida dos habitantes, e neste conceito de qualidade de vida, deve-se apontar o crescimento econômico e social, conjugado com a devida proteção ambiental, utilizando-se dos instrumentos de parcelamento, IPTU progressivo no tempo, edificação ou utilização compulsória, outorgas do direito de construir, desapropriações.

Sendo um instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, o plano diretor serve também como parâmetro diretivo para o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, e o orçamento anual. Assim, toda utilização de recurso municipal deverá ser norteado pelos preceitos do plano diretor da cidade, o que já delimita o âmbito de ação das políticas públicas. O próprio Estatuto da Cidade exemplifica isto no art. 41, §2º, quando estabelece a necessidade de um plano de transporte integrado para cidades com mais de 500.000 habitantes.

Questão contraditória poderá surgir quando o plano diretor de determinado município estabelecer parâmetros menores que os estipulados nas alíneas, a, b, e c do art. 2º do Código Florestal. A questão soluciona-se pela leitura do art. 23, inciso VI, da Constituição Federal, quando estabelece a responsabilidade municipal na proteção do meio ambiente. Depois disto, a Lei 7.803/89, incluiu o parágrafo único ao art. 2º do nosso Código Florestal, impondo os respeito aos planos direitos municipais, e que estes devem honrar os limites estabelecidos pela

legislação federal.

É da natureza do Plano Diretor que ele seja um desdobramento da Lei Orgânica: ele estaria para a Lei Maior do Município, assim como o Estatuto da Cidade está para a Constituição Federal. Não seria de feito ideal o Plano Diretor estabelecer detalhes, até porque ele engessaria normas que, de si, requerem adaptações constantes¹⁸.

Desta forma, pode-se afirmar que os Planos Diretores estabelecem disposições mais específicas que as diretrizes gerais das Leis Orgânicas, Constituições Estaduais e Constituição Federal e até mesmo do Estatuto da Cidade, mas podem acabar sendo menos específicos que outras leis municipais, até porque sua função de ordenar o território urbano é basilar.

Diante destas considerações, vale concluir que o Plano Diretor constitui elemento fundamental para se pensar e realizar a função social da cidade, e ainda, da propriedade, uma vez que é atribuída a esta norma basilar do ordenamento urbano a implementação das políticas públicas norteadoras dos rumos a serem seguidos por cada cidade, de acordo com seus interesses e necessidades específicas¹⁹.

Os Planos Diretores, como já mencionado anteriormente, são os instrumentos básicos da política de desenvolvimento e de crescimento (ou expansão) urbano. A Constituição Federal de 1988 dispõe, em seu art. 182, §1º, que a confecção dos mesmos é obrigatória para cidades com população acima de vinte mil habitantes.

Não obstante, nenhum óbice existe para que aquelas cidades que tenham até vinte mil habitantes possam confeccionar também os seus planos diretores. Aliás, é aconselhável que assim procedam, uma vez que é melhor planejar o crescimento e desenvolvimento de um município quando este ainda é pe-

¹⁸ MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*. 3. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, pág. 641.

¹⁹ LEAL, Rogério Gesta. *Direito urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. pág. 168.

queno, do que esperar que os problemas surjam para só então tentarem ser solucionados, além do fato de que sabemos que a correção de um dano ambiental (decorrente da falta de planejamento urbano) muitas vezes é impossível ou difícil reparação, e que planejando com antecedência possível garantir um crescimento da malha urbana preservando o bem-estar de seus habitantes.

Toshio Mukai ensina que o Plano Diretor, como atualmente é denominado o plano urbanístico, apresenta como conteúdo um complexo de normas legais, além de diretrizes, objetivos, programas e metas, abrangendo o desenvolvimento econômico-social, o meio ambiente e o uso e ocupação do solo, projetados todos para um determinado período, para a vida municipal²⁰.

Este doutrinador lembra que as fases principais de elaboração do plano são: diagnóstico (coleta e interpretação dos dados), pesquisa sobre as aspirações da comunidade e da realidade desejada, e fixação das diretrizes e objetivos. Em seguida deverá o plano ser aprovado. Essa aprovação deve ser por lei. Aliás, a maioria das Leis Orgânicas Municipais contempla a Lei do Plano Diretor, como um das principais e superiores no âmbito municipal. A aprovação da Lei do Plano Diretor segue o processo legislativo normal, com a exigência de quórum qualificado, sendo de iniciativa do Prefeito. Inexiste proibição de emendas, salvo aquelas que acrescentem a despesa prevista para o Poder Público na execução do plano. Segundo este autor o quórum, evidentemente, depende da Lei Orgânica, em última análise²¹.

Merece destaque aqui também a lição de Uadi Lâmmego Bulos, que ensina que esse plano urbanístico, por assim ser chamado, deve ser único, embora possa ser adaptado às caracte-

²⁰ MUKAI, Toshio. *Direito urbano-ambiental brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2002. pág. 100.

²¹ MUKAI, Toshio. *Direito urbano-ambiental brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2002. Pág. 100-101

terísticas locais da comunidade, bem como dinâmico, porque visa ordenar o crescimento da cidade, de acordo com os recursos de cada prefeitura. De outra sorte, não constitui um projeto executivo de obras e serviços públicos, mas sim um roteiro norteador dos projetos futuros da administração municipal. Este autor explica ainda que, pela sua natureza, não exige a apresentação de plantas, memoriais descritivos, pareceres técnicos, uma vez que seu conteúdo dispõe apenas sobre as linhas gerais (diretrizes) a serem seguidas para a execução de obras públicas, serviços ou atividades, em prol das necessidades prementes da sociedade como um todo²².

Merece-se frisar ainda que a Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto das Cidades) dispõe acerca do Plano Diretor em seus artigos 39 a 42.

A realidade de muitos municípios brasileiros é a ausência do Plano Diretor, como instrumento básico de seu desenvolvimento urbano. Até mesmo algumas cidades que, por força do art. 41, incisos I ao V da Lei 10.257/2001²³, estavam obrigadas a aprovar seus planos diretores até o dia 10 de outubro de 2006, não o fizeram. Muitos destes municípios assinaram termos de ajustamento de conduta com o Ministério Público local ou então estão à mercê das punições da lei.

O fato é que tanto estes municípios obrigados como também os não obrigados, enquanto não têm seus Planos Diretores precisam de outras leis que garantam um mínimo de ordem às ocupações e usos urbanos. Exemplos destas leis são os códigos de posturas municipais, os códigos de obras, ou até mesmo algum código do meio ambiente (código ambiental).

²² BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. pág. 1350.

²³ I – com mais de vinte mil habitantes; II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4o do art. 182 da Constituição Federal; IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico; V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

Os códigos de posturas, também denominado de posturas municipais são leis que visam disciplinar as questões de interesse local, notadamente aquelas referentes ao uso de espaços públicos, ao funcionamento de estabelecimentos, ao sossego público, à vigilância sanitária, à saúde pública, limpeza dos logradouros e ao estabelecimento de limitações administrativas que visem adequar uso de determinada propriedade urbana (para as mais variadas atividades) ao cumprimento de sua função social.

O código de obras e edificações é instrumento que normalmente dispõe sobre regras gerais e específicas a serem obedecidas no projeto de execução, no licenciamento, execução, manutenção e utilização de obras e edificações. Visam dar maior segurança às construções, como também, em conjunto com leis de zoneamento e uso do solo ou com leis de parcelamento do solo, disciplinar a ocupação dos espaços urbanos, regulando o direito de construir, tendo como lastro o cumprimento das normas de uso e ocupação do solo urbano. Quando não forem atendidas tais exigências, certamente não se deve conceder a licença de construção.

Os códigos ambientais são leis que dispõem sobre as políticas municipais no trato das questões ambientais. Como se trata de lei, pode inovar no mundo jurídico, desde que respeite aos limites impostos pelas leis gerais e pela Constituição. Desta forma, pode restringir e limitar usos e ocupações considerados nocivos à qualidade ambiental.

6. OS MUNICÍPIOS COMO PRINCIPAIS AGENTES DO ORDENAMENTO TERRITORIAL URBANO

Segundo Édis Milaré, com a edição da Constituição de 1988, o Município foi elevado à categoria de ente federado, com competência específica para ordenação do espaço urbano (art. 30). Com esta nova reformulação política, as construções

em áreas urbanas passaram a ser regidas, principalmente, pelas leis municipais de uso e ocupação do solo urbano, destacando-se o Plano Diretor do Município, leis de zoneamento e o tradicional Código de Obras e de Edificações e Posturas, que devem, contudo, guardar correspondência com os princípios e diretrizes gerais estabelecidas na legislação federal e na Constituição Federal. Em razão deste fato, nenhuma obra, demolição ou reforma de prédio pode ser feita sem prévia aprovação do Município, que verificará a conformidade do projeto com a legislação.²⁴

O enfrentamento da problemática ambiental surgida no âmbito dos municípios pode ser combatido por este mesmo ente federativo, na medida em que a Constituição Federal de 1988, em diversos dispositivos, garante poderes para o exercício da polícia administrativa ambiental, tal como demonstraremos a seguir.

O art. 225 da Constituição Federal de 1988 define claramente que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito e todos, conferindo-lhe a natureza de bem comum do povo, de elevada importância à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Neste sentido, ensina Ioberto Tatsh Banunas, que essa imposição ao poder público e também à coletividade, de defender e preservar essa ordem sócio-ambiental, estabelecida constitucionalmente e de forma clara, impõe também ao poder municipal atitudes, providência e medidas capazes de preservar o meio ambiente²⁵.

O art. 37 da Constituição Federal de 1988 indica quais os princípios que devem reger a administração pública direta e

²⁴ MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 6. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, pág. 242.

²⁵ BANUNAS, Ioberto Tatsh. *Poder de polícia ambiental e o município: guia jurídico dos gestor municipal ambiental; orientador legal do cidadão ambiental*. Porto Alegre: Sulina, 2003. pág. 96.

indireta de todos os entes federativos. No aspecto ambiental, o princípio que guarda maior relação com sua tutela (tutela dos bens ambientais) certamente é o princípio da eficiência merecedor de análise mais aprofundada em linhas posteriores.

Vale ainda explicitar que o art. 37, em seu parágrafo sexto (§6º) prescreve que as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadores de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Comentando o conteúdo do parágrafo anterior, Ioberto Tatsh Banunas explica que a inexistência de políticas municipais ambientais e a consequente lacuna legislativa ambiental dos municípios podem representar responsabilidades de toda ordem ao poder público municipal. Este autor cita trecho da obra de Maria Sylvia Zanella Di Pietro em que esta ensina:

Por último, cabe lembrar que a omissão do Poder Público no exercício do poder de polícia, além de ensejar a responsabilidade civil da pessoa jurídica (art. 37, parágrafo 6º, da Constituição), ainda pode acarretar responsabilidade civil, administrativa, e eventualmente, até a criminal, do agente público que deixou de adotar a medida cabível...²⁶.

Vale lembrar ainda que o art. 29 da Constituição Federal de 1988, ao tratar da autonomia municipal, permite aos municípios a capacidade de auto-organização ambiental, no momento em que sua lei orgânica prescreve direitos e deveres em matéria ambiental. Para melhor exemplificar esta afirmativa, aborda-se a questão da competência ambiental comum do município para com a União e os Estados, nos termos do art. 23, também da Constituição Federal de 1988²⁷.

²⁶ BANUNAS, Ioberto Tatsh. *Poder de polícia ambiental e o município*: guia jurídico dos gestor municipal ambiental; orientador legal do cidadão ambiental. Porto Alegre: Sulina, 2003. Pág. 98-99.

²⁷ BANUNAS, Ioberto Tatsh. *Poder de polícia ambiental e o município*: guia jurídico dos gestor municipal ambiental; orientador legal do cidadão ambiental. Porto Alegre: Sulina, 2003. Pág. 100.

O art. 30 da Constituição Federal garante aos municípios competências exclusivas, entre elas, competências para: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; (...); VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Neste sentido, Ioberto Tatsh Banunas chama a atenção para a capacidade de auto-organização e, assim, para a autonomia do município, no conteúdo do inciso I: “Legislar sobre assuntos de interesse local”. Dessa forma, segundo este autor, é inconteste a autonomia do Poder Municipal Ambiental em legislar sobre questões ambientais, regulando, inclusive, de forma suplementar a legislação federal e estadual²⁸.

Diante destas observações, percebe-se que os municípios dispõem de diversas garantias para o exercício de sua polícia ambiental. No momento em que estão autorizados a legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I da CF/88), os municípios, uma vez identificando os fatos que causam lesões ambientais locais, pode, através de lei, determinar o que deve ser feito ou não deve ser feito. A imposição destes condicionamentos gera, automaticamente, para dos municípios poderes para exigir a realização de tais comandos. Este poder é conhecido como polícia administrativa ou Poder de Polícia.

7. PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL

²⁸ BANUNAS, Ioberto Tatsh. *Poder de polícia ambiental e o município: guia jurídico dos gestor municipal ambiental; orientador legal do cidadão ambiental*. Porto Alegre: Sulina, 2003. Pág. 101-102.

Nesta ocasião, vale lembrar que existe um conceito legal para Poder de Polícia, previsto no artigo 78 da Lei 5.172/1966 (Código Tributário Nacional), que o define como:

“... atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos”.

Sobre esta matéria, Carlos Ari Sunfeld assevera que na relação jurídico-administrativa decorrente dos condicionamentos administrativos, o Poder Público desfruta dos seguintes poderes, inexistentes nas relações privadas: 1) poder de impor os condicionamentos; 2) poder de fiscalizar; 3) poder de reprimir a inobservância dos condicionamentos, em especial sancionando as infrações; 4) executar²⁹.

Este mesmo autor observa que o poder de fiscalizar constitui um poder, atribuído pela lei à Administração, de modo que possa verificar, permanentemente, a regularidade do exercício dos direitos pelos administrados. O autor dá como exemplos: a verificação dos preços cobrados no comércio; a vistoria periódica em estabelecimentos hospitalares e a pesagem dos caminhões nas estradas. Trata-se de exercício do Poder de Polícia Administrativo³⁰.

Carlos Ari Sunfeld ensina também que pode haver poder para fiscalização ambiental, mesmo que não haja previsão expressa em lei. Neste caso, deve decorrer logicamente da competência administrativa para impor condicionamentos ou

²⁹ SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo ordenador*. 1 ed. 3. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2009. Pág. 73.

³⁰ SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo ordenador*. 1 ed. 3. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2009, Pág. 74-75.

reprimir sua infração³¹.

Por fim, sempre que for necessária uma intervenção do Estado na propriedade, de modo que se possa garantir um direito maior, o direito da coletividade (o bem-estar da população em geral) esta será realizada na estreita medida para estancar ou sanar as condutas danosas visadas.

Este limite de intervenção do Estado é balizado pelo princípio da mínima intervenção estatal na vida privada, que José Joaquim Gomes Canotilho denomina princípio da proibição do excesso. Este princípio exige que todo condicionamento esteja ligado a uma finalidade pública, que a finalidade da limitação seja real, concreta e poderosa, que a interferência estatal guarde relação de equilíbrio com a inalienabilidade dos direitos individuais, e que não seja atingido o conteúdo essencial de algum direito fundamental³².

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se percebe, o Brasil tem todo o instrumental legislativo e jurídico para implantar um ordenamento territorial urbano que possa assegurar à população brasileira uma maior qualidade de vida, em termos de igualdade de acesso aos bens, serviços e equipamentos públicos e privados imprescindíveis ao desenvolvimento humano do maior número de pessoas.

Para que toda uma gama de prestações materiais seja realizada no mundo dos fatos, convém que haja uma concertação de interesses entre a vontade estatal e a vontade da população residente no espaço urbano planejado.

Todas as disposições presentes na Constituição brasileira e da Lei 10.257/2001 referentes ao planejamento, ordenamento e gestão dos espaços urbanos visam tornar concreto o

³¹ SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo ordenador*. 1 ed. 3. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2009, Pág. 74-75.

³² SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo ordenador*. 1 ed. 3. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2009, Pág. 76.

valor constitucional da dignidade da pessoa humana, base não só dos direitos fundamentais pátrios, mas dos direitos humanos universais.

Conclui-se este breve ensaio afirmando que a política brasileira precisa “sair do papel” para que se possa, com isso, romper o paradigma atual de ordenamento dos espaços urbanos, que privilegia apenas a mobilidade de automóveis individuais ou modais semelhantes, para incluir o uso de bicicletas, transportes públicos ou outros meios de deslocamentos que proporcionem aos moradores destas cidades uma vida mais digna e saudável, em seus mais amplos aspectos: tanto, físicos, como mentais e espirituais.

Ademais, cidades sustentáveis constituem o único destino viável para as populações humanas ao se adentrar em um novo estágio de Estado Social denominado Estado de Direito Ambiental, próxima etapa da evolução democrática estatal, onde os valores ambientais incorporam-se na lógica econômica que produz a riqueza nacional, matéria que consiste a mais recente doutrina do constitucionalista português José Joaquim Gomes Canotilho.



9. BIBLIOGRAFIA

- BANUNAS, Ioberto Tatsh. *Poder de polícia ambiental e o município*: guia jurídico dos gestor municipal ambiental; orientador legal do cidadão ambiental. Porto Alegre: Sulina, 2003.
- BEZERRA, Maria do Carmo; FERNANDES, Marlene Allan (coordenação-geral). *Cidades Sustentáveis: subsídios à*

- elaboração da Agenda 21 brasileira*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Consórcio Parceria 21 IBAM-ISER-REDEH, 2000.
- BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- FARIAS, Talden. *Direito Ambiental: tópicos especiais*. João Pessoa: Editora Universitária, 2007.
- FRANCO, Maria de Assunção Ribeiro. *Planejamento ambiental para a cidade sustentável*. 2 ed. São Paulo: Annablume: FAPESP, 2001.
- GOMES, Eduardo Biacchi; BULZICO, Bettina Augusta Amorim. *A efetividade dos direitos dos cidadãos na proteção ao meio ambiente*. In: Revista de informação legislativa. ano 46, nº 181, janeiro-março/2009. Brasília: Senado Federal, 2009.
- GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar; XAVIER, YankoMarcius de Alecar. *Regulação e uso da água no Brasil: Participação popular, subsidiariedade e equilíbrio ambiental na proteção dos direitos humanos*. In Regulação econômica e proteção dos direitos humanos: um enfoque sob a óptica do direito econômico. MENDOÇA, Fabiano André de Souza; FRANÇA, Vladimir da Rocha; XAVIER, YankoMarcius de Alecar. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2008.
- HORBACH, Carlos Bastide (et al). MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. (coord). *Estatuto da cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.
- KRINGS, Ana Luiza Silva Spínola. *Aplicação prática do conceito de função social da propriedade urbana e proteção ambiental: estudo de caso na bacia hidrográfica do Guarapiranga – SP*. Revista de Direito Ambiental nº 39 (julho-setembro 2005). São Paulo: Editora Revista dos

- Tribunais, 2005.
- LEAL, Rogério Gesta. *Direito urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- MEDAUAR, Odete. In: HORBACH, Carlos Bastide *et al.*; MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. (coord.). *Estatuto da cidade: lei 10.257, de 10.07.2001*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.
- MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.
- MUKAI, Toshio. *Direito urbano-ambiental brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2002.
- PRESTES, Vanêscabuzelato. Plano diretor e estudo de impacto de vizinhança (EIV). *Revista de Direito Ambiental* nº 37 (janeiro-março de 2005). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.
- SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo ordenador*. 1 ed. 3. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2009.