**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**
**FACULDADE DE DIREITO**

**RODRIGO MACHADO VILANI**

# O PRINCÍPIO DE JUSTIÇA SOCIAL E AMBIENTAL E A EFICÁCIA DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO

**Rio de Janeiro**
**2006**

**RODRIGO MACHADO VILANI**

# O PRINCÍPIO DE JUSTIÇA SOCIAL E AMBIENTAL E A EFICÁCIA DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito da Cidade.

Orientador: Prof. Dr. Ronaldo do Livramento Coutinho

**Rio de Janeiro**
**2006**

**RODRIGO MACHADO VILANI**

# O PRINCÍPIO DE JUSTIÇA SOCIAL E AMBIENTAL E A EFICÁCIA DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito da Cidade.

Orientador: Profº Dr. Ronaldo do Livramento Coutinho

Aprovado em: _____

Banca Examinadora:

_____
Ronaldo do Livramento Coutinho
Prof. Dr. Da Faculdade de Direito da UERJ

_____
Ricardo César Pereira Lira
Prof. Dr. da Faculdade de Direito da UERJ

_____
Cezar Teixeira Honorato
Prof. Dr. da Faculdade de Serviço Social da UFF

Rio de Janeiro
2006

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

V696 Vilani, Rodrigo Machado
O princípio de justiça social e ambiental e a eficácia do plano diretor participativo / Rodrigo Machado Vilani. – 2006.
140 f.

Orientador: Ronaldo do Livramento Coutinho.
Dissertação (mestrado) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito.

1. Participação popular - Teses. 2. Planejamento urbano - Teses. 3. Justiça social - Teses. 4. Qualidade de vida - Teses. 5. Dignidade - Teses. 6. Direito ambiental - Teses. I. Coutinho, Ronaldo do Livramento. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito. III Título.

CDU 342.571

..

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial dessa dissertação.

_____ _____
Assinatura Data

Aos meus pais pela dedicação, confiança e exemplo de vida,

À minha irmã pela companhia e apoio,

À minha vó, pela alegria e juventude com que me ajudou,

... dedico carinhosamente este trabalho.

## AGRADECIMENTOS

Inúmeros são aqueles que contribuíram para a elaboração deste trabalho. Desde o simples apoio afetivo e moral até a doação de seus conhecimentos e experiências, fundamentais para a conclusão deste estudo. Nomeá-los, tarefa impossível, tanto quanto esquecê-los.

À minha família pela dedicação integral.

Aos amigos pelo suporte incondicional.

Aos colegas do Mestrado em Direito da Cidade pela presença constante nesta caminhada.

Em especial, ao Profº Dr. Ronaldo do Livramento Coutinho, amigo e dedicado Orientador, exemplo irretocável de profissional e pessoa, mestre e pensador, capaz de fazer do aprendizado acadêmico uma devoção e transcender com naturalidade a técnica jurídica para o pensar o Direito e a postura ética que permeia sua prática.

# RESUMO

VILANI, Rodrigo Machado. **O princípio de justiça social e ambiental e a eficácia do plano diretor participativo**. 2006. 140 f. Dissertação (Mestrado em Direito da Cidade) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

A presente dissertação tem por objetivo analisar a eficácia social e ambiental do plano diretor participativo conjuntamente com as normas de direito ambiental, definindo, para tanto, o princípio de justiça social e ambiental como requisito obrigatório destes instrumentos. Demonstra-se, a partir do levantamento de dados referentes às condições ambientais nas cidades brasileiras, a ruptura entre os temas urbano e ambiental, tanto na prática legislativa, como na econômica. É realizada uma crítica ao modelo capitalista de apropriação do solo urbano, paradoxal e incompatível com o pleno desenvolvimento das funções sociais e ambientais da cidade. Conclui-se que a inserção do princípio de justiça social e ambiental, enquanto diretriz obrigatória para plano diretor e legislação ambiental, permitirá uma maior garantia do pleno desenvolvimento das funções sociais e ambientais da cidade.



**Palavras-chave**: justiça social e ambiental; qualidade de vida; plano diretor participativo; legislação ambiental; funções sociais e ambientais da cidade.

## ABSTRACT

VILANI, Rodrigo Machado. **O princípio de justiça social e ambiental e a eficácia do plano diretor participativo**. 2006. 140 f. Dissertação (Mestrado em Direito da Cidade) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

The aim of this paper is to analyze the social and environmental effectiveness of the master plan within the norms of environmental legislation, and therefore, defining the principle of social and environmental justice as an obligatory requirement of these instruments. The conflict between the urban and environmental themes is demonstrated in both legislative and economical practice, by surveying data on the environmental conditions in the Brazilian cities. A criticism is made of the capitalist system of appropriation of urban territory, which is paradoxical and incompatible with the full development of the social and environmental functions of the city. It is concluded that the insertion of the principle of social and environmental justice as a compulsory framework the master plan and environmental legislation, will make full development of the social and environmental functions of the city more likely.



**Keywords**: social and environmental justice; quality of life; master plan; environmental legislation; social and environmental functions of the city.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

**Tabela 1** - Total de servidores municipais ..... 55

**Tabela 1a** - Total de servidores municipais na estrutura de meio ambiente ..... 56

**Tabela 2** - Distribuição proporcional das receitas e proporção da carga tributária bruta nacional ..... 58

**Tabela 3** - Municípios, total e com existência de legislação e instrumentos de planejamento urbano ..... 65

**Tabela 4** - Municípios, total e com existência de consórcio intermunicipal ..... 79

**Tabela 5** - Municípios, total e com existência de convênio de cooperação com entidades públicas ..... 79

**Tabela 6** - Municípios, total e com existência de convênio de parcerias com empresas privadas ..... 80

**Gráfico 1** - Percentual de municípios com serviços terceirizados na área ambiental ..... 58

**Gráfico 2** - Percentual de municípios por tipo de legislação ..... 61

**Gráfico 3** - Percentual de municípios com CMMA ..... 67

**Gráfico 4** - Municípios que participam de Consórcio Intermunicipal - total e por tema ..... 72

**Gráfico 5** - Proporção de municípios que informaram alteração ambiental que tenha afetado as condições de vida da população ..... 81

**Gráfico 6** - Proporção de municípios, por tamanho da população, que apontaram Alteração ambiental que tenha afetado as condições de vida da população ..... 85

**Gráfico 7** - Proporção de municípios que informaram a ocorrência de problema ambiental ..... 85

**Gráfico 8** - Proporção de municípios, por tamanho da população, que apontaram problema ambiental ..... 86

**Gráfico 9** - Proporção de municípios que informaram assoreamento de corpo d'água ..... 88

**Gráfico 10** - Proporção de municípios com ocorrência de poluição do recurso água ..... 89

**Gráfico 11** - Proporção de municípios com ocorrência de alteração que tenha prejudicado a paisagem ..... 90

**Gráfico 12** - Proporção de municípios com degradação de áreas legalmente protegidas ..... 91

**Mapa 1** - Municípios que informaram ocorrência de alteração ambiental que tenha afetado as condições de vida da população ..... 82

**Fluxograma 1 -** Cidadania ativa ..... 49
**Fluxograma 2 -** Plano Diretor Participativo ..... 123

**SUMÁRIO**


**INTRODUÇÃO** ..... 8

1 **JUSTIÇA SOCIAL E AMBIENTAL** ..... 11

1.1 **A exploração da Natureza** ..... 12
1.2 **Breve intróito à relação entre sociedade e natureza** ..... 15
1.2.1 A *natureza* sócio-econômica ..... 19
1.3 **A Justiça Ambiental na Constituição Federal** ..... 22
1.3.1 Sobre seu caráter distributivo ..... 26
1.4 **Relação com a justiça social** ..... 27
1.5 **Princípio de justiça social e ambiental** ..... 30
1.6 **Poder Público local** ..... 31
1.7 **Política urbana local: assegurando a justiça social e ambiental** ..... 34
1.8 **Os princípios constitucionais para as funções sociais e ambientais da cidade** ..... 38

2 **ESTATUTO DA CIDADE** ..... 40

2.1 **Informação, participação e educação ambiental** ..... 45
2.2 **Objetivos legais e a realidade urbana** ..... 50

3 **A CONDIÇÃO AMBIENTAL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS** ..... 54

3.1 **A situação dos órgãos ambientais municipais** ..... 55
3.2 **Diagnóstico municipal: legislação e parcerias** ..... 59
3.3 **A transferência de atribuições para os municípios** ..... 69
3.4 **Instrumentando a gestão municipal ambiental** ..... 71
3.4.1 Materializando a função social e ambiental da propriedade ..... 74
3.4.2 Alternativas de gestão associada ..... 77
3.5 **Urbanização e alterações ambientais associadas** ..... 81
3.6 **À guisa de primeiras considerações** ..... 91

4 **PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO** ..... 95

4.1 **O rural e o urbano** ..... 95
4.2 **Poder Público Municipal** ..... 96
4.3 **Vinculação às normas ambientais e urbanísticas** ..... 104
4.4 **Abrangência** ..... 106
4.5 **Edição do Plano Diretor** ..... 107

4.5.1 Plano Diretor e as Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões . 109
4.6 **Prazo para a aprovação do Plano** ..... 112
4.7 **Elaboração e implementação** ..... 113
4.8 **Conteúdo mínimo** ..... 114
4.9 **Gestão Democrática da Cidade** ..... 115
4.9.1 Instrumentos ..... 116
4.9.1.1 Órgãos Colegiados de Política Urbana ..... 116
4.9.1.2 Debates, audiências e consultas públicas ..... 117
4.9.1.3 Conferências sobre assuntos de interesse urbano ..... 117
4.9.1.4 Iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano ..... 118
4.9.2 Gestão Orçamentária Participativa ..... 119
4.9.3 Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas ..... 120
4.10 **Plano diretor participativo: primeiras considerações** ..... 121

**CONSIDERAÇÕES FINAIS** ..... 124

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS** ..... 134

# INTRODUÇÃO

Dissertar metodicamente sobre o tema “sustentabilidade”, seja sob o viés jurídico, urbanístico, ambiental, sociológico ou econômico, exige o abandono de conceitos conservadores, sob pena de perseverar em constante ineficácia social.

O exame de sua perspectiva urbana, seguindo a proposta da Lei Federal 10.257/2001 de desenvolvimento de “cidades sustentáveis”, trata conjuntamente da eficácia do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e, conseqüentemente, da garantia de existência digna aos cidadãos da urbe, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil.

Nesta busca, a conciliação de ideais tidos por antagônicos, justiça social e equilíbrio ambiental, em um único requisito obrigatório para a ordenação da vida na atual sociedade de risco nos parece uma alternativa, prevista constitucionalmente, para a definição de diretrizes e limites de atuação das normas urbanísticas e ambientais.

Desta forma, no primeiro capítulo, a partir de uma análise sistêmica da Constituição Federal e do conceito doutrinário de “justiça ambiental”, propõe-se a construção de um conceito de justiça social e ambiental vinculativo para as normas infraconstitucionais e, sobretudo, para os dispositivos urbanísticos e ambientais, reguladores das relações sócio-ambientais, que, pelo desequilíbrio agudo existente, situam-se entre as principais responsáveis pela degradação ambiental e desigualdade social das cidades brasileiras.

Sob o prisma da legislação urbanística, localizado no texto do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), o capítulo segundo caminha na inserção, enquanto requisito obrigatório, do princípio de justiça social e ambiental no estabelecimento das diretrizes básicas das políticas urbanas – para o pleno desenvolvimento das funções sociais e ambientais da cidade, expressas no art. 2º, do Estatuto.

Ressalta-se o papel da urbanização na fenda social e ambiental encontrada nas cidades brasileiras, aprofundada pelo modelo capitalista preponderante sobre o planejamento urbano para o uso e ocupação racionais do solo urbano.

A omissão pública e a conformidade social são, também, apresentadas e apontadas enquanto fatores de disseminação e / ou manutenção do *status quo* de injustiça social e ambiental dos centros urbanos nacionais.

O capítulo terceiro, a partir da análise de dados levantados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, referentes à qualidade ambiental nos municípios brasileiros, busca exaltar a estrita relação entre as condições ambientais das cidades e o arcabouço legislativo e a estrutura administrativa local.

Confirmando-se a inexistência de uma visão holística da legislação local no trato das questões urbanas e a presença de obstáculos institucionais e financeiros do executivo municipal, constatou-se a ineficácia social das normas reguladoras do uso e ocupação do solo e, por desdobramento necessário, a violação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A interação da função social da propriedade com o uso do bem ambiental é analisada sob a luz de decisões emanadas do Supremo Tribunal Federal, para a definição da função social e ambiental da propriedade e da realização das funções sociais e ambientais da cidade.

Propõe-se, incidentalmente, o diagnóstico de alternativas e instrumentos disponíveis para o aumento da eficácia dos princípios constitucionais assecuratórios da dignidade da pessoa humana, finalidade última colimada pela “cidade sustentável”.

Descendo do âmbito constitucional à base da cadeia normativa do solo urbano, o capítulo quarto é reservado ao plano diretor e sua influência preponderante em um processo de urbanização socialmente equânime e ambientalmente sadio.

A realidade prática nos demonstra a ineficácia dos institutos jurídicos e técnicos para a solução dos problemas da urbanização, sobretudo, por sua inoperância frente aos interesses do capital especulativo imobiliário e do mercado de terras.

Recorremos à proximidade da Administração Pública local e sua competência exclusiva para o ordenamento urbano em defesa dos interesses locais, para se libertar das amarras terceiro-mundistas de submissão ao capital, para uma postura verdadeiramente voltada para a consecução dos objetivos constitucionais.

A tentativa por desvendar as dificuldades teóricas para a obtenção de uma alternativa plausível para os estudos jurídicos, especificamente referentes às temáticas urbana e ambiental, longe de exaustiva, apresentou inúmeras lacunas a serem preenchidas.

Neste cenário, lançamos a proposta por um novo requisito imperativo, de base não apenas jurídica, mas uma nova forma de apelo à solidariedade na busca pela convivência harmônica entre cidadãos e destes com seu entorno, materializável via *plano diretor participativo*.

É neste contexto que deixamos as próximas pesquisas para o aprofundamento do tema, crucial para o estabelecimento de um conceito sólido e aplicável para as cidades brasileiras, capaz de minimizar as mazelas sociais e ambientais que afligem, principalmente, a população de baixa renda, excluída dos meios de acesso ao mercado e exposta impiedosamente às mais severas adversidades ambientais, higiênicas e sanitárias.

# 1 JUSTIÇA SOCIAL E AMBIENTAL

Nosso ponto de partida será uma breve análise da intervenção humana no meio ambiente, buscando sempre a conexão com o espaço urbano, a apropriação da natureza e a privatização dos seus benefícios.

> A dimensão do crescimento urbano demonstra a necessidade de modificar as relações sociais e econômicas para a promoção do desenvolvimento econômico em consonância com os ditames da justiça social. Essa modificação passa pela realização da reforma urbana, articulada com reforma agrária, em vista da relação estreita entre a questão rural, urbana e ambiental.[122]

A justiça social é uma constante inapelável do discurso urbano, especificamente, e das relações humanas, de uma forma geral. Entretanto, sua análise articulada a uma visão holística da cidade permanece sob o véu do planejamento urbano, orientado por obras e construções suntuosas para o embelezamento da cidade.

As modificações do espaço urbano têm descaracterizado a noção social e cultural de localidade, invertendo os valores tradicionais de construção da vida na cidade, degradando o ambiente natural e garantindo o *status quo* econômico dominante.

O objetivo aqui proposto é determinar as origens e, portanto, a forma de inversão do paradigma vigente. Em suma, construir um princípio de justiça social e ambiental, baseado na dignidade da pessoa humana, como elemento básico para a elaboração do plano diretor participativo, capaz de garantir a necessária eficácia para o pleno desenvolvimento das funções sociais e ambientais da cidade.

---

[122] SAULE JÚNIOR, Nelson. *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor.* Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1997. p. 88.

## 1.1 A exploração da Natureza

Ao longo da caminhada humana em direção à vida social organizada, os grandes centros urbanos assumiram destaque no contexto global. O urbano não é mais apenas o espaço das inter-relações humanas, mas objeto de consumo.

A interação e intervenção na cidade, movidas, sobretudo, pela mão do mercado de terras, deixaram um rastro de exclusão econômica, desigualdade social e degradação ambiental.

A distância entre esses pilares da ordem urbana vigente, com a incontestável supremacia do primeiro, determina a manutenção da orientação capitalista da apropriação e ordenação no uso do solo urbano.

Os impactos ambientais gerados pelo crescimento descontrolado das cidades e pela falta de um planejamento urbano com vistas às condições ambientais da cidade afetam diretamente a qualidade de vida da população, como veremos no Capítulo 3.

Desde seus primeiros passos até sua concepção atual diversas foram as normas dispondo sobre água e esgoto[123], exemplificando com duas das principais fontes das mazelas causadas à saúde humana, culminando, atualmente, com uma preocupação sistêmica do ambiente natural cercada por tratados e convenções internacionais.

Apesar desta ligação inapelável entre sanidade ambiental e qualidade de vida, o homem utilizou-se dos mais diversos meios de exploração da natureza, buscando satisfazer desde a sua primária necessidade de alimentação aos mais nefastos ideais de acúmulo de riquezas.

---

[123] Para uma melhor noção sobre a evolução das disposições referentes ao tema: HAROUEL, Jean-Louis. *História do Urbanismo*. 3 ed. Campinas: Papirus, 2001.

> A vida em sociedade gera necessidades coletivas que, com os processos de civilização, se tornam mais e mais complexas e exigentes. A satisfação destas necessidades tem conduzido a humanidade a uma exploração predatória dos recursos naturais caracterizada pela irracionalidade e pela irresponsabilidade.[124]

A questão ambiental na sociedade de consumo contemporânea se agrava à medida que as relações humanas se fragilizam.

> A valorização da família nuclear, a importância dos *mass media* e o domínio da ideologia individualista agem no sentido de uma atomização das relações e de uma segmentação dos interesses em função de estratégias particulares, o que, ao nível de espaço, traduz-se na dispersão das residências individualizadas, seja no isolamento do barraco ou na solidão dos grandes conjuntos.[125]

A partir da idéia de que a jornada para "a felicidade na vida é predominantemente buscada na fruição da beleza, onde quer que esta se apresente a nossos sentidos e a nosso julgamento – a beleza das formas e dos gestos humanos, a dos objetos naturais e das paisagens [...]. A fruição da beleza dispõe de uma qualidade peculiar de sentimento, tenuemente intoxicante. A beleza não conta com um emprego evidente; tampouco existe claramente qualquer necessidade cultural para ela. Apesar disso a civilização não pode dispensá-la."[126]

Dependente dessa busca, a sociedade degradou o meio ambiente progressivamente ao longo da história, sobretudo, pós-industrial.

"Assim, a anti-natureza torna-se meio social e estabelece-se na cidade moderna." Nos tempos modernos a percepção do mundo se altera, "antigos simbolismos, tirados das visões milenares do mundo, ainda presentes de maneira perceptível (as igrejas, os monumentos, as obras de arte) ou somente nas representações (as palavras, as imagens admitidas da natureza e do homem) desvalorizam-se."[127]

---

[124] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Introdução ao direito ecológico e ao direito urbanístico*. 2 ed. rev. aum. Rio de Janeiro: Forense, 1977. p. 18.
[125] CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 57.
[126] FREUD, Zigmund. *O mal-estar na civilização.* Rio de Janeiro: Imago, 1997. p. 32.
[127] LEFEBVRE, Henry. *Introdução à modernidade.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1969. p. 211.

> Todo mundo deseja ser *lançado* na moda do consumo; todo mundo pode *desejar* ser um consumidor e aproveitar as oportunidades que esse modo de vida oferece. Mas nem todo mundo *pode* ser um consumidor. Desejar não basta; para tornar o desejo realmente desejável e assim extrair prazer do desejo, deve-se ter uma esperança racional de chegar mais perto do objeto desejado. Essa esperança, racionalmente alimentada por alguns, é fútil pra muitos outros. Todos nós estamos condenados à vida de opções, mas nem todos temos os meios de ser optantes.
> Como todas as outras sociedades, a sociedade pós-moderna de consumo é uma sociedade estratificada.[128]

Uma nova concepção de luxo ambiental emerge nas cidades, viver bem; luxo de poucos, o desejo de muitos.

> Sob o signo do consumo que cresce com rapidez, escassos, raros, caros e desejáveis não são automóveis velozes e relógios de ouro, caixas de champanha e perfumes – coisas que podem ser adquiridas em qualquer esquina –, e sim os pré-requisitos elementares da vida, tais como *sossego, água de boa qualidade e espaço suficiente*.[129]

Quanto mais diversificadas as novidades, maior o desejo de consumo e apropriação pelo homem[130]. Por isso mesmo, emerge verdadeira a noção de que "ao homem é impossível viver quando seus desejos chegam ao fim[...]"[131], pelo simples fato de que isto nunca acontece, pois novos desejos são sempre estimulados[132]. O saciar de um desejo é o momento de despertar de um outro.

Entretanto, a beleza natural alçou *status* de bem mercantil, é agora negociável, apesar do evidente confronto com a idéia de independência dos recursos naturais à ação humana,

---

[128] BAUMAN, Zygmunt. *Globalização*: as conseqüências humanas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999. p. 94.
[129] ENZENSBERGER, Hans Magnus. *Zique-zague*: ensaios. Rio de Janeiro: Imago, 2003. p. 131. (grifos nossos)
[130] "[...] o crescimento leva a uma exibição ainda mais frenética de maravilhas de consumo e assim prenuncia um abismo ainda maior entre o desejado e o real." BAUMAN, Zigmunt. *op. cit.* p. 104.
[131] HOBBES, Thomas. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. São Paulo: Martin Claret, 2004. p.78.
[132] "No capitalismo [...] a expansão constante do capital e a busca da "produção pela produção" refletem o fim último e o *modus operandi* do sistema. Longe de buscar a satisfação das necessidades, o capitalismo se sustenta justamente pela busca constante de criar e suscitar novas necessidades, única forma pela qual o excedente gerado da produção pode realizar-se no mercado. A produção crescente exige um consumo crescente, ou seja: necessidades continuamente insatisfeitas." STAHEL, Andri Werner. Capitalismo e entropia: os aspectos ideológicos de uma contradição e a busca de alternativas sustentáveis. In: CAVALCANTI, Clóvis (org.). *Desenvolvimento e natureza*: estudos para uma sociedade sustentável. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1998. p. 122.

aqueles não existem em virtude desta, "não estão disponíveis de acordo com o livre arbítrio de quem quer que seja."[133]

A evidência desta constatação é vivida cotidianamente nas grandes cidades, principais *vítimas* dos efeitos adversos traduzidos nas imagens da *tragédia urbana brasileira*: "enchentes, desmoronamentos, poluição dos recursos hídricos, poluição do ar, impermeabilidade da superfície do solo, desmatamento, congestionamento habitacional, reincidência de epidemias, violência etc." [134]

## 1.2 Breve intróito à relação entre sociedade e natureza

Na cidade se enredam as relações sociais, a apropriação e transformação do meio ambiente pelo homem, o jogo político e o interesse econômico.

Nossa sociedade de classes pode ser sintetizada pela imagem do consumo, na qual uma pequena parcela da sociedade *pode*, uma grande parte *quer*, enquanto a maioria de marginalizados pelo capital *pede*.

A crescente *verticalização* do acesso ao meio ambiente, restringindo e excluindo a utilização de recursos pela base, demanda uma inversão por "outros valores – solidariedade, generosidade, equidade, liberdade, democracia de alta intensidade."[135]

Tais valores não são, entretanto, pressupostos básicos da classista existência humana, sendo mais certo mencionar o incessante desejo por *poder* que parece levar seus possuidores a "um desprezo pela humanidade sob a forma de arrogância e de esbanjamento de recursos que

---

[133] PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. *O desafio ambiental*. Rio de Janeiro: Record, 2004. (Os porquês da desordem mundial. Mestres explicam a globalização). p. 66.
[134] MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades*: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 22.
[135] PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. *op. cit*. p. 33.

sustentariam uma centena de vidas humanas, em parte, também, sob a forma de ilusão infame de que a sua extravagância descontrolada e o seu consumo ilimitado e improdutivo condicionam o *trabalho* e a *subsistência* dos outros."[136]

Um certo desprezo social[137] é diretamente proporcional ao tratamento dado à preservação ambiental dentro do modelo de mercado, ao qual países de economia periférica, como o Brasil, estão subjugados.

Analisando o enfoque da relação entre sociedade e natureza Joaquim Castro Aguiar destaca:

> Convém, mais do que nunca, sob pena de o homem, com suas atividades de degradação do meio ambiente, destruir o próprio homem, que se preserve, melhore e recupere a qualidade ambiental propícia à vida. Para isto, será preciso manter o equilíbrio ecológico, racionalizar o uso do solo, do subsolo, da água e do ar, planejar e fiscalizar o uso dos recursos ambientais [...], controlar o zoneamento de atividades potencial ou efetivamente poluidoras [...] e promover a educação ambiental, objetivando capacitar a comunidade para participação ativa na defesa do meio ambiente.[138]

O *ecossistema urbano* é fruto de uma simbiose necessária entre homem e meio ambiente. A discussão se resume às possibilidades do meio ambiente em atender às reais necessidades para uma existência digna.

Sob essa ótica, esta relação deve ser abordada segundo uma perspectiva holística:

> É necessário, enfim, gerar-se uma *visão de totalidade*, onde haja consciência da "*interdependência orgânica de tudo com tudo*" e da interconexão dos vários estratos que compõem a visão ambiental sistêmica: o estrato do meio ambiente, o demográfico-econômico e o da tecnologia, assim como os estratos coletivo e individual, que representam o sistema de mecanismos institucionais e de processos sociais do ser humano como ser coletivo, decorrentes de sua natureza bio-psicológica.[139]

---

[136] MARX, Karl. *Manuscritos econômico-filosóficos*. São Paulo: Martin Claret, 2004. p. 157.
[137] "Com a *valorização* do mundo das coisas, aumenta em proporção direta a *desvalorização* do mundo dos homens." Ibid. p. 111.
[138] AGUIAR, Joaquim Castro. *Direito da cidade*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996. p. 216.
[139] CAMINO, Maria Estér M. B. Jurisgaïa: a ética jurídico-ambiental. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin (org.). *Temas de direito ambiental e urbanístico*. São Paulo: Max Limonad, 1998. p. 246.

José Afonso da Silva afirma que "a preservação, a recuperação e a revitalização do meio ambiente há de constituir uma preocupação do Poder Público e, conseqüentemente, do Direito, porque ele forma a *ambiência* na qual se move, desenvolve, atua e se expande a vida humana."[140]

Segundo Cristiane Derani:

> [...] o conceito de meio ambiente, e conseqüentemente a proteção ambiental, só podem ser pensados e articulados dentro da base social onde se desenvolve a relação homem-natureza. É no interior do desenvolvimento industrial-tecnológico moderno que devem ser encontrados os meios de proteção e conservação dos recursos naturais. Pensar em proteção do meio ambiente é uma clara opção pela continuidade desta sociedade.[141]

Apesar do caráter de solidariedade e igualdade encerrado por este conceito, a realidade social nos mostra que apesar do "fato de que possamos respirar ar e beber água, de que não haja rolos de fumaça nem mau cheiro, não é nenhuma obviedade, mas um privilégio [um luxo] do qual cada vez menos pessoas podem usufruir"[142].

A maioria da população se amontoa em favelas e cortiços, às margens de corpos d'água poluídos, próxima a depósitos de lixos, centros industriais poluentes, sem qualquer acesso aos benefícios dos recursos naturais, *bem de uso comum do povo* (art. 225, *caput*, Constituição Federal), desfrutados por aqueles que podem privatizar imensas áreas verdes e transformá-las em condomínios fechados.[143]

Parafraseando Zigmunt Bauman[144]: aquela minoria dos *condomínios ecológicos desfruta*, encerrada na impenetrável solidez de um presídio, da qualidade de vida, enquanto a

---

[140] SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1994. p. 2.
[141] DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 2 ed. rev. São Paulo: Max Limonad, 2001. p. 77-78.
[142] ENZENSBERGER, Hans Magnus. *op. cit.* p. 133.
[143] Esta expressão de contradição social desencadeia "a nada surpreendente constatação: na sociedade capitalista é estruturalmente inevitável a ocorrência *simultânea* do desenvolvimento e do subdesenvolvimento, da extrema concentração de renda e crescente extensão da miséria [...]." COUTINHO, Ronaldo do Livramento. Direito ambiental das cidades. In: COUTINHO, Ronaldo do Livramento; ROCCO, Rogério (orgs.). *O Direito ambiental das cidades*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 49.
[144] BAUMAN, Zygmunt. *op. cit.* p. 62.

liberdade vislumbra uma luta sem vencedores em meio às condições ambientais mais adversas.

O meio ambiente sadio se torna, enfim, uma das seis expressões de *luxo do futuro*[145], na acertada previsão realizada por Hans Magnus Enzensberger, e como todo luxo será para satisfação de poucos.

Mas um ponto é certo, e, novamente, concordamos com o autor, "de modo algum está claro quem, afinal, se incluirá entre os beneficiários do luxo do futuro" este, "obstinado adversário da igualdade".[146]

A *socialização da natureza*[147], visando ampliar o número dos *beneficiários*, deverá corresponder à divisão e redistribuição dos benefícios econômicos advindos da sua *exploração*.

Em suma, o objetivo aqui é ressaltar a necessidade urgente de uma inversão na idéia dominante que uma luta eterna deva ser travada contra a natureza, e que a espécie humana não sairá derrotada[148].

Para tanto, a consolidação de uma proposta voltada para uma justa medida entre as necessidades humanas e as possibilidades ambientais, mantendo o vital equilíbrio desta relação, é foco primordial.

Ao Direito caberá *sine dubio* garantir a contrapartida sócio-ambiental do locupletamento privado, firmado às custas da redução de recursos naturais disponíveis para as presentes e futuras gerações.

---

[145] O autor identifica outras cinco expressões do luxo: tempo, atenção, espaço, sossego e segurança.
[146] ENZENSBERGER, Hans Magnus. *op. cit.* p. 134.
[147] Cf. DERANI, são "as atividades sociais em que a natureza é posta a serviço do homem em sua participação social [...]". *op. cit.* p. 73.
[148] "A pilhagem do meio ambiente para o lucro do capital é, como bem disse Foster, "uma guerra à natureza". Para obter seu domínio sobre o mundo, capital abriu guerra contra o restante dos seres vivos e até contra a matéria abiótica. Todavia, o que era um triunfo individual de empresas ou países foi-se transformando em uma carga para a humanidade como um todo e, mais ainda, para os países menos desenvolvidos." FOLADORI, Guillermo. *Limites do desenvolvimento sustentável*. Campinas: UNICAMP, 2001. p. 179.

> Muito estranhamente, o *direito à natureza* (ao campo e à "natureza pura") entrou para a prática social há alguns anos em favor dos lazeres. Caminhou através das vituperações, que se tornaram banais, contra o barulho, a fadiga, o universo "concentracionista" das cidades (enquanto a cidade apodrece ou explode). Estranho percurso, dizemos: a natureza entra para o valor de troca e para a mercadoria; é comprada e vendida. Os lazeres comercializados, industrializados, organizados institucionalmente, destroem essa "naturalidade" da qual as pessoas se ocupam a fim de traficá-la e trafegar por ela.[149]

Ao plano diretor restará a incumbência de materializar, no universo prático das relações humanas e agressões ambientais, um sistema de diretrizes básicas para a manutenção de um estoque de recursos naturais capaz de garantir que as presentes e futuras gerações desfrutem uma existência digna.

### 1.2.1 A *natureza* sócio-econômica

Ao mesmo tempo em que fornece recursos indispensáveis, a natureza torna-se depósito final para os resíduos gerados pelas diversas atividades humanas. Nos dizeres de HEIDEGGER, estudados profundamente por FOLTZ (1995), "a natureza torna-se numa gigantesca bomba de gasolina, uma fonte de energia para a tecnologia e a indústria moderna"[150] e um infindável depósito de lixo.

> As possibilidades de transformar o meio ambiente de modo planetário, como se colocam hoje em dia, estão nas mãos dos donos das fábricas que poluem a atmosfera, que fabricam automóveis movidos a energia fóssil, que produzem alimentos e matérias-primas utilizando insumos tóxicos e não biodegradáveis, que produzem armamento, que obtêm seus lucros com a geração de energia nuclear, que saqueiam os mares para incrementar seus lucros etc.[151]

---

[149] LEFEBVRE, Henry. *op. cit.* p. 116.
[150] FOLTZ, Bruce V. *Habitar a Terra*: Heidegger, ética ambiental e a metafísica da natureza. Lisboa: Instituto Piaget, 1995. p. 29.
[151] FOLADORI, Guillermo. *op. cit*. p . 207.

A esta lista podemos, certamente, incluir os governantes omissos que não respeitam os comandos constitucionais e infraconstitucionais referentes à conservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado. E dela, com a mesma certeza, retirar a população marginalizada, desapropriada de sua cidadania, que vive à margem da *sociedade capitalista*. Vivem na e, muitas vezes, da poluição ambiental.

A título de elucidação, ressalte-se a contribuição de PORTO-GONÇALVES:

> Nenhuma sociedade produz o carvão, o petróleo, o ferro, o chumbo, a água e outros minerais, assim como o homem não produz os dias e as noites, a radiação solar, sem o que não vivemos. Somos, como espécie, em grande parte, *extratores* de petróleo, carvão, ferro, manganês, água e outros minerais, e não seus *produtores*. Observemos que dizer que somos *produtores* significa que depende de nossa capacidade criativa a existência do que é produzido. Dizer que somos *extratores* sinaliza que extraímos algo que não fazemos, o que significa manter prudência no seu uso.[152]

Mesmo que mantenhamos a prudência no uso dos recursos naturais, "reduzindo parcialmente os impactos ambientais – graças a leis relativas ao tratamento dos rejeitos industriais –, a produção econômica capitalista ainda é responsável pela segregação social, econômica e, é preciso ressaltar, ambiental da população da Terra."[153]

Marx e Engels já haviam se referido às "maças de ouro caídas da árvore da indústria"[154], entretanto, a qualidade dos frutos colhidos pela atual geração merece menos destaque: poluição hídrica, atmosférica e do solo, desperdício de recursos naturais, extinção de espécies animais e vegetais, mudanças climáticas, pobreza e miséria são alguns exemplos da nossa herança.

Uma coisa é certa: "Para o capitalista, o meio mais útil de aplicação do capital é aquele que, com o mesmo grau de segurança, lhe proporciona o maior lucro. Esta aplicação nem

---

[152] PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. *op. cit.* p. 61.
[153] RIBEIRO, Wagner Costa. Em busca da qualidade de vida. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (orgs). *História da cidadania.* São Paulo: Contexto, 2003. p. 399.
[154] MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Manifesto do Partido Comunista.* São Paulo: Martin Claret, 2004. p. 70.

sempre é a mais vantajosa para a sociedade; [...] a mais conveniente (para uma nação) é a que se emprega para obter o lucro das forças produtivas da natureza."[155]

Os recursos naturais são, então, fonte de um *lucro socializado* e, para tanto, obtido em harmonia com os próprios *ritmos de produção e assimilação da natureza*.

O *lucro individualizado* (privatizado), praticado exaustivamente pelo modelo capitalista, é obtido com a produção a partir de recursos naturais gratuitos, escamoteados da sociedade em geral. Este fato, aliado à inexistência de custos para o despejo de seus resíduos tornam-os, definitivamente, uma fonte atrativa aos olhos do capital. A sociedade arca com o ônus da diminuição em sua qualidade de vida.

> Enquanto o mercado estende sua "ditadura" do curto prazo, as preocupações relativas ao porvir planetário e aos riscos ambientais assumem posição primordial no debate coletivo. Ante as ameaças da poluição atmosférica, da mudança climática, da erosão da biodiversidade, da contaminação dos solos, afirmam-se as idéias de "desenvolvimento sustentável" e de ecologia industrial, como encargo de transmitir um ambiente viável às gerações que nos sucederem. Multiplicam-se igualmente os modelos de simulação de cataclismos, as análises de risco em escala nacional e planetária, os cálculos probabilísticos destinados a discernir, avaliar e controlar os perigos. Morrem as utopias coletivas, mas intensificam-se as atitudes pragmáticas de previsão e prevenção técnico-científicas. Se o eixo do presente é dominante, ele não é absoluto: a cultura de prevenção e a "ética do futuro" dão vida aos imperativos da posteridade menos ou mais distantes.[156]

Desta forma, a permanência do meio ambiente, bem de uso comum de todos (art. 225, *caput*, CF/88), sob o domínio dos interesses privados, desvinculados do bem-estar coletivo, ilustra manifesto desrespeito ao texto constitucional e aos princípios básicos de convivência social:

> Os preceitos inscritos no art. 225 da Carta Política traduzem a consagração constitucional, em nosso sistema positivo, de uma das mais expressivas prerrogativas asseguradas às formações sociais contemporâneas.
> Essa prerrogativa consiste no reconhecimento de que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

---

[155] SAY, Jean-Baptiste *apud* MARX, Karl. *Manuscritos*... p. 84.
[156] LIPOVETSKY, Gilles. *Os tempos hipermodernos.* São Paulo: Barcarolla, 2004. p. 69.

> Trata-se de um típico direito de terceira geração que assiste, de modo subjetivamente indeterminado, a todos que compõem o grupo social.[157]

O posicionamento supra, adotado pelo Supremo Tribunal Federal, rechaça qualquer tentativa de reduzir o alcance dos objetivos imperativos definidos pelo legislador constituinte ao elevar o direito ao meio ambiente à classe de direito fundamental indisponível. E, ainda assim, olvidado amiúde pelo próprio Poder Público, em todas as suas esferas, sobretudo a local.

## 1.3 A Justiça Ambiental na Constituição Federal

Nosso ponto de partida será a leitura sistêmica[158] da Carta Magna, especificamente em seus dispositivos:

> **Art. 1º** A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos:
> [...]
> II - a cidadania;
> III - a dignidade da pessoa humana;
> [...]
>
> **Art. 3º.** Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
> I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
> II - garantir o desenvolvimento nacional;
> III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
> IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

---

[157] RE 134.297, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 22/09/95, citando, ao final: LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos*. São Paulo: Cia. das Letras: 1988. p. 131/132.

[158] Seguindo a orientação adotada por Eros Roberto Grau, ao salientar que "não se interpretam textos normativos constitucionais, isoladamente, mas sim a Constituição, no seu todo" (*A ordem econômica na Constituição de 1988*. 8 ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 145), resume o caráter de integração entre os princípios, dentro de um *contexto sistêmico* (*Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito*. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 194)

> **Art. 170.** A ordem econômica fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
> [...]
> VI – defesa do meio ambiente [...]
>
> **Art. 225.** Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Da concisa menção à Carta Maior podemos extrair juízo semelhante ao exarado por FIORILLO, "de que não só existe uma visão antropocêntrica do meio ambiente em sede constitucional, mas também uma indissociável relação econômica do bem ambiental com o lucro que pode gerar, bem como com a sobrevivência do próprio meio ambiente."[159]

Em virtude do explícito antropocentrismo, ainda que "moderado", do texto constitucional, exigir uma preservação ambiental, encerrando um valor na natureza por si própria, escapa aos objetivos da Carta, evidenciados pela proteção da qualidade de vida essencial à garantia de dignidade da pessoa humana.

A compreensão de uma "*terceira espécie de bem*: o bem ambiental"[160], fora das esferas pública e privada, como *bem de uso comum do povo*, direito coletivo difuso de titularidade indeterminada, encerrada no *caput* do art. 225, confirma o Poder Público como mero gestor desses bens, devendo, conjuntamente com a coletividade, preservá-lo e defendê-lo.

Corrobora a titularidade difusa sobre o ambiente, o Min. Celso de Mello:

> O direito a integridade do meio ambiente — típico direito de terceira geração — constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, a própria coletividade social. Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) — que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais — realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) — que se

[159] FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2004. pp. 17-18.
[160] Ibid. p. 5.

> identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas — acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade.[161]

A inserção de uma diretriz ambiental no plano diretor, capaz de assegurar qualidade de vida em sua acepção mais plena, é fundamental na inversão do atual *déficit de justiça ambiental*[162]. Mesmo porque, como pode se imaginar a expansão e o desenvolvimento urbano a par da utilização e apropriação de seu entorno, matéria-prima para sua expansão e desenvolvimento?

É sob essa perspectiva que estudaremos o ideal de justiça ambiental, fulcrada nos ditames da justiça social e voltada para o estabelecimento de uma ordem social urbana, condizente com as necessidades mínimas de sanidade e higiene ambientais para as presentes e futuras gerações.

A exposição desigual da população excluída social e espacialmente, em última instância, leva à injustiça ambiental, situação em que essa maioria convive diretamente com a poluição - externalidade negativa - dos ricos.

De acordo com Harvey[163], as externalidades ambientais negativas devem ter sua internalização forçada por um sistema estatal de regulação, que deverá, ainda, promover benefícios públicos e infra-estrutura que conduzam a um quadro ambiental capaz de propiciar saúde e higiene para a população.

Dentro da perspectiva econômica de concentração de benefícios e distribuição dos ônus para a população, surgiu um novo movimento para garantir a todos os indivíduos,

---

[161] MS 22.164, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 17/11/95.

[162] Oriundo do "abismo entre os objetivos a serem realizados pela democracia clássica e as concretas e atuais exigências ecológicas que se põem como problemas [...]" LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. 2 ed. rev. atual. amp. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005. p. 307.

[163] HARVEY, David. The environment of justice. In: MERRIFIELD, Andy; SWYNGEDOUW, Erik (edit.). *The urbanization of injustice.* New York: New York University Press, 1997.

independente de sua raça, etnia, ou classe, o direito de ser livre da destruição ecológica e a garantia de igual proteção do seu ambiente, sua saúde, emprego, moradia e transporte.[164]

A apropriação privada do *capital natural* infligiu à sociedade um ônus em qualidade de vida, irreversível frente à globalização dos interesses hegemônicos e a submissão atônita do nosso corpo político-administrativo.

Desta forma, neste trabalho, utilizaremos *justiça ambiental* como a:

> condição de existência social configurada através da "busca do tratamento justo e do envolvimento significativo de todas as pessoas, independentemente de sua raça, cor, origem ou renda no que diz respeito à elaboração, desenvolvimento, implementação e reforço de políticas, leis e regulações ambientais. Por tratamento justo entenda-se que nenhum grupo de pessoas, incluindo-se aí grupos étnicos, raciais ou de classe, deva suportar parcela desproporcional das conseqüências ambientais negativas resultantes de operações industriais, comerciais e municipais, da execução de políticas e programas federais, estaduais, locais ou tribais, bem como das conseqüências resultantes da ausência ou omissão dessas políticas".[165]

J. Timmon Roberts e Melissa Toffolon-Weiss corroboram o vínculo crucial entre *ambiental* e *social*, destacando que o conceito de justiça ambiental não se limita a tratar apenas de preservação ou conservação do meio ambiente, mas abrange o ambiente entendido como um todo, seus aspectos físicos, econômicos, culturais e sociais.[166]

Da análise sistêmica da Constituição Federal, de acordo com a proposta anteriormente assinalada, estabelecemos *justiça ambiental* como *a garantia ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, e quaisquer outras*

---

[164] Na doutrina americana BULLARD (1999) e WASHINGTON (1997), com seus ensinamentos extraídos de ROBERTS e TOFFOLON-WEISS: "as several authors have described it, environmental justice embraces the concept that every individual, regardless of race, ethnicity, or class has the right to be free from ecological destruction and deserves equal protection of his or her environment, health, employment, housing, and transportation." (ROBERTS, J. Timmon, TOFFOLON-WEISS, Melissa. North American concepts of environmental justice. In: MADEIRA FILHO, Wilson. (org). *Direito e justiça ambiental*. Niterói: PPGSD, 2002. p. 24)

[165] BULLARD *apud* ACSELRAD, Henry; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto. A justiça ambiental e a dinâmica das lutas socioambientais no Brasil – uma introdução. In: ACSELRAD, Henry; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto (orgs.). *Justiça ambiental e cidadania*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2004. p. 9.

[166] ROBERTS, J. Timmon; TOFFOLON-WEISS, Melissa. *op. cit.* p. 25.

*formas de discriminação, assegurando existência digna a todos, conforme os ditames da justiça social*.

### 1.3.1 Sobre seu caráter distributivo

Pelo conceito estabelecido, temos que *justiça ambiental* "diz respeito à distribuição do meio ambiente para os seres humanos" (bem de uso comum do povo) e, com este sentido, "ela pode ser concebida como a espacialização da justiça distributiva".[167]

A justiça distributiva pode, então, se apresentar tanto sob um discurso social (exclusão social, miséria e pobreza) como um ambiental (escassez de recursos naturais, poluição). Entretanto, são duas faces da mesma realidade encontrada na sociedade atual.

É imprescindível reorientar a ordem da economia social de mercado para a inclusão da variável ambiental, assim R. Stober aponta como um dos caminhos a "justiça distributiva (para as presentes e futuras gerações)", asseverando que:

> A proteção dos recursos naturais é indissociável e, mesmo, é parte integrante do objetivo de bem-estar dos integrantes de uma sociedade. As vantagens advindas com a modificação do modo de agir das atividades econômicas devem aproveitar a todos. Os benefícios sociais devem ser justamente distribuídos.[168]

A leitura de justiça ambiental deve ser realizada sempre sob um prisma de equidade, atendendo ao seu caráter distributivo para a construção de uma nova lógica para o mercado,

---

[167] LYNCH, Bárbara Deutsch. Instituições internacionais para a proteção ambiental: suas implicações para justiça ambiental em cidades latino-americanas. In: ACSELRAD, Henry. (org.). *A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. p. 58.
[168] *apud* DERANI, Cristiane. *op. cit.* pp. 246-247.

oposta à atual baseada na destruição simultânea das bases reprodutivas da natureza e dos grupos sociais que dela dependem.[169]

Na esteira desse entendimento, o Texto Maior funda a justiça distributiva como um dos seus preceitos, conferindo-lhe alcance social e ambiental.

Neste sentido, Gustavo Tepedino aponta que:

> [...] O art. 1º, III, elege como fundamento da República a dignidade da pessoa humana. O art. 3º, III, afirma constituir objetivo fundamental da República a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais. Há que se perquirir o significado normativo de tais enunciados. Cuida-se em realidade de opção prioritária do constituinte, traduzida em norma jurídica situada no vértice do ordenamento e que, por isso mesmo, deve permear todo o tecido legislativo infraconstitucional, bem como a atividade do Poder Executivo e as relações de direito privado. Não se justificariam tais dispositivos gerais, topograficamente precedentes aos títulos específicos, não fossem para eleger a pessoa humana como valor prioritário e a justiça distributiva como característica do Estado.[170]

Destarte, a base da justiça ambiental é a dignidade da pessoa humana, por *força constitucional*, e seu vínculo com a qualidade de vida, por *necessidade natural*.

## 1.4 Sobre a relação com a justiça social

O estabelecimento do ideal de justiça ambiental jamais pode ser pensado fora da justiça social, mesmo porque “o ideal de justiça social é o alicerce de qualquer sociedade

---

[169] ACSELRAD, Henry. Sentidos da sustentabilidade humana. In: ACSELRAD, Henry. (org.). *A duração das cidades*: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. p. 34.
[170] TEPEDINO, Gustavo. *Temas de direito civil*. 3 ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. pp. 340-341.

democrática na qual seus cidadãos podem participar ativamente em comunidade política livre, tolerante e inclusiva."[171]

O emparelhamento dos objetivos ambientais e da justiça social em um único caminho visa colocar a sobrevivência da população, em geral, e dos pobres e marginalizados, em particular, no centro das preocupações sobre as condições da existência humana.[172]

Avançar na percepção social e ambiental da realidade iníqua de nossas cidades visa proporcionar uma transformação substancial da lógica econômica predominante, ainda fincada na valorização da propriedade privada.

O acesso à terra urbanizada necessita do completo desprendimento da submissão aos interesses exclusivos do capital. A barbárie urbana é, antes de tudo, um processo de desprezo social e irracionalidade ambiental.

> As cidades brasileiras, na sua maioria, foram aumentando dia a dia. O fenômeno da urbanização não se processou de modo a respeitar a qualidade de vida dos recém-chegados à cidade. Não havia uma norma nacional de Direito Público exigindo um mínimo de condições para a criação de loteamentos. O ordenamento urbanístico ficou ao sabor das improvisações e de pressões locais. Constatava-se a tensão entre o interesse privado e o interesse público, isto é, a posição do loteador e os interesses atuais e futuros da comunidade.[173]

Podemos exemplificar avanços na releitura desse *imperativo econômico*, a partir das exigências sociais e ambientais inseridas, pela Carta Magna, na delimitação da propriedade:

> O direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto, eis que, sobre ele, pesa grave hipoteca social, a significar que, descumprida a função social que lhe é inerente (CF, art. 5º, XXIII), legitimar-se-á a intervenção estatal na esfera dominial privada, observados, contudo, para esse efeito, os limites, as formas e os procedimentos fixados na própria Constituição da República. *O acesso à terra, a solução dos conflitos sociais, o aproveitamento racional e adequado do imóvel rural, a utilização apropriada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do*

---

[171] MERRIFIELD, Andy; SWYNGEDOUW, Erik. Social justice and the urban experience: an introduction. In: MERRIFIELD, Andy; SWYNGEDOUW, Erik (edit.). *The urbanization of injustice.* New York: New York University Press, 1997. p. 1 (tradução nossa).
[172] HARVEY, David. *op. cit.* p. 83 (tradução nossa).
[173] MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro.* 9 ed. rev. atual. amp. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 384.

> *meio ambiente constituem elementos de realização da função social da propriedade*.[174]

> A própria Constituição da República, ao impor ao poder público dever de fazer respeitar a integridade do patrimônio ambiental, não o inibe, quando necessária a intervenção estatal na esfera dominial privada, de promover a desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária, especialmente porque um dos instrumentos de realização da função social da propriedade consiste, precisamente, na *submissão do domínio à necessidade de o seu titular utilizar adequadamente os recursos naturais disponíveis e de fazer preservar o equilíbrio do meio ambiente*.[175]

Na ADI 2.213-MC ao referir-se à abrangência do "aproveitamento racional e adequado do imóvel rural", consoante o Estatuto da Cidade, aproveita este entendimento o imóvel urbano, visto seu objetivo definido como o de estabelecer "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" (art. 1º, par. único, Lei Federal 10.257/2001).

O equilíbrio entre os interesses sociais e econômicos e a preservação ambiental emerge como fundamental no delineamento do novo contexto das relações humanas, orientado para o estabelecimento da dignidade da pessoa humana.

Portanto, justiça social e justiça ambiental não constituem ideais antagônicos e excludentes entre si, ao contrário, são princípios inseparáveis na construção de uma *sociedade livre, justa e solidária* (art. 3º, I, CF/88), enfim, compõe um único *princípio de justiça social e ambiental*.

---

[174] ADI 2.213-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 23/04/04 (grifos nossos).
[175] MS 22.164, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 17/11/95 (grifos nossos).

## 1.5 O Princípio de justiça social e ambiental

A concentração dos benefícios do processo produtivo, contraposta à socialização dos seus efeitos externos negativos, ou externalidades negativas, sacrifica os pobres e marginalizados:

> Dos seres planetários, um dos mais ameaçados de morte é o ser humano pobre. Suas chances de sobrevivência são certamente muito menores que as de algumas espécies animais ameaçadas de extinção. Alijados do processo econômico e dos valores da cidadania, sem direito à educação, à saúde, à moradia, ao saneamento básico, à água potável e a uma dieta calórica minimamente adequada, resta aos pobres e miseráveis do mundo servirem-se das sobras das parcelas mais favorecidas da população, alimentado-se dos restos lançados diariamente nos depósitos de lixo da grandes cidades.
> Na verdade, a *riqueza das nações* é simultânea à *miséria das nações*, demonstrando que os benefícios do modelo de industrialização capitalista não são totalmente universalizáveis, constituindo um verdadeiro *bem oligárquico*, um luxo quase que exclusivo, reservado a pequenas parcelas da população mundial.[176]

Podemos afirmar, portanto, que a exclusão urbana é dúplice, social e ambiental, imposta à maioria da população, privada dos serviços básicos, como água tratada e coleta de esgoto, áreas verdes para lazer e recreação, e sem nenhuma proteção contra os efeitos adversos dos processos produtivos.

Nossa posição não ignora outras formas de exclusão, como a espacial, a econômica, a cultural e mesmo a racial. Apenas delimita o escopo de atuação da proposta encerrada, apesar do reconhecimento de que a conciliação desta realidade multifacetada da sociedade classista urbana é fundamental para uma solução definitiva dos problemas urbanos.

> Os avanços de industrialização e de urbanização [...] se processam de modo desuniforme, exacerbando ainda mais as desigualdades regionais. [...] A urbanização se dá de modo desenfreadamente descontrolado, com o crescimento anárquico das cidades, dando lugar a um vergonhoso processo de favelização.[177]

---

[176] CARNEIRO, Ricardo. *Direito ambiental: uma abordagem econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 33.
[177] GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica* ... p. 292.

Assumindo o entendimento de que a "raiz da degradação do meio ambiente" é "a mesma da desigualdade social", reconhecemos que

> embora ecologicamente interligado, o mundo é socialmente fragmentado. E para os muitos mundos em que se divide o planeta pela desigualdade social entre classes e regiões, a questão da pressão agregada sobre os recursos ambientais é atravessada pelas temáticas da desigualdade distributiva, da dependência financeira, da desigualdade no controle dos mecanismos de comércio e dos fluxos de tecnologia. Tais mecanismos se originam na desigual correlação de forças econômicas e políticas que regulam o acesso de classes e países à base material do desenvolvimento. Dessa desigualdade nascem e, ao mesmo tempo, circularmente, a ela alimentam.[178]

"Reconciliação de valores como igualdade, diversidade e democracia na sociedade dividida em classes representa um desafio supremo"[179], ao qual lançamos de encontro o princípio de justiça social e ambiental.

## 1.6 O Poder Público local

Nesta ordem, emerge o Poder Público, sobretudo o local, na equiparação das forças sociais e econômicas, definida por uma postura política distributiva, tendo por "objetivo orientar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes" (art. 182, *caput*, Constituição Federal).

> Não há como escapar do papel do governo; é no interesse da comunidade maior e para sua proteção futura que o governo e a regulamentação governamental existem.
> O sistema de mercado e seus incentivos constituem uma parte aceita da sociedade justa; isso está fora de dúvida. Mas a empresa produtora não é detentora de um direito divino à livre iniciativa, à livre escolha. Nem seus consumidores. O interesse da comunidade maior deve ser protegido, assim como o clima e o bem-estar futuros,

[178] ACSELRAD, Henry. Sentidos da sustentabilidade humana... p. 34.
[179] FAINSTEIN, Susan. Justice, politics, and the creation of urban space. In: MERRIFIELD, Andy; SWYNGEDOUW, Erik (edits.). *The urbanization of injustice.* New York: New York University Press, 1997. p. 33 (tradução nossa).

> e deve haver uma preocupação com os recursos esgotáveis [...] um compromisso entre o interesse financeiro atual e o interesse público de prazo mais longo é essencial e inevitável. Entretanto, como regra geral, esse compromisso deve favorecer os interesses da comunidade como um todo e também o das gerações futuras.[180]

Assim, a preponderância do Poder Público local nesta discussão nos parece evidente para a reorientação socioambiental da ordem urbana. O *interesse local* prevalece, é o espaço primeiro da interação entre sociedade e natureza.

Não obstante ter a Carta Republicana, frente à preponderância de atuação por parte do poder público local, estabelecido que lei municipal instituirá a política de desenvolvimento e expansão urbana.

Isto porque, consoante Maria Helena Rauta Ramos:

> [...] o Estado vem permitindo a adoção de medidas e a construção de empreendimentos nocivos ao meio ambiente, alguns com alto potencial de risco, como as usinas nucleares, localizadas em Angra dos Reis, região de ilhas e praias de rara beleza, próxima à cidade do Rio de Janeiro. Por outro lado, o uso predatório de recursos não-renováveis, do ponto de vista ambiental e de sua não-reprodutividade, vem agravando problemas que podem gerar a destruição irremediável desse paraíso, "remodelado" sob essa lógica perversa, e passando por isso a constituir objeto de preocupação e de luta de parcela significativa da sociedade.[181]

A hegemonia do ideal econômico, pensado isoladamente como a solução para os demais problemas da sociedade, torna-se um óbice à efetiva melhoria das condições sanitárias, higiênicas, ambientais e sociais de vivência na *urbe*.

> Governos e candidatos ao governo abraçam ainda com a *coragem dos desorientados* a idéia de modernização, sem perceber que o modelo da industrialização tardia é capaz de modernizar alguns centros ou setores da economia, mas incapaz de oferecer um modelo de desenvolvimento equilibrado da sociedade inteira. A modernização, não acompanhada da intervenção do Estado racional e das correções partindo da

---

[180] GALBRAITH, John Kenneth. *A sociedade justa:* uma perspectiva humana. Rio de Janeiro: Campus, 1996. p. 98.

[181] RAMOS, Maria Helena Rauta. Políticas Urbanas, conselhos locais e segregação socioespacial. In: RAMOS, Maria Helena Rauta (org.). *Metamorfoses sociais e políticas urbanas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. p. 141.

> sociedade civil, *desestrutura a composição social, a economia territorial, e seu contexto ecológico*.[182]

O Estado deve combater a lógica dominante intervindo diretamente na composição social, na economia e no contexto ecológico, como expõe Franz Brüseke, sob pena de, ao tratar separadamente dos diversos aspectos elencados, perder a eficácia do resultado colimado.

Desta forma, não há que se falar em justiça social e preservação ambiental em discursos divergentes, mas, outrossim, devem ser conjugadas num único ideal voltado para a conservação da vida, em geral, e da dignidade da pessoa humana, especificamente.

Os diversos atores sociais deverão respeitar o princípio da justiça social e ambiental, transcrito em um roteiro vinculativo, expresso pelo *plano diretor participativo*.

Pelo profundo envolvimento com a realidade econômica e social concretas, notamos no Poder Público local o agente primeiro na formulação de uma tal política, em confronto com as *ideologias* elitistas e excludentes ainda predominantes em nosso cenário político. Transpor o paradigma econômico vigente é o desafio a ser enfrentado.

Destarte, consagra-se, por imposição constitucional[183] e da Lei 6938/81[184], o dever do *Poder Público Local* em determinar as diretrizes socioambientais – *princípio da justiça social e ambiental* – na definição e elaboração das políticas de desenvolvimento e expansão urbana.

---

[182] BRÜSEKE, Franz Joseph. O problema do desenvolvimento sustentável. In: CAVALCANTI, Clóvis. *Desenvolvimento e natureza:* estudos para uma sociedade sustentável. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1998. p. 37 (grifos nossos).

[183] Arts. 3º, I e IV; 5º; 170, *caput* e VI; 182, *caput* e §1º; e 225, *caput*.

## 1.7 Política urbana local: assegurando a justiça social e ambiental

Em se tratando da realidade urbana, onde os extremos da existência humana colidem diuturnamente, o fim do Estado de Direito Ambiental será garantir *o 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*.[185]

O comprometimento é para com um projeto capaz de alcançar as necessidades das futuras gerações, denominado *desenvolvimento sustentável*, apesar da impossibilidade prática de se pensar em crescimento econômico sem degradação ambiental e da falácia teórica de um capitalismo distributivo.

Nessa ordem, o Poder Público municipal, gestor imediato do conflito sócio-econômico-ambiental, comprometido com os princípios do Estado Democrático de Direito, deverá tratar especificamente da *gestão dos problemas urbanos, essencialmente determinada pelo cenário político local, considerado como a expressão de uma espécie de microsociedade, a "comunidade"*.[186]

O instrumento de ação da política urbana, para abranger as múltiplas e complexas relações que tomam lugar na malha urbana, deve ter como princípio o *enfoque humanista, holístico democrático, e participativo*[187], e não ser pensado esparsamente, pois os *efeitos concretos de uma política pública atingem as mais diversas esferas da sociedade*[188].

---

[184] "Não entra na discricionariedade governamental formular ou não as diretrizes da *Política Nacional do Meio Ambiente*[...]." SILVA, José Afonso da. *op. cit.* p. 145.
[185] Art. 2°, I da Lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade).
[186] CASTELLS, Manuel. *op. cit.* p. 353.
[187] Art. 4º, I, Lei 9795/1999. Ressalte-se o princípio contido no inciso II: "concepção do meio ambiente em sua totalidade, considerando a interdependência entre o meio natural, o sócio-econômico e o cultural[...]."
[188] DERANI, Cristiane. *op. cit.* p. 266.

> Assim, especificamente com relação ao objetivo da proteção do meio ambiente, os caminhos a serem adotados são decisões políticas, amparadas pelo conjunto normativo existente, as quais, no entanto, não podem desprezar a aplicação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Os limites e a magnitude dessas decisões são dados pela Constituição em seu conjunto de normas, bem como pela análise dos seus efeitos relacionados com os valores sociais descritos constitucionalmente, a serem respeitados. Por isso, duas ordens de perspectiva devem orientar a aplicação singular do artigo 225: uma compreensão global dos valores e imposições constitucionais, bem como uma visão objetiva do movimento macroeconômico da sociedade, a fim de que se possa adotar políticas ambientais afinadas com a finalidade geral de toda política que é a de melhoria das condições sociais e individuais de vida na sociedade.[189]

O papel de uma *gestão pública ecológica* é reverter, via plano diretor, o processo iníquo de concentração de riquezas patrocinado pelo mercado do *uso e ocupação do solo*, notório *substrato* de desigualdades sociais e ambientais.

> O plano diretor insere-se, fundamentalmente no urbanismo. E como este considera a sociedade como um todo, emoldurando-se num quadro social e econômico, não se pode pretender que cuide dos aspectos físicos de uma área, como se fosse possível tratar o espaço à margem da sociedade, sem interferência na estrutura social.[190]

José Antônio Gomes de Pinho e Marcejane Wanderley Santana[191] apontam entre "as áreas de intervenção e as novas atribuições do governo municipal":

- reconhecimento da sociedade civil organizada como novo ator social, o que leva a institucionalização de mecanismos de democracia direta [...];
- práticas gerenciais centradas na qualidade e no exercício da participação;
- defesa do meio ambiente;
- políticas de cunho redistributivo ou anticíclico para garantir a renda e o emprego;
- abandono da visão tradicional assistencialista substituída por políticas mais consistentes de combate à exclusão social e à pobreza, e sobretudo um novo papel de agente de desenvolvimento local, desenvolvimento este que abrange o econômico, o social e o humano, uma espécie de *welfare municipal*.

A maior expressão da ação estatal, forçando a *internalização dos custos externos*[192], se mostrará na implantação do plano diretor, de caráter democrático e participativo, para a

---

[189] Ibid. pp. 266-267.
[190] AGUIAR, Joaquim de Castro. *op. cit*. p. 45.

implantação de políticas de cunho redistributivo de combate à pobreza e à exclusão social e ambiental.

Ações voltadas para preservação ambiental passam obrigatoriamente pelo *princípio da universalidade das políticas públicas, fundamental para a garantia da equidade na prestação de serviços públicos*.[193]

Não podemos nos curvar à idéia de "subordinação econômica em relação ao capital hegemônico" inerente ao "processo histórico do desenvolvimento capitalista brasileiro", aceitando, ao final, "para pobre, uma política pobre".[194]

Isto nos leva ao cenário real da sociedade brasileira contemporânea, construído às custas do "aumento do desemprego e a subjacente explosão da miséria, da pobreza e da "exclusão social" [...] frutos de um projeto hegemônico burguês, mundializado que, para potencializar a acumulação flexível, define para as economias "periféricas" outro *modus operandi* para atingir os superlucros sem barreiras sociais."[195]

Nos deparamos com uma *ordem*, definida pelo mercado: excluídos e marginalizados se ocupam das áreas impróprias para a moradia, com efeitos ambientais e sociais inaceitáveis.

Destarte, uma das grandes mazelas da sociedade contemporânea, a falta de moradias[196], define-se como problema tipicamente estrutural, que ocasiona distúrbios sociais,

---

[191] PINHO, José Antônio Gomes; SANTANA, Marcejane Wanderley. O governo municipal no Brasil: construindo uma nova agenda política na década de 90'. In: FISCHER, Tania (org.). *Gestão do desenvolvimento e poderes locais*: marcos teóricos e avaliação. Salvador: Casa da Qualidade, 2002. pp. 280.

[192] HARVEY, David. *op. cit.* p. 72.

[193] RAMOS, Maria Helena Rauta; SÁ, Maria Elvira Rocha de. Avaliação da política de habitação popular segundo critérios de eficácia societal. In: RAMOS. *op. cit.* p. 165.

[194] MENEZES, Maria Thereza Cândido Gomes de. Estado, terceiro setor e filantropia empresarial: a nova face da antiga parceria. In: *Serviço Social & Movimento Social*. São Luís: EDUFMA, v. 1, n. 2, pp. 96-97, jul./dez. 2000.

[195] Ibid. p. 150.

[196] Colocando em destaque a falta de moradia acessível à população como uma das principais causas destas *tragédias*, mais uma vez emerge o papel principal do Estado: "A incapacidade da economia privada em subvencionar as necessidades mínimas de moradias exige a intervenção permanente dos organismos públicos, em nível local e em nível global." CASTELLS, Manuel. *op. cit*. pp. 236-237. Aponta, ainda, quando da falta de moradias: "[...] a invasão de terrenos livres pelos que não têm casa e a organização de um habitat rude, obedecendo às normas culturais de seus habitantes, equipados conforme seus meios, e que se desenvolve numa luta contra a repressão policial, as ameaças jurídicas e, às vezes os atentados criminosos das sociedades imobiliárias, derrotadas desta maneira sem seus projetos." p. 249.

promove a invasão de áreas ambientalmente frágeis e deixa estas comunidades à mercê das ações do capital imobiliário, vitimadas pela omissão Pública.

Não pairam dúvidas sobre a afirmação de que as "favelas, em sua maioria dos casos, existem pela omissão criminosa dos Poderes Executivo e Legislativo dos Municípios e pela impunidade dos loteadores clandestinos."[197]

Para o estabelecimento de uma nova ordem urbana a Carta Magna definiu o plano diretor participativo como o "instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana" (art. 182, §1º).

Em se tratando de um instrumento instituído especificamente por lei municipal, segundo os interesses locais, servirá também de orientação para as políticas públicas locais voltadas para a melhoria das condições de moradia, saneamento, lazer etc.

O plano diretor participativo deve ser o instrumento que, baseado em diagnóstico *técnico* da realidade local, atue mais próximo à sociedade e mais distante da burocracia do Estado[198].

Obviamente, em se tratando de um Estado Democrático de Direito, "modalidades de participação popular nos processos decisórios das políticas públicas, incluindo as chamadas econômicas e sociais, referentes à saúde, à educação, ao lazer, à cultura, à criança e ao adolescente, ao meio ambiente e ao problema habitacional"[199], deverão ser criadas e asseguradas pelo Poder Público, garantindo eficácia social às políticas adotadas.

## 1.8 Os princípios constitucionais para as funções sociais e ambientais da cidade

[197] MACHADO, Paulo Affonso Leme. *op. cit*. p. 392.
[198] LEITE, José Rubens Morato, AYALA, Patrick de Araújo. *op. cit.* p. 306.

Dentre os princípios assegurados pelo Texto Maior, são essenciais para o fortalecimento do conceito de justiça social e ambiental, enquanto diretriz a ser seguida obrigatoriamente pela política urbana para o *desenvolvimento das funções sociais da cidade*:

a. Princípio da legalidade: obrigatoriedade de obediência à lei municipal instituidora do plano diretor (art. 5º, II, da Constituição Federal – CF/88);

b. Princípio da supremacia do interesse público: o meio ambiente ecologicamente equilibrado entendido como direito e obrigação de todos (art. 225, CF/88), portanto submetido ao princípio de prevalência do interesse da coletividade sobre o privado;

c. Princípio da precaução: definido pela Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 (ECO'92), em seu Princípio 15: *quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental*;

d. Princípio do poluidor-pagador: obrigação das autoridades competentes de assegurar a internalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos;

e. Princípio da reparabilidade do dano ambiental: estampado no, art. 225, §3º, CF/88 - "as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, as sanções penais e administrativa, independentemente da obrigação de reparar os danos causados";

f. Princípio da responsabilidade: consoante o princípio anterior, sempre que condutas e atividades lesivas ao ambiente sujeitarão os responsáveis penal, civil e administrativamente - art. 225, §3º, Constituição Federal;

g. Princípio da obrigatoriedade do estudo prévio de impacto: disciplinado pelo artigo 225, §1º, IV da Constituição Federal, sob a forma de trabalhos técnicos multidisciplinares - Estudo de Impacto Ambiental e o seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA);

h. Princípio da informação: assegurado na Constituição Federal, em seu art. 5º, XIV e, no XXXIII, o direito de receber informações dos órgãos públicos é tratado, ainda, especificamente em matéria ambiental, conforme estabelecido no art. 6°, §3°, da Política Nacional do Meio Ambiente;

i. Princípio da publicidade: justifica-se pela natureza pública dos *bens de uso comum de todos*, restando assegurada a Audiência Pública - Resolução CONAMA nº 09/87;

---

[199] RAMOS, Maria Helena Rauta, SÁ, Maria Elvira Rocha de. *op. cit.* p. 168.

j. Princípio da educação ambiental: o art. 225, § 1º, da Carta Magna comanda ao Poder Público a promoção da educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

k. Princípio da participação: *o incentivo à participação individual e coletiva, permanente e responsável, na preservação do equilíbrio do meio ambiente, entendendo-se a defesa da qualidade ambiental como um valor inseparável do exercício da cidadania* (art. 5º, IV, Lei 6.938/81).

# 2 ESTATUTO DA CIDADE

No capítulo anterior iniciamos o diagnóstico da realidade socialmente excludente e de degradação ambiental em que nasce o ideal de construção das cidades sustentáveis, conforme proposta da Lei Federal 10.257/2001, o Estatuto da Cidade.

A situação típica das cidades brasileiras, a ser descrita no capítulo 3, não é um privilégio pátrio. “Cidades divididas entre ricos e pobres, sadios e doentes, “legais” e “ilegais” são extremamente comuns em todo o mundo.”[200]

Desconsiderada qualquer vinculação político-partidária, cumpre destacar o reconhecimento, por parte da Presidência da República, da realidade iníqua encontrada nos municípios brasileiros[201]:

> A omissão pública permitiu que a oferta e a demanda batessem cabeça em inúmeras frentes. Mas foi nas cidades que ela se revelou ainda mais perniciosa, empurrando gente pobre para áreas sem recursos e deixando imóveis bem localizados completamente ociosos. A população das favelas brasileiras cresceu a uma taxa duas vezes e meia superior ao crescimento médio do país nos anos 90.

Apesar disso, não podemos, por uma ingerência qualquer, simplesmente tomar a cidade como um objeto defeituoso a ser repensado ou refeito. Sua análise deve abranger os aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais que a constituem e a modificam.

> A cidade não é uma criação meramente material, de cimento, ferro e asfalto, mas uma expressão da civilização que abarca desde os aspectos do êxodo rural aos da mais requintada sofisticação cultural que os centros adensados e de recursos concentrados podem propiciar.[202]

---

[200] SHEEHAN, Molly O’Meara. Unindo cidades divididas. In: *Estado do Mundo 2003*: a impossível revolução ambiental está acontecendo. Salvador: Uma Ed, 2003. p. 148.

[201] Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/planodiretorparticipativo/index.php?option=com_content&task=view&id=132&Itemid=0>. Acesso em: 01 mar. 2006.

Nesta perspectiva, "a reflexão sobre a cidade é, fundamentalmente, uma reflexão sobre a prática sócio-espacial que diz respeito ao modo pelo qual se realiza a vida na cidade, enquanto forma e momentos de apropriação."[203]

A segmentação econômica e social da sociedade fortalece a resistência aos contornos democráticos de políticas participativas para a população. A principal manifestação da exclusão sócio-espacial se dá através da questão habitacional.

> Na configuração atual das grandes cidades brasileiras, é notório o contraste das diferentes espacialidades demarcadas por padrões habitacionais específicos, relacionados às classes sociais. Delimitam-se zonas extremamente diferenciadas em sua conformação física, sendo determinadas áreas caracterizadas por uma ocupação aleatória, ambientalmente precária e densa, habitadas predominantemente por população de baixa renda, separadas de outras – ainda que algumas vezes justapostas – com referências físicas nitidamente opostas, estas com melhores condições de habitabilidade, onde moram as populações de renda mais alta.[204]

Continuamos com o raciocínio de Ângela Souza:

> Portanto, nas sociedades mais ricas a privatização da habitação, intermediada pelos grandes investimentos estatais, realizou-se como forma primordial de produção da moradia nesse último século, criando configurações distintas no espaço urbano. Atendeu, desse modo, às demandas básicas materiais relacionadas ao conforto da habitação em si – edificação e sua infra-estrutura –, para a maioria da população. Ainda assim, convive-se com a pobreza estrutural, segregada nos guetos, questão que se amplia com o desemprego, a violência na cidade e os novos "sem-teto". Enfim, persistem os problemas do *habitar*, compreendido no âmbito da inserção urbana, do direito à cidade e à qualidade do ambiente. Ao mesmo tempo, insinua-se o recuo do Estado em políticas sociais, ocorrendo um deslocamento de investimentos públicos para projetos urbanos de requalificação de áreas centrais e para maior consumo dos espaços públicos. Nesse movimento, os processos de privatização do espaço estendem-se além da habitação, para atingirem, crescentemente, o ambiente onde se vive: o meio urbano.[205]

A partir de SEN (2000), aduzimos que a *evolução* do desenvolvimento urbano para as cidades sustentáveis "requer que se removam as principais fontes de privação da liberdade:

---

[202] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *op. cit.* p. 50.
[203] CARLOS, Ana Fani Alessandri. *O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade*. São Paulo: Contexto, 2004. p. 7.
[204] SOUZA, Ângela Gordilho. *Limites do habitar*: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX. Salvador: EDUFBA, 2000. p. 25.
[205] Ibid. p. 33.

pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência de Estados repressivos."[206]

O quadro de injustiça social e ambiental dos centros urbanos consolidou-se ao longo de toda a história de formação e crescimento da *urbe*.

> Séculos de inovações tecnológicas e avanço social pouco fizeram para fechar essa fenda [sócio-ambiental]. Sem condições de disputar o mercado imobiliário "legal", centenas de milhões de pessoas buscam abrigo nos locais mais precários, em encostas íngremes ou várzeas, vivendo não apenas sob ameaça constante de despejo, mas também mais vulneráveis a desastres naturais, poluição e doenças causadas por falta de abastecimento de água e saneamento básico.[207]

Assume relevo nessa discussão, a falta de moradias acessíveis economicamente pela população de baixa renda.

Acessíveis economicamente, pois, apesar da noção de carência absoluta de moradias, esta informação não retrata a realidade especulativa e desigual na capacidade de arcar com os custos de um imóvel, por grande parte da população, sem qualquer auxílio, incentivo ou política pública para tanto.

Resta explícito, pelo exemplo da moradia, como a postura centralizadora do estado e suas ações meramente pontuais, desvinculadas de um planejamento geral[208] para o uso e ocupação do solo urbano, aprofundam as mazelas sociais existentes.

Podemos, ainda, acrescentar:

> Nas décadas recentes, urbanização acelerada e o processo de industrialização tardia, beneficiaram apenas um pequeno grupo da força de trabalho urbana, conduzindo a uma complexo de problemas urbanos, os quais a maioria dos governos vem sendo incapaz de resolver efetivamente. O acesso à terra e moradia sempre figurou de maneira proeminente na lista de demandas da população de baixa renda, à qual inclui-se saneamento, suprimento de água potável, eletricidade e transporte público. Essa é uma das razões que levaram os Estados a dar uma precedência às moradias na

[206] SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 18.
[207] SHEEHAN, Molly O'Meara. *op. cit.* p. 148.
[208] Dentre as atribuições da União, definidas no art. 3º do Estatuto da Cidade, destacamos Legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana (inc. II) e elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (inc. V).

> elaboração das suas políticas públicas. Explica, também, o limitado escopo e a falha da maioria das intervenções estatais em áreas urbanas.[209]

Não há como nos omitir frente à profunda hegemonia do aspecto econômico no âmbito urbano:

> A pobreza e toda a situação econômico-financeira do país impõe a grande parte da população a residir desordenadamente em áreas de risco ou de preservação ambiental, gerando um grande déficit de moradias regulares, impactando posteriormente na necessidade precípua de saneamento ambiental.
> Esse sistema alternativo, ilegal e subumano de moradia gera uma controvérsia de difícil reversão: o direito de moradia das classes menos favorecidas versus a qualidade de vida de toda a população.[210]

A *fenda social e ambiental* erigida nas cidades deve se tornar o principal alvo das regulamentações voltadas para a construção de uma *sociedade livre, justa e solidária*. A relevância da regulação urbana, sobretudo, em âmbito local está diretamente ligada à preponderância das cidades, enquanto espaço primeiro de convivência social e, portanto, "terão que ser os alicerces do desenvolvimento que valoriza a natureza e as pessoas"[211].

> Embora as desigualdades de riqueza, poder, oportunidade, e perspectivas de sobrevivência que estorvam a humanidade estejam cristalizadas nas cidades, esses locais terão um papel importante a desempenhar em qualquer mudança de direção a um desenvolvimento que não destrua o meio ambiente.[212]

A partir do levantamento realizado, por SHEEHAN (2003), com 150 cidades do mundo, comparando dados referentes aos índices de desenvolvimento humano e de desenvolvimento urbano, a pesquisadora afirma que "políticas municipais podem fazer grande diferença" para a melhoria do desenvolvimento humano, abrangendo diversos aspectos, entre os quais destacamos: urbanização, habitação, alfabetização e expectativa de vida.

---

[209] AZEVEDO, Sérgio de. Law and the future of urban management in the third world metropolis. In: FERNANDES, Edésio; VARLEY, Ann (edit). *Illegal cities: law and urban change developing countries.* London: Zed Books, 1998. p. 261.
[210] CARDIA, Regina Helena Piccolo. Saneamento básico e as questões advindas das ocupações irregulares. In: *Revista de Direitos Difusos*. São Paulo: Esplanada, ano IV, v. 22, pp. 3050, nov./dez., 2003.
[211] SHEEHAN, Molly O"Meara. *op. cit.* p. 149.

Usualmente retratadas como o ponto máximo de poluição e exploração do planeta, as cidades (onde aproximadamente metade da população do mundo vive atualmente) são ignoradas ou denegridas na literatura ecológica como na linha do ambientalismo que foca na natureza enquanto meio selvagem, espécies e preservação de habitats.[213]

O início do ideal de construção de cidades sustentáveis passa por uma leitura mais ampla do contexto urbano, englobando a complexidade das relações espaciais entre habitação e cidade, que não podem estar dissociadas da "emergência de questões de ordem política, ecológica, estética, étnica, enfim, manifestações culturalmente diversificadas, com lógicas próprias e novas expressões espaciais."[214]

Na esteira deste entendimento, podemos afirmar que:

> os problemas urbanos relacionam-se diretamente com um significativo rol de problemas ambientais básicos vivenciados pelo povo brasileiro. Dentre outros, os mais significativos seriam a questão da destinação dos resíduos sólidos, dos recursos hídricos e a poluição do ar. Na ausência dessa compreensão, as proposições ambientalistas tornam-se simplesmente elitistas e desfocadas dos problemas ambientais que de fato acometem o conjunto da população do nosso país.[215]

Uma ressalva, anteriormente analisada, deve restar clara nos objetivos da legislação urbanística:

> Por ter características essencialmente diversas do meio ambiente natural, o patrimônio ambiental artificial deve ser alvo de salvaguardas que protejam a qualidade de vida dentro de padrões sanitários já classicamente definidos e aceitos como essenciais. Tais padrões, porém, devem ser acrescidos de outras exigências que tornem a vida humana, assim como toda a biota presente na malha urbana, mais saudáveis. Na qualidade do ambiente construído busca-se efetivamente a prioridade antropocêntrica, mesmo que se conteste o antropocentrismo quando se fala dos ecossistemas naturais e, particularmente, da perpetuação da vida no ecossistema planetário.[216]

---

[212] Ibid. p. 149.
[213] HARVEY. *op. cit.* p. 88 (tradução nossa).
[214] SOUZA, Ângela Gordilho. *op. cit.* p. 34.
[215] WALDMAN, Maurício. Natureza e sociedade como espaço de cidadania. In: PINSKY, Jaime, PINSKY, Carla Bassanezi (orgs). *História da cidadania.* São Paulo: Contexto, 2003. p. 551.

## 2.1 Informação, participação e educação ambiental

O pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade passa, também e necessariamente, pelo aumento de espaço nas decisões para os cidadãos. O amplo acesso às informações urbanísticas e ambientais é o pressuposto básico desse caminho.

Para que o cidadão possa exigir amplamente seus direitos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à sadia qualidade de vida (art. 225, *caput*, CF/88) concomitante ao direito à cidade sustentável (art. 2º, I, Estatuto da Cidade), a disponibilidade irrestrita às informações é fundamental.

Destarte,

> No que concerne ao princípio da publicidade ou da máxima transparência, quer este significar que a Administração não há de agir de sorte a nada ocultar e, para além disso, suscitando a participação fiscalizatória da cidadania, na certeza de que nada há, com raras exceções constitucionais, que não deva vir ao público.[217]

Da mesma forma, na doutrina italiana:

> Se o ambiente é o aspecto essencial do desenvolvimento da pessoa, e se cada um, no seu *status personae*, tem direito a um *habitat* que garanta a qualidade da vida, deve-se reconhecer a cada um o direito de agir para que isso se realize. O interesse é juridicamente protegido pelo próprio Texto Constitucional. Além da tutela do patrimônio do Estado, a proteção do ambiente refere-se à tutela da qualidade de vida como direito que se relaciona diretamente ao *status personae*.[218]

O objetivo da educação ambiental enquanto *desenvolvimento de uma compreensão integrada do meio ambiente em suas múltiplas e complexas relações, envolvendo aspectos*

---

[216] MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 201.
[217] FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 2 ed. rev. amp. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 70.
[218] PERLINGIERI, Pietro. *Perfis do direito civil*: introdução ao direito civil constitucional. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 173.

*ecológicos, psicológicos, legais, políticos, sociais, econômicos, científicos, culturais e éticos*[219] tem por finalidade a conscientização de uma cidadania ambiental ativa em prol dos interesses gerais de qualidade de vida e sanidade ambiental.

A educação ambiental, enquanto processo formativo e informativo do corpo social, deve estar orientada para:

> - o desenvolvimento de consciência crítica sobre a problemática ambiental, compreendendo-se como crítica a capacidade de captar a gênese e a evolução dos problemas ambientais, tanto em relação aos seus aspectos biofísicos quanto sociais, políticos, econômicos e culturais;
> - o desenvolvimento de habilidades e instrumentos tecnológicos necessários à solução dos problemas ambientais;
> - o desenvolvimento de atitudes que levem à participação das comunidades na preservação do equilíbrio ambiental.[220]

O pensamento de LEFF (2002) resume a diferenciação necessária sobre o conhecimento da área ambiental:

> Torna-se impossível conceber hoje em dia o real e a história independentemente do conhecimento e do saber que constroem o mundo e o destroem, desde as origens do pensamento metafísico até as aplicações tecnológicas do conhecimento científico. A crise ambiental não é crise ecológica, mas crise da razão. Os problemas ambientais são, fundamentalmente, problemas do conhecimento. Daí podem ser derivadas fortes implicações para toda e qualquer política ambiental – que deve passar por uma política do conhecimento –, e também para a educação. Apreender a complexidade ambiental não constitui um problema de aprendizagens do meio e sim de compreensão do conhecimento sobre o meio.[221]

A exclusão participativa e educacional vivida no Brasil favorece o direcionamento aviltante dos recursos públicos em benefício de uma minoria "privilegiada".

---

[219] Art. 5º, I, Lei 9795/1999.

[220] PHILIPPI JR, Arlindo; BRUNA, Gilda Collet; SILVEIRA, Vicente Fernando. Políticas públicas e desenvolvimento sustentável. In: PHILIPPI JR, Arlindo; ALVES, Alaôr Caffé. *Curso interdisciplinar de direito ambiental*. Barueri: Manole, 2005. p. 808.

[221] LEFF, Enrique. *Epistemologia ambiental.* 3 ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 217.

VETTER e MASSENA (1982) constataram, a partir de exemplos bem-sucedidos de tomada de decisão no México e no Peru, que "movimentos sociais de populações menos favorecidas [...] têm influído sobre a alocação de recursos públicos a seu favor"[222].

No mesmo sentido,

> [...] os indivíduos que podem flexionar seus músculos coletivos poderão ter que liderar a mudança para a sustentabilidade, quando as iniciativas de governos e empresas forem obstruídas por interesses especiais. Ademais, o apoio de cidadãos é geralmente necessário para sustentar qualquer iniciativa de governos ou empresas. Por todos esses motivos, os indivíduos e as ONGs a que pertencem são aliados importantes e poderosos no processo de mudança.[223]

Não é por outro motivo que os "*direitos difusos* têm nas associações civis um espaço privilegiado para alcançar consistência argumentativa". Estas associações "devem permanecer em constante diálogo com as organizações estatais [...] na busca permanente de fomentar a discussão em torno dos *direitos difusos*."[224]

A realização de esforços conjugados entre governo, iniciativa privada, organizações não-governamentais e a comunidade deve, segundo Inge Mathaver e Sandra Ng[225], se concretizar em um modelo de parceria urbana, dotada de uma certa flexibilidade, derrubando o paradigma vigente dos grandes planos urbanos, frutos das idealizações centralizadoras, próprias das decisões governamentais.

O desafio desse novo modelo para se atingir uma administração urbana, ou o gerenciamento urbano, de acordo com as autoras, tem o potencial de lado a lado com a diversidade institucional e a reflexão sobre uma perspectiva que reconheça e trabalhe sobre as

---

[222] VETTER, David Michael; MASSENA, Rosa Maria R. *Quem se apropria dos benefícios líquidos dos investimentos do Estado em infra-estrutura urbana?*: uma teoria de causação circular. Rio de Janeiro: Zahar, 1982. p. 62.
[223] GARDNER, Gary. Acelerando a mudança para a sustentabilidade. In: *Estado do Mundo 2001*. Salvador: Uma Ed, 2003. p. 211.
[224] BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. *Responsabilidade civil por dano ao meio ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000. p. 289.
[225] MATHAVER, Inke, NG, Sandra. Urban management through decentralisation. In: BEALL, Jo (edit.) *A city for all: valuing difference & working with diversity*. London: Zed Books, 1997. p. 240. (tradução nossa)

diferenças, através de um apelo voltado para as relações sociais, culminar com a participação e o fortalecimento dos atores envolvidos. Entretanto, há a ressalva de que:

> Tudo dependerá do desejo de todos os parceiros em cooperarem; de os parceiros mais frágeis assumirem os riscos ao invés de se recusarem aos termos da parceria que os levem a ser potencialmente cooptados; e que os parceiros mais fortes não instrumentem seus interesses através das pessoas com menos poder [...][226]

A cumplicidade entre população e políticas públicas deve ser encarada como uma relação de mão dupla, onde tanto as "'capacidades' [*capabilities*] das pessoas de levar o tipo de vida que elas valorizam [...] podem ser aumentadas pela política pública" como "a direção da política pode ser influenciada pelo uso efetivo das capacidades participativas do povo."[227]

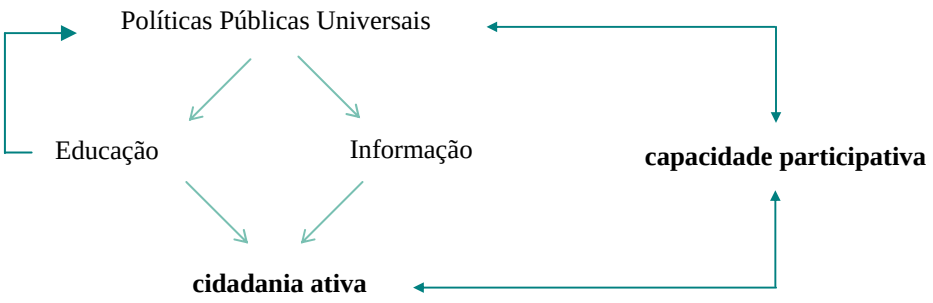
> E mais: a sociedade, ela mesma, assume, nas suas mãos (não raro dispostas a gestos de extrema solidariedade anônima), a meta de sobrepassar desassistências crônicas, avançando no sentido da maioridade-cidadã, um dos vetores máximos na fundamentação do Estado em novas e promissoras bases.[228]

E, por isso, "no campo das políticas públicas que devem ser implementadas pelas entidades federadas para efetivar os direitos fundamentais, a participação popular torna-se condicionante da validade e eficácia das ações e atos praticados pelo Poder Público."[229]

Assim, temos uma reciprocidade entre a validade das políticas públicas e a efetiva participação popular para a formação de uma cidadania ativa social e ambientalmente (Fluxograma 1).

---

[226] Ibid.
[227] SEN, Amartya. *op. cit.* p. 32.
[228] FREITAS, Juarez. *op. cit.* p. 188.




**Fluxograma 1** Cidadania ativa

Para tanto, novos canais realizadores dessa participação são necessários, além dos institucionais meios de representação adotados - como direito ao voto -, dotados de formas mais diretas de democracia e cidadania.[230]

Nesta longa caminhada, assume caráter relevante o princípio da publicidade para a eficácia dos atos, contratos e procedimentos da Administração Pública, enquanto "requisito para a geração de efeitos jurídicos plenos em face da sociedade"[231].

Sua inexistência remete ao único quadro possível:

> A depredação ambiental é inseparável do caos urbano nacional. A ausência de uma política habitacional tem como resposta a ocupação de áreas ambientalmente frágeis, caso da beira dos córregos, encostas íngremes, várzeas inundáveis e áreas de proteção dos mananciais, que constituem a única alternativa para os excluídos do mercado residencial formal.[232]

A falta de voz participativa para exigir a definição de diretrizes dirigidas para o uso racional do solo urbano permite a especulação com os preços fundiários pelo mercado de terras, favorecido ainda por uma valorização decorrente de investimentos públicos em infra-estrutura e equipamentos urbanos.[233]

---

[229] SAULE JÚNIOR, Nelson. *Novas perspectivas*... p. 48.
[230] AZEVEDO, Sérgio de. *op. cit.* p. 261.
[231] FREITAS, Juarez. *op. cit.* p. 70.
[232] WALDMAN, Maurício. *op. cit.* p. 551.
[233] RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiróz. Espaço urbano, mercado de terras e produção a habitação. In: SILVA, Luiz Antônio Machado da (org.). *Solo urbano*: tópicos sobre o uso da terra. Rio de Janeiro: Zahar, 1982. p. 31.

A partir de pesquisas realizadas, VETTER e MASSENA[234] comprovaram a "importância das ações do Estado na determinação seja da estrutura interna da cidade, seja da distribuição interpessoal de melhores condições de vida."

E, não há dúvidas, "com o crescimento contínuo das cidades, ampliam-se as demandas e, cada vez mais, o poder público é solicitado a intervir nas questões urbanas. Passa a estabelecer, além de requisitos higiênicos para a habitação, novos regulamentos normativos urbanísticos para o uso e ocupação do solo na cidade."[235]

## 2.2 Objetivos legais e a realidade urbana

Impende reconhecer que a "alteração da natureza trouxe uma série de problemas inesperados e às vezes superiores aos benefícios gerados."[236]

Duas constatações são necessárias previamente. Primeiramente de que o "crescimento populacional contínuo observado é incompatível com um ambiente finito, em que os recursos e a capacidade de absorção e reciclagem de resíduos são limitados"[237].

Em segundo lugar, "a ocupação do espaço urbano é revelada pelo valor da terra, principal componente avaliador e determinante da sua apropriação [...] Nesta ótica, o espaço urbano torna-se uma mercadoria cujo potencial de consumo, como qualquer outra mercadoria, dependerá das forças de mercado".[238]

---

[234] VETTER, David Michael, MASSENA, Rosa Maria R. *op. cit.* p. 62.
[235] SOUZA, Ângela Gordilho. *op. cit.* p. 28.
[236] BRAGA, Benedito *et al*. *Introdução à engenharia ambiental*: o desafio do desenvolvimento sustentável. 3 ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005. p. 45.
[237] Ibid. p. 47.
[238] ALMEIDA, Josimar Ribeiro de; DAMASCENO, Patrícia. Plano diretor do Rio de Janeiro e as perspectivas do planejamento ambiental. In: ALMEIDA, Josimar Ribeiro de. *Ciências ambientais*. Rio de Janeiro: Thex, 2002. p. 53.

Feitas essas considerações iniciais, podemos passar à análise do diploma citadino, que ao "assentar suas diretrizes gerais [...] expressa a convicção de que, nas cidades, o *equilíbrio* é possível – e, por isso, necessário. Deve-se buscar o equilíbrio das várias funções entre si (moradia, trabalho, lazer, circulação etc.), bem como entre a realização do presente e a preservação do futuro [...]".[239]

No parágrafo único do art. 1º já se evidencia o uso da propriedade em prol do bem coletivo, menção que dispensaria a complementação do dispositivo, que acreditamos estar implícita ao se mencionar o bem da coletividade. Entretanto, a ressalva da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental reforça a sua obrigatoriedade.

Neste diapasão, foram propostas diretrizes gerais, estabelecidas nos incisos do art. 2º, para a orientação da política urbana de ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Por se tratar de parte integrante da cidade e, portanto, alcançada pela função social almejada, a explicitação da propriedade urbana no *caput* do art. 2º, também seria dispensável.

A ênfase dada a estes elementos - segurança, bem-estar dos cidadãos, equilíbrio ambiental e função social da propriedade urbana - demonstra que o legislador não se omitiu à realidade urbana desigual e especulativa das cidades brasileiras.

Pelo contrário, estabeleceu diretrizes de relevante apelo social, ambiental e econômico, na tentativa de orientar as normas urbanísticas no auxílio definitivo de construção de uma sociedade livre, justa social e ambientalmente e solidária.

O tratamento isolado dado pelos municípios brasileiros à questão urbana, a ser apresentado no Capítulo 3, contraria a previsão explícita do Estatuto.

---

[239] SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 54.

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social (art. 2º).

O elenco de previsões do Estatuto da Cidade contrariadas na realidade social e ambiental dos nossos municípios é excessivamente exaustivo. Desta forma, faremos apenas mais uma breve menção aos objetivos da ordenação e controle do uso do solo, contidos no inciso VI, do mesmo dispositivo.

A *poluição e degradação ambiental*, que a ordenação e controle do uso do solo visa evitar, merecem destaque pela relação com a qualidade de vida da população e, assim sendo, formam o conjunto de condições a serem observadas para o estabelecimento de existência humana digna no meio urbano.

O enfretamento da lógica urbana, orientada pelas nefastas forças do mercado, se mostra, através do princípio das funções sociais da cidade, "balizador da política urbana", e dotado da finalidade última de "redirecionar os recursos e a riqueza da cidade de forma mais justa de modo a combater as situações de desigualdade econômica e social [acrescentaríamos a desigualdade ambiental] vivenciadas em nossas cidades."[240]

> Urbanismo e pobreza: suas relações oscilam entre o *desprezo mútuo* e o *conflito*. A impossibilidade de largas camadas da população terem acesso à propriedade vem sendo tratada como um problema apenas econômico, sem solução específica no campo urbanístico – como se a "ordem urbana" somente fosse possível na abundância. Por óbvio, o mesmo urbanismo elitista que ignora a pobreza é ignorado por ela. O solo urbano passa a ser objeto de *ações clandestinas* (invasão de imóveis públicos e de espaços comuns, construções irregulares, ocupação de glebas não urbanizadas e de áreas protegidas) e de *relações informais* (transações de "posses", instalação de serviços e equipamentos públicos em favelas etc.). O resultado é a anemia do direito urbanístico, enredado na contradição ente cidade legal e cidade ilegal. [241]

[240] SAULE JÚNIOR, Nelson. Estatuto da Cidade e Plano Diretor: possibilidade de uma nova ordem legal urbana justa e democrática. In: OSÓRIO, Letícia Marques (org.). *Estatuto da Cidade:* novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002. p. 81.
[241] SUNDFELD, Carlos Ari. *op. cit.* p. 58.

Destacamos os três objetivos regulados pelas diretrizes gerais (art. 2º), através do plano diretor, na persecução do direito à cidade:

- econômico: III; IV; VI, *a, c, d, e*; VII; VIII; IX; X; XI;
- social: I; II; IV; V; VI, *b, f*; XIII; XIV; XV; XVI;
- ambiental: I; IV; VI, *g*; XII.

Podemos, sem fugir aos auspícios da análise em pauta, nos remeter às considerações de Paulo Affonso Leme Machado, quando analisando a Lei 6.766/79 – Lei de Parcelamento do Solo Urbano:

> A lei tem excelentes qualidades. A prática irá mostrar suas deficiências. O espírito público não só dos loteadores como dos políticos e administradores haverá de prevalecer, apoiado pela lucidez dos juristas e pela firmeza e independência do Poder Judiciário.[242]

Mostra, enfim, que o viés econômico não foi escamoteado, mas, outrossim, explicitado ao lado da almejada pacificação e ordenação social, que poderemos conciliar sob os preceitos da justiça social e ambiental.

E é justamente na prática jurídica que buscamos a validação do princípio da justiça social e ambiental como requisito de eficácia das normas urbanísticas, de forma geral, e do plano diretor participativo, em especial, como forma de concretizar as funções urbanas, definidas na Carta de Atenas, de *habitar*, *trabalhar*, *recrear-se* e *circular* em um ambiente socialmente igualitário e ambientalmente equilibrado.

---

[242] MACHADO, Paulo Affonso Leme. *op. cit*. p. 399.

# 3 A CONDIÇÃO AMBIENTAL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

O presente capítulo utilizou como fonte de dados:

a) Perfil dos Municípios Brasileiros: Gestão Pública 2004[243], realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE;

b) Perfil dos Municípios Brasileiros: Meio Ambiente 2002[244], realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE;

c) a situação dos municípios brasileiros em relação à obrigatoriedade de elaborar Planos Diretores, segundo levantamento do Ministério das Cidades[245]:

c.1) lista dos municípios com potencial turístico obrigados a elaborar Planos Diretores, conforme diretrizes do Estatuto da Cidade[246];

c.2) lista dos municípios com mais de 20 mil habitantes - ou Regiões Metropolitanas – obrigados a elaborar Planos Diretores até outubro de 2006, conforme Estatuto da Cidade[247].

---

[243] IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa de informações básicas municipais. Perfil dos municípios brasileiros*: gestão pública 2004. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2004/munic2004.pdf>. Acesso em: 03/01/2006.

[244] IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa de informações básicas municipais. Perfil dos municípios brasileiros*: meio ambiente 2002. Rio de Janeiro: IBGE, 2005.

[245] Ministério das Cidades. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=377&Itemid=0>. Acesso em: 02/01/2005.

[246] Ministério das Cidades. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br//index.php?option=content&task=category&id=468>. Acesso em: 02/01/2005.

[247] Ministério das Cidades. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br//index.php?option=content&task=category &id=467>. Acesso em: 02/01/2005.

O objetivo da nossa análise é determinar, a partir do quadro de qualidade ambiental levantado pelo IBGE nos anos de 2002 e 2004, a relação entre as condições ambientais e a situação institucional encontradas nos municípios brasileiros e a relevância do Plano Diretor enquanto instrumento de proteção ambiental dentro do contexto normativo urbano.

## 3.1 A situação dos órgãos ambientais municipais

Destacamos, pelo objetivo deste trabalho, duas das principais dificuldades no trato de questões ambientais na esfera pública:

a) falta de pessoal na área de meio ambiente (Tabelas 1 e 1a):

| Classes de tamanho da população | Número de servidores ativos na administração direta, por vínculo empregatício | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2002 | | | | 2004 | | | | |
| | Total (1) | Estatutários | CLT | Outros | Total (1) | Estatutários | CLT | Somente comissio-nados | Outros |
| **Total** | **3 859 059** | **2 551 922** | **542 804** | **763 092** | **4 281 923** | **2 751 206** | **792 648** | **337 639** | **400 430** |
| Até 5 000 | 212 120 | 139 711 | 28 036 | 44 165 | 235 885 | 152 088 | 35 194 | 23 796 | 24 807 |
| De 5 001 a 20 000 | 935 442 | 589 028 | 135 665 | 209 716 | 1 027 838 | 625 012 | 202 757 | 86 265 | 113 804 |
| De 20 001 a 100 000 | 1 312 750 | 810 176 | 218 818 | 283 756 | 1 466 899 | 876 195 | 313 299 | 119 565 | 157 840 |
| De 100 001 a 500 000 | 706 582 | 449 536 | 130 540 | 126 506 | 832 948 | 500 241 | 189 192 | 67 549 | 75 966 |
| Mais de 500 000 | 692 165 | 563 471 | 29 745 | 98 949 | 718 353 | 597 670 | 52 206 | 40 464 | 28 013 |

(1) Inclusive os servidores sem declaração de vínculo empregatício.

**Tabela 1** Total de servidores municipais
A partir de: IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros: gestão pública 2004.

| Classes de tamanho da população | Servidores ativos na estrutura de meio ambiente | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Total | Com vínculo empregatício (estatutário e CLT) | | | Sem vínculo empregatício | |
| | | Total (1) | Nível do cargo | | Total | Práticos (2) |
| | | | Superior | Médio ou auxiliar | | |
| **Total** | **31 098** | **23 242** | **4 603** | **18 626** | **7 856** | **1 203** |
| Até 5 000 | 1 700 | 1 392 | 397 | 992 | 308 | 103 |
| De 5 001 a 20 000 | 6 112 | 4 583 | 1 116 | 3 462 | 1 529 | 419 |
| De 20 001 a 100 000 | 8 371 | 6 562 | 1 189 | 5 368 | 1 809 | 338 |
| De 100 001 a 500 000 | 7 565 | 5 252 | 775 | 4 477 | 2 313 | 269 |
| Mais de 500 000 | 7 350 | 5 453 | 1 126 | 4 327 | 1 897 | 74 |

(1) Inclusive sem declaração de nível do cargo
(2) Pessoa com conhecimento local dos rios e matas contratado, sem vínculo empregatício

**Tabela 1a** Total de servidores municipais na estrutura de meio ambiente
A partir de: IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros: meio ambiente 2002.

Notamos que o total de funcionários na área de meio ambiente, em 2002, corresponde a 0,8% do total de servidores ativos na administração direta, tomando por base o mesmo ano de 2002.

> Os resultados da pesquisa mostram que os recursos humanos dos OMMAs [órgãos municipais de meio ambiente] são extremamente reduzidos, compostos, predominantemente, por funcionários ativos (com vínculo). Cerca de 68% dos municípios brasileiros (3.759) declararam ter funcionários alocados especificamente na área de meio ambiente. Estas prefeituras têm, em média, 8,3 funcionários na área de Meio Ambiente; desses, 6,2, ou seja, 75% do total, são de funcionários com vínculo (estatutários e celetistas). Em alguns Estados como o Rio de Janeiro, São Paulo e Amazonas, o número médio de funcionários na área de meio ambiente com vínculo foi muito mais elevado: 18,9; 14,2; e 13,0, respectivamente. Portanto, maior que o dobro da média nacional.[248]

Mesmo nos estados com maior média de funcionários alocados na estrutura protetiva do meio ambiente, a reduzida porcentagem disponibilizada para a garantia do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é preocupante, sob todos os aspectos, mas, principalmente, se analisada sob a ótica do festejado crescimento econômico.

O baixo número de funcionários para a defesa deste *direito fundamental* demonstra o descaso e a omissão para com o ambiente natural. Conscientizar sobre sua função fundamental para a qualidade de vida da população permanece um desafio inglório.

[248] IBGE...: meio ambiente 2002. p. 25.

b) infra-estrutura precária na prestação dos serviços e dependência de transferências governamentais:

A dependência financeira municipal contrasta violentamente com a autonomia organizacional operada pela Constituição Federal de 1988 (CF/88):

> [...] indicadores [arrecadação tributária e receita bruta] mostram que embora esteja havendo um aumento da arrecadação própria dos municípios esta não vem crescendo na mesma proporção que a importância destes entes federativos na esfera pública nacional. Em outras palavras, os municípios continuam dependendo muito das transferências governamentais. A razão para isso encontra-se na falta de infra-estrutura física e informacional que prevalece em grande parte dos municípios brasileiros, impedindo que haja um aumento mais expressivo da sua arrecadação própria.[249]

Não podemos afirmar com certeza se esta dependência não seria a razão da característica assinalada inicialmente – falta de pessoal. Entretanto, não consideramos simplesmente aparente a causalidade entre ambas.

Notória a delicada situação institucional, principalmente no interior, pela falta de qualificação técnica e recursos capazes de permitir regulação e fiscalização adequadas da qualidade ambiental.

O IBGE (2004) confirma que, aproximadamente, sete em cada dez prefeituras brasileiras dependem necessariamente do repasse de recursos da União e dos Estados para a manutenção da oferta dos serviços oferecidos aos seus habitantes, ressaltando-se que:

> a natureza dos principais impostos que compõem a receita tributária dos municípios - ISS e IPTU - beneficiam os grandes centros urbanos, produtores de serviços e com alta concentração populacional. Com isso, os micros e pequenos municípios (com até 20.000 habitantes), que representam 72% do total de municípios brasileiros, ficam dependentes, quase que exclusivamente, das transferências governamentais.[250]

---

[249] IBGE...: gestão pública 2004. p. 34.
[250] Perfil...: gestão pública 2004. p. 34.

Quanto à distribuição das receitas e a carga tributária (Tabela 2) a pesquisa (IBGE, 2004) demonstra a submissão da esfera municipal às transferências estadual e federal:

| Esfera da Federação | Distribuição proporcional das receitas (%) | | Proporção da carga tributária bruta nacional (%) | |
|---|---|---|---|---|
| | Arrecadação tributária | Receita disponível | Arrecadação tributária | Receita disponível |
| **Total** | **100,0** | **100,0** | **34,0** | **34,0** |
| Federal | 67,9 | 52,2 | 23,1 | 17,7 |
| Estadual | 27,0 | 28,5 | 9,2 | 9,7 |
| Municipal | 5,1 | 19,3 | 1,7 | 6,6 |

**Tabela 2** Distribuição proporcional das receitas e proporção da carga tributária bruta nacional
Fonte: IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros: gestão pública 2004.

Dentre as soluções existentes para essa precariedade financeira e institucional, sobretudo em pequenos municípios, vem se destacando o crescimento na contratação de serviços terceirizados voltados para a área ambiental (Gráfico 1).

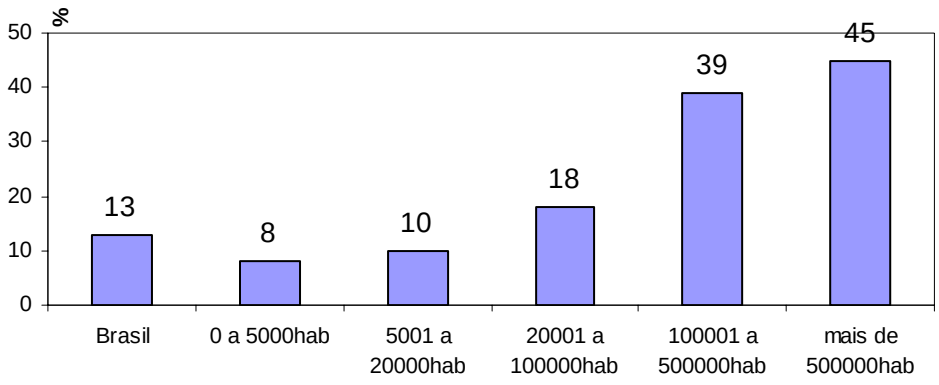



**Gráfico 1** Percentual de municípios com serviços terceirizados na área ambiental
Fonte: IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros: meio ambiente 2002.

Ressalte-se, mais uma vez, a carência dos pequenos municípios, não só no tocante ao número de funcionários, mas também pela reduzida capacidade orçamentária e extrema dependência de repasses. Essa situação implica menos possibilidade de firmar, e mesmo honrar, contratos para a prestação de serviços na área ambiental.

Somente nos municípios de médio e grande porte, os quais consideramos aqueles com população superior a 100.000 habitantes, há uma porcentagem significativa de serviços terceirizados nesta área.

Desta forma, não só é precária a prestação de serviços diretos pela Administração como inviável financeiramente a sua contratação no mercado.

Enfim, resta claro que a preocupação com o meio ambiente, ainda que oriunda da responsabilidade pela correta aplicação dos desígnios constitucionais, permanece submetida ao modelo econômico vigente, que solapa as pequenas prefeituras e induz ao inchaço dos grandes centros, ilusoriamente tidos como o horizonte de prosperidade e emprego para os cidadãos do restante do país.

## 3.2 Diagnóstico municipal: legislação e parcerias

A relevância da proteção jurídica ao meio ambiente é inescapável. "Poucos terão hoje a ousadia de defender abertamente um Estado de não direito."[251] Inapelável a noção de que um sistema de regras de conduta comum a todos os cidadãos é a garantia de pacificação, segurança e harmonia social.

Não é outra a razão do conceito emergente de *Estado de direito do ambiente*[252], que vem dar "guarida às exigências de os Estados e as comunidades políticas conformarem as suas políticas e estruturas organizatórias de forma ecologicamente auto-sustentada"[253].

---

[251] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estado de Direito*. Lisboa: Gradiva, 1999. p. 23.
[252] "Estado de direito do ambiente quer dizer indispensabilidade das regras e princípios do Estado de direito para se enfrentarem os desafios impostos pelos desafios da sustentabilidade ambiental." CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *op. cit.* p. 44.
[253] Ibid. p. 43.

E a ênfase que esse seja um Estado de direito afasta "qualquer fundamentalismo ambiental que, por amor ao ambiente, resvalasse para formas políticas autoritárias e até totalitárias com desprezo das dimensões garantísticas do Estado de direito."[254]

Desta forma, imperativa a intervenção do Direito:

> O Direito é a mais importante técnica que o homem jamais descobriu: foi o instrumento que lhe permitiu a convivência social e, depois, a fixação e a criação de instituições que, por sua duração e capacidade de disciplinar o trabalho, possibilitaram a marcha da civilização. É no Direito – em si mesmo multidisciplinar, se o encarar como ciência, técnica e arte de convivência humana – que se há de buscar os padrões normativos necessários para a solução dos múltiplos problemas gerados pela atuação da vontade humana.[255]

Daí a premência de que o ordenamento local, cioso dos anseios dos munícipes, estabeleça os padrões normativos sociais e ambientais, necessários para a realização da dignidade da pessoa humana.

Neste momento, impende situarmos a realidade nacional quanto à elaboração de quatro tipos de normas, voltadas para a organização institucional e ordenação do território e para a defesa e proteção ambiental (Gráfico 2).

---

[254] Ibid. p. 43.
[255] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *op. cit.* p. 55.

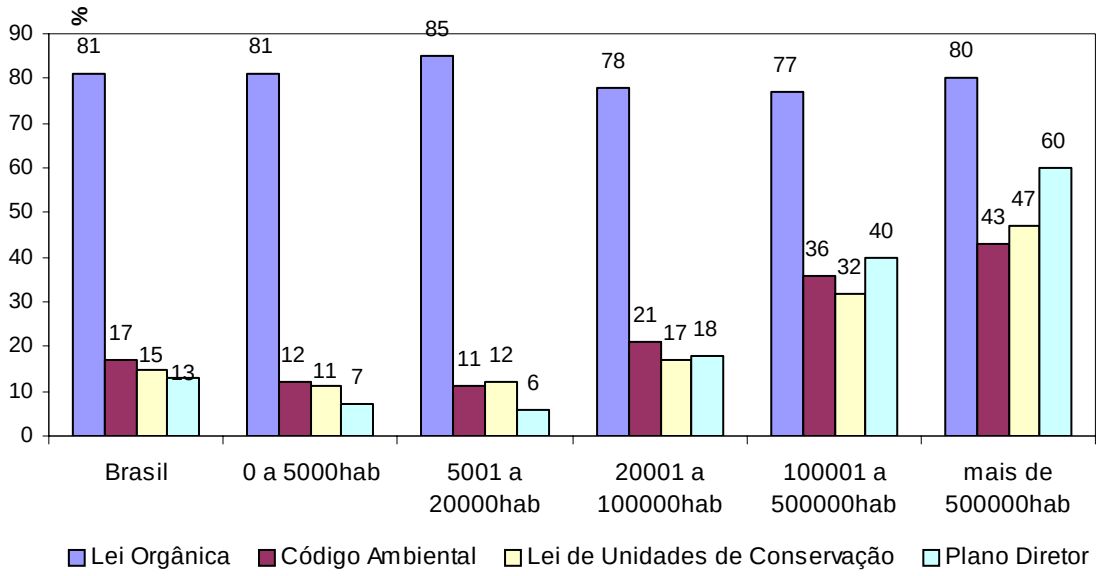



**Gráfico 2** Percentual de municípios por tipo de legislação
Fonte: IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros: meio ambiente 2002.

Preocupante notar a situação dos municípios sob o aspecto da existência de legislação ambiental. Em 2002, apenas 17% dos municípios brasileiros possuíam arcabouço legislativo sistemático – Código Ambiental – para a proteção ambiental contra 13% que haviam elaborado seu plano diretor.

Estranhamente, os municípios brasileiros demonstram uma preocupação maior com Unidades de Conservação do que com o ordenamento territorial holístico. De outra parte, incumbe considerar se não estariam os espaços de conservação submetidos à expansão urbana ou ao próprio mercado de terras, podendo ver constrangidos os ideais preservacionistas pelo crescimento desordenado da urbe, pressionando contra os limites destas Unidades?

Inócua a postura isolada de uma legislação, por mais bem intencionada que esteja, fora de um contexto mais abrangente. Uma visão alargada da realidade urbana, que evitar incoerências e antinomias no ordenamento jurídico, irá permitir, consoante a doutrina de

Bobbio[256], a eficácia destas normas, ainda que estejamos pensando em normas de competência municipal.

Retornando ao levantamento realizado pelo IBGE (2002), temos que:

> Os resultados do Suplemento de Meio Ambiente revelam que 43% (2 363) do total de municípios tinham pelo menos um tipo de norma ambiental, ressaltando-se os Estados de Pernambuco (93%), do Amapá (75%), Espírito Santo e Rio de Janeiro (65%). Do total de municípios com algum tipo de legislação ambiental, 81% dispõem de capítulo ou artigo da Lei Orgânica e 13% dispõem de capítulo ou artigo do Plano Diretor, ambos tratando do meio ambiente. Cerca de 17% (398) dispõem de Código Ambiental e 15% (358) criaram Unidades de Conservação por meio de leis municipais.[257]

Não tentamos menosprezar a legislação das Unidades de Conservação, até porque a existência de espaços verdes conservados é fundamental para o bem-estar e a qualidade de vida da população, bem como a preservação da biodiversidade.

Neste aspecto, a Engenheira Agrônoma Maria Cecília, tratando especificamente da gestão das unidades de conservação, considerou de forma abrangente a questão, da qual extraímos:

> Em resumo, tudo indica que a manutenção do atual padrão de gestão das unidades as levará a um maior isolamento da realidade local e regional, tornando-as cada vez mais "encasteladas". Não parece exagero, portanto, que se coloque em dúvida a própria durabilidade e qualidade da proteção dos 3,7% do território nacional ou dos 3,0% do território paulista, que constituem unidades de conservação.
> Também não parece exagero prognosticar o esgotamento do padrão ora vigente. Além das distorções em relação aos preceitos internacionais, algumas outras situações poderão estar contribuindo para esse esgotamento.
> A pressão sobre os recursos naturais é contínua e intensa. A conservação desses recursos em seu estado natural, e *in situ*, que é a característica primordial das unidades de conservação, não tem demonstrado com clareza à população em geral os benefícios (inclusive econômicos) que pode trazer. O desconhecimento desses benefícios pela sociedade, aliado à baixa performance administrativa das instituições de tutela das unidades (causada principalmente pela falta de clareza das missões e falta de auto-avaliação periódica), ajuda a reforçar a postura do poder público de tratar essa questão de forma marginal, principalmente no que se refere à disposição dos recursos.
> Esse tratamento marginal não colabora com a melhoria do desempenho dessas instituições, além de reforçar a dificuldade para o estabelecimento de novas unidades (importantes para se compor com mais igualdade o total de hectares protegidos por bioma). Independentemente da qualidade administrativa que o poder

[256] BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. 10ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1999.
[257] IBGE...: meio ambiente 2002. p. 28.

> público imprime às unidades, a dificuldade do aumento de seu número também é devida ao esgotamento das possibilidades de se encontrar terras de domínio público em bom estado de conservação e sem ocupação humana, qualidade que se têm buscado privilegiar no estabelecimento de novas unidades.
> Depreende-se, portanto, a necessidade de se encontrar parceiros sociais que colaborem com a conservação da biodiversidade.[258]

Dentre as diretrizes transitórias que a Engenheira destaca, ressaltamos a aproximação e a inserção da gestão das unidades (criação e administração) no planejamento regional, de forma a não acentuar o processo de "encastelamento" que estas unidades vêm sofrendo. Para tanto, acrescenta, ainda, o caráter participativo deste processo, com a devida conscientização de todos os atores envolvidos (técnicos, políticos e sociedade).[259]

Essa posição reforça a tese antes apresentada, contrária ao tratamento isolado de um tema, do realce das Unidades de Conservação, fora do planejamento urbano. Decisões *encasteladas*, flagrantemente dissonantes com o objetivo das normas de ordenação e ocupação do solo urbano, além de não alcançar os objetivos colimados, penderão de eficácia quando da própria demanda por moradia, espaço, enfim, a pressão da expansão urbana, não ordenada normativamente, se agravar.

Sob essa ótica, esses dados revelam-se principalmente relevantes na análise da qualidade ambiental encontrada nos municípios brasileiros durante as últimas pesquisas do IBGE (2002 e 2004), principalmente quando percebemos o isolamento do trato nas diversas *matérias públicas* em flagrante prejuízo da qualidade de vida da população.

Vejamos: 13% dos municípios, que possuem norma de cunho ambiental, têm previsto em seu Plano Diretor alguma disposição sobre meio ambiente, somando apenas 307 municípios, ou ainda, 5,5% do total nacional.

---

[258] BRITO, Maria Cecília de. *Unidades de conservação:* intenções e resultados. São Paulo: Annablume: FAPESP, 2000. p. 216-217.
[259] Ibid. p. 217-218.

Como se pensar a eficácia do “direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”, constitucionalmente assegurado, quando nos municípios brasileiros a preocupação com o ambiente sadio para a população ainda encontra-se marginalizada?

A não implementação de um processo de Educação Ambiental, não só para a população, mas, sobretudo, para funcionários públicos, pouco ciosos do papel fundamental que desempenham na manutenção da qualidade de vida das presentes e futuras gerações, além de evidenciar o tratamento inadequado dado ao meio ambiente, configura omissão aos objetivos constitucionais, regulados pela Política Nacional da Educação Ambiental (Lei Federal nº 9.795/1999).

Não é outra a conotação a ser dada ao Plano Diretor, inserido na base de uma *cadeia normativa* voltada para a regulação de *todos os aspectos do uso do solo urbano*, “sem dúvida, o mais importante instrumento da Administração Municipal e, não obstante, tão pouco trabalhado em nosso país.”[260]

A percepção de MOREIRA NETO (1977) permanece atual. Ainda hoje, segundo os levantamentos do IBGE (2004), apesar dos imperativos constitucionais (art. 182, §1º), normatizados pela Lei Federal 10.275/2001 (Estatuto da Cidade), apenas os grandes centros, com mais de 500.000 hab. cumpriram a exigência de elaboração do plano diretor. Pequenos e médios municípios, apesar do prazo para elaboração findar em 2006, permanecem na peculiar inércia pública do Estado brasileiro.

Analisados os percentuais de 2002, adotaremos os números levantados pela pesquisa de 2004 (Tabela 3), tratando especificamente de planejamento urbano, para ressaltar, novamente, que apenas nos municípios com mais de 100.000 habitantes há uma preocupação sistemática com o desenvolvimento urbano, enquanto nos municípios com população inferior a 100.000 habitantes, talvez pela ainda baixa pressão por urbanização e suas conseqüências, a

[260] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *op. cit.* p. 86.

legislação urbana é pontual, não abrangendo a cidade em todas as suas perspectivas e possibilidades.

Ressaltaremos os grandes centros – mais de 500.000 habitantes – que, praticamente, em sua totalidade adotaram os quatro dispositivos analisados na pesquisa, evidenciando uma normatização sistemática da realidade urbana.

Evidente, também, que por si só não pode a existência da legislação adequada assegurar a eficácia de seus objetivos. Como visto no primeiro tópico, questões estruturais dificultam e podem inviabilizar os fins sociais da legislação mais bem elaborada.

| Classes de tamanho da população dos municípios | Municípios | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Total | Com existência de legislação e instrumentos de planejamento urbano | | | |
| | | Plano diretor | Lei de perímetro urbano | Lei de parcelamento do solo | Lei de zoneamento ou equivalente |
| **Total** | **5 560** | **984** | **4 355** | **1 857** | **1 396** |
| Até 5 000 | 1 359 | 104 | 1 121 | 293 | 204 |
| De 5 001 a 20 000 | 2 631 | 272 | 1 958 | 701 | 484 |
| De 20 001 a 100 000 | 1 317 | 408 | 1 042 | 639 | 494 |
| De 100 001 a 500 000 | 219 | 166 | 203 | 193 | 182 |
| Mais de 500 000 | 34 | 34 | 31 | 31 | 32 |

**Tabela 3** Municípios, total e com existência de legislação e instrumentos de planejamento urbano
A partir de: IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros: gestão pública 2004.

De maneira semelhante ao tratamento dado à legislação ambiental, o plano diretor foi elaborado, segundo dados do IBGE (2004), por 17,7% dos municípios brasileiros, um acréscimo de 4,7% em relação a 2002. Entretanto, mais uma vez fica expresso a inexistência de um conjunto normativo, onde o número de municípios que possuem o plano diretor é muito inferior àqueles com outro tipo de legislação urbanística.

A aplicação isolada das normas e instrumentos de planejamento urbano garante a manutenção do *status quo* vigente, onde as lideranças econômicas acabam por orientar a expansão urbana, sem qualquer intervenção ou aplicação do regramento urbanístico ou de seus objetivos.

Estranho notar, a partir do levantamento realizado, em janeiro de 2006, que a base de dados disponibilizada pelo Ministério das Cidades[261] apresenta, atualmente, apenas 5,23% (79 municípios) dos 1509 municípios obrigados a elaborar o Plano Diretor, por possuírem mais de 20.000 hab. ou se encontrarem em regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, o tenham concluído ou estejam em fase de elaboração. Neste levantamento, encontramos 05 municípios com seus planos reprovados.

Números estes, incompatíveis com os obtidos pela pesquisa do IBGE. Pelo caráter oficial que este instituto encerra, manteremos nossa discussão com base em seus dados. Entretanto, importante manter a ressalva da falta de equivalência entre os dados utilizados, obtidos pelo IBGE, e a desatualização do Ministério das Cidades.

O plano diretor deve ser o instrumento de regulação, de que carece o atual modelo estatal:

> Reconhecer que o Estado democrático de direito sofre hoje uma específica crise, originária de um *"déficit" de justiça ambiental*, importa afirmar não apenas sua *incompletude* como *modelo de regulação*, mas também sua impertinência ou inadequação às novas exigências de realização da cidadania ambiental, que, assim, não tem condições de ser implementada satisfatoriamente, orientada que é por um limitado conjunto de diretrizes que pouco puderam modificar o projeto representativo do Estado liberal, a ponto de satisfazer as exigências da cidadania ambiental [...].[262]

Outra expressão da omissão para com o direito fundamental ao meio ambiente sadio é o pequeno número de Conselhos Municipais de Meio Ambiente – CMMA, em atividade (Gráfico 3).

---

[261] Site do Min. Cidades.
[262] LEITE, José Rubens Morato, AYALA, Patryck de Araújo. *op. cit*. p. 307.

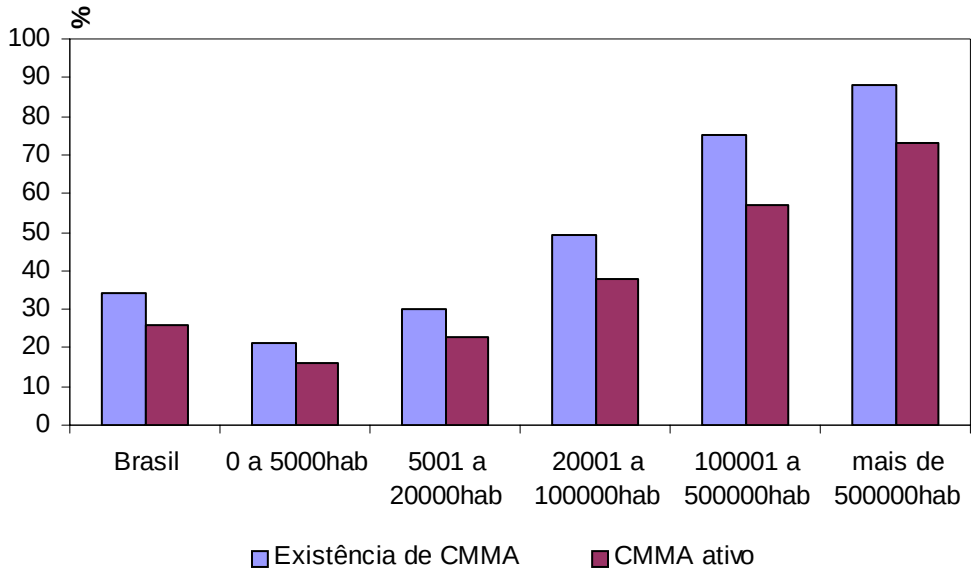



**Gráfico 3** Percentual de municípios com CMMA
Fonte: IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros: meio ambiente 2002.

Pela análise desses dados, a pesquisa conclui não haver relação direta, de natureza legal ou institucional, entre a existência de OMMA (órgão municipal de meio ambiente) e de CMMA.

> Aliás, a análise dos resultados nos níveis nacionais, regional e estadual mostra que é comum existir um alto percentual de municípios com OMMAs e baixo percentual de municípios com CMMAs ativos. Ressalta-se o caso do Norte, que apesar do elevado percentual de municípios com OMMAs (76%), possuía baixo percentual de municípios com CMMA ativo (17%). No Amazonas, 85% dos municípios possuíam algum OMMA, enquanto apenas 19% de seus municípios possuíam CMMA ativo. No Nordeste, os Estados de Sergipe e Pernambuco merecem destaque, com elevado percentual de municípios com OMMAs (84% e 93% respectivamente) e baixo percentual de municípios com CMMA ativo (18% em ambos os casos). Os estados onde esta relação é mais próxima são os do Rio Grande do Sul (70% de municípios com OMMAs e 43% de municípios com CMMA ativo) e Minas Gerais (61% de municípios com OMMAs e 43% de municípios com CMMA ativo).[263]

Lembramos que os Conselhos Municipais de Meio Ambiente são fóruns participativos de fiscalização e acompanhamento do cumprimento da política ambiental local. Assim sendo, optar pela sua inexistência demonstra esse nefasto *totalitarismo ambiental*, coibindo o

[263] IBGE...: meio ambiente 2002. p. 31.

exercício de uma cidadania ativa em matéria ambiental, com objetivo único de reter as decisões ambientais na esfera oculta do “Poder Local”.

Restando reconhecida e comprovada as limitações orçamentárias e institucionais dos municípios brasileiros, solução mais prudente do que a “privatização” do meio ambiente é a adoção de parcerias intermunicipais para a defesa do patrimônio natural das presentes e futuras gerações, com a ampla participação da população.

Ainda incipiente, a tendência parece ser a sua consolidação como alternativa de melhor prudência e com resultados efetivamente proveitosos para o *bem comum de todos*.

O bem-estar da população deriva da necessária inclusão das vítimas das tragédias urbanas que são, também, e, precedentemente, as vítimas da exclusão econômica e social.

Urge ressaltar que:

> as vítimas invariavelmente situam-se na faixa da miséria e os grandes responsáveis (empresas e/ou organismos estatais), não são responsabilizados. Da mesma forma que nos trágicos deslizamentos de encostas, as próprias vítimas, também situadas, na esmagadora maioria dos casos, na faixa da miséria, acabam apontadas como as grandes responsáveis sem que a especulação imobiliária e as autoridades municipais encarregadas do licenciamento urbanístico e da fiscalização sejam incomodadas em qualquer instância.[264]

Concluímos que todas essas questões estão, direta ou indiretamente, ligadas ao uso ambiental e socialmente inadequado do solo urbano e, assim sendo, sob o alcance regulatório do plano diretor.

### 3.3 A transferência de atribuições para os municípios

O Suplemento de Meio Ambiente contemplou as transferências de atribuições do estado para o município e os resultados revelam que apenas 22% (1.210) do total de municípios possuíam, em 2002, protocolo de transferência de atribuições com o órgão ambiental de seu estado. Esse tipo de acordo é mais freqüente nas Regiões Sul (36%) e Centro-Oeste (31%). O objeto de acordo mais freqüente foi o licenciamento ambiental (51%), a gestão dos recursos florestais (38%) e a gestão de recursos hídricos (33%).

O percentual de municípios que realizou acordos para a transferência de atribuições é ainda pequeno, sobretudo quando se compara com as informações sobre a existência de OMMAs (média nacional de 68%). Entretanto, quando se considera que somente 6% dos municípios possuíam secretaria exclusiva para cuidar da questão ambiental e 26% têm secretarias conjuntas com outras temáticas, compreende-se a fragilidade da gestão municipal para assumir atribuições do estado. A análise do quadro de funcionários mostra, também, que o restrito quantitativo dedicado à área e a falta de habilitação e/ou capacitação técnica do quadro de pessoal são fatores que contribuem para esta situação.[265]

A adoção de OMMA indica ser um instrumento de fortalecimento da gestão ambiental nos municípios, assegurando maior rigidez no controle e na fiscalização do uso e exploração dos recursos naturais.

As informações reveladas no Suplemento de Meio Ambiente da Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2002, indicam “processo de transformação institucional”,

---

[264] COUTINHO, Ronaldo do Livramento. Direito ambiental das cidades. *op. cit*. p. 43.
[265] IBGE...: meio ambiente 2002. pp. 36-37

expresso “nos novos padrões de desenho institucional e nos mecanismos de participação social dos processos de formulação das políticas ambientais municipais.”[266]

Ainda segundo o documento,

> A evolução no campo da legislação ambiental oferece elementos para se observar um quadro em movimento nos municípios. O processo de formulação da Lei Orgânica dos municípios, por exemplo, intensificou-se exatamente no período seguinte à promulgação da Constituição Federal de 1988, quando a temática ambiental, pela primeira vez, passa a contar com um capítulo específico (o Capítulo 225) [*sic*]. Talvez por isso se verifique que entre os municípios que têm algum tipo de norma ambiental (43%), a imensa maioria (82%) localiza esta norma em sua Lei Orgânica.
> Outra evidência de mudança que se depreende a partir de medidas legislativas é o significativo número de municípios mobilizados para a temática ambiental por intermédio dos Comitês de Bacia Hidrográfica, instituídos pela Lei dos Recursos Hídricos (Lei n° 9.433), de 1997. Quase metade (47%) dos municípios participam de alguma maneira de Comitês de Bacias Hidrográficas, sendo que um quarto (24%) destes sequer dispunha de órgão responsável pelo tema ambiental. É possível considerar a hipótese de que muitos desses municípios podem estar dando os primeiros passos rumo à institucionalização da gestão ambiental a partir do enfrentamento dos problemas com as águas. Se verdadeira, tal consideração pode confirmar, inclusive, a importância da bacia hidrográfica como matriz a ser levada em conta no planejamento e gestão ambiental.[267]

Dentro da observação de que a dinâmica encontrada no contexto nacional, traduzida pela disseminação da política ambiental por todo o território nacional, segundo o estudo do IBGE (2002), há uma tendência ao “fortalecimento de uma política ambiental integrada, com destaque para o controle e a participação social [...] e a busca da sustentabilidade para um novo ciclo de desenvolvimento do País.”[268] Conclui que o processo de institucionalização na esfera local se acentuará nos próximos anos.

Desta conclusão extraímos a necessária obrigatoriedade de consolidação de parâmetros e diretrizes voltadas para a justiça social e ambiental no plano diretor, sob pena de se desvirtuar o foco de um desenvolvimento social e ambiental sadio e economicamente viável para um cenário de exploração ambiental e submissão social, como os comumente praticados.

---

[266] IBGE...: meio ambiente 2002. p. 38.
[267] IBGE...: meio ambiente 2002. p. 38
[268] IBGE...: meio ambiente 2002. p. 39.

O próprio quadro de fragilidades, ilustrado pelas “situações de desenvolvimento desigual”[269] entre os municípios, obriga os próprios municípios a uma reorganização institucional.

A adoção do instrumento local de definição da política urbana, desenvolvido sob a luz de princípios sociais e ambientais, para orientar na tomada de decisões, referentes às mudanças trazidas pela tendência de crescimento, é inescapável.

### 3.4 Instrumentando a gestão municipal ambiental

A análise dos dados do IBGE (2002) apresenta a premência de um estreitamento no vínculo entre gestores públicos com a iniciativa privada, para a implementação de instrumentos de apoio e parceria, que efetivamente assegurem uma “gestão ambiental democrática, orientada para a sustentabilidade socioambiental e para defesa do patrimônio nacional.”[270]

Importa notar os principais temas abrangidos por consórcios intermunicipais no Brasil (Gráfico 4):

[269] IBGE...: meio ambiente 2002. p. 39.
[270] IBGE...: meio ambiente 2002. p. 41.

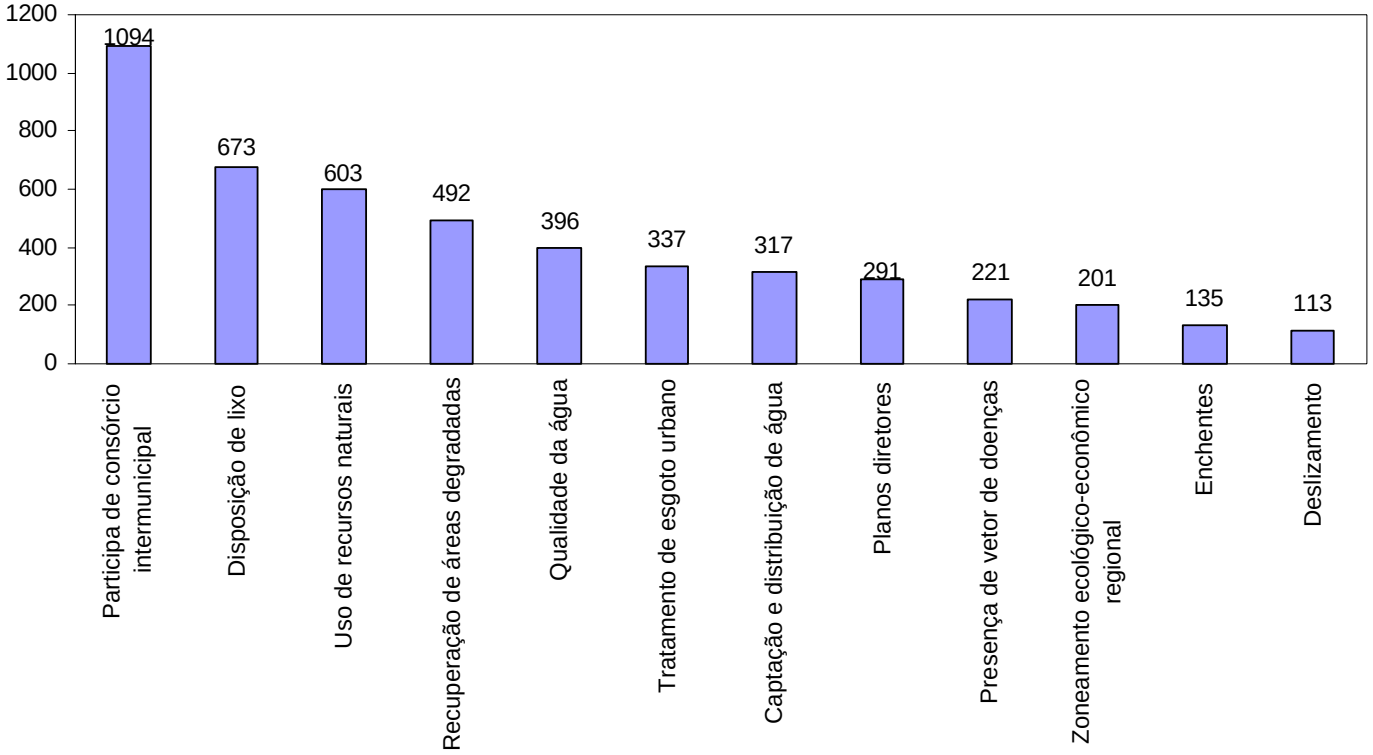



**Gráfico 4** Municípios que participam de Consórcio Intermunicipal – total e por tema
Fonte: IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros: meio ambiente 2002.

Infelizmente, existem apenas 291 consórcios voltados para o desenvolvimento e expansão urbana entre municípios. A baixa adesão para a elaboração de planos diretores conjuntamente entre municípios aponta para uma reduzida visão de planejamento urbano regional em nosso país. Parece, sob essa ótica, predominar a tendência de organização isolada do contexto regional e, talvez por isso, o predomínio de interesses hegemônicos contrários à sadia qualidade de vida e ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

Nesta discussão, sobressai ao esquecimento legislativo a metrópole. A falta de acompanhamento e vinculação dos planos diretores individuais ao ordenamento regional acarretam uma situação inexplicável, em que os diversos municípios laboram isolada e inadvertidamente (?) para o aumento do descontrole na ocupação, uso e apropriação do solo urbano.

Por conseqüência temos a perda de identidade do indivíduo ocasionada pelo "profundo processo de mutação [que] cria a destruição dos referenciais que sustentam a vida cotidiana, em meio a agitação e à multidão, cada vez mais densa e amorfa"[271]

A inexistência de um ordenamento para o planejamento urbano local, voltado para o desenvolvimento e expansão urbana, analisada a cidade sob todos seus aspectos, aliada ao conflito de propostas em uma mesma microrregião ou metrópole, não só inviabiliza todas as ações dos diversos atores como descaracteriza o imaginário coletivo construído durante o processo de formação do meio urbano.

Podemos, em suma, apontar dentre as alternativas para a melhoria da qualidade ambiental nos municípios brasileiros, de acordo com os dados disponibilizados pela pesquisa (IBGE, 2002):

a. criação de órgãos municipais específicos para a área ambiental (OMMA);
b. criação dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente (CMMA);
c. capacitação e aumento no número de funcionários;
d. terceirização de serviços ambientais;
e. participação popular;
f. implementação de consórcios municipais;
g. parcerias público-privadas.

A partir desses seis *instrumentos* devemos passar a analisar sua aplicação inserta no escopo do planejamento municipal. Ressalte-se, ainda, que as intervenções na área ambiental, seja pela criação de Unidades de Conservação, parcerias público-privadas para a implantação de estações de tratamento de água e/ou esgoto, criação de consórcio intermunicipal para expansão da malha viária, terceirização do serviço de coleta seletiva e aterro sanitário, e todos

[271] CARLOS, Ana Fani Alessandri. o*p. cit.* p. 53.

os demais exemplos possíveis de ações para manutenção e melhoria da qualidade ambiental, envolvem necessariamente o uso e a ocupação de solo urbano.

Portanto, se pensar em qualquer ato jurídico que tenha por escopo ação de fazer ou não fazer nas áreas urbanística/ambiental, sem previsão no plano diretor, quando existente, consubstanciará ato nulo, "afetado de vício insanável por ausência ... [de] ... elementos constitutivos ou no procedimento formativo"[272].

### 3.4.1 Materializando a função social e ambiental da propriedade

O desafio a que se lança o plano diretor é o dever de harmonizar direitos assegurados e os interesses locais com o sistema positivo definido pela Carta Maior, sem a pretensão de esvaziar o conteúdo econômico da propriedade com ações ambientalistas exacerbadas, mesmo porque contrariaria o melhor entendimento jurisprudencial da Carta Magna, expresso pela:

> [...] jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que, em sucessivos pronunciamentos, firmou orientação no sentido de reconhecer, sempre em obséquio ao postulado constitucional que tutela o direito de propriedade, a plena ressarcibilidade dos prejuízos materiais decorrentes das limitações administrativas que, por efeito causal direto, impeçam [...] a atividade econômica do particular [...][273]

Não se pretende esvaziar o conceito de propriedade, mas, outrossim, assumir o princípio da função social da propriedade (art. 5º, XXIII, CF/88) como expressão da predominância do interesse coletivo sobre a atuação do interesse privado.

Sob a natureza da função social da propriedade, de acordo com a melhor doutrina, seguimos o entendimento de que:

---

[272] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro.*21 ed. São Paulo: Malheiros, 1990. p.156.
[273] RE 134.297, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 22/09/95.

> O princípio da *função social da propriedade* tem sido mal definido na doutrina brasileira, obscurecido, não raro, pela confusão que dele se faz com os sistemas de limitação da propriedade. Não se confundem, porém. Limitações dizem respeito ao exercício do direito, ao proprietário, enquanto a função social interfere com a estrutura do direito mesmo.[274]

Tomam relevo a qualidade de vida e o acesso à terra urbanizada, enquanto faces preponderantes do direito à cidade sustentável.

> Desta forma, a função social da propriedade urbana se cumpre na medida que a propriedade é usada de forma compatível com as determinações do plano diretor: a propriedade urbana cumpre a função social ao ser edificada para fins habitacionais em áreas adequadas para tal, mas também cumpre a função social em permanecer não utilizada quando se trate de área imprópria para utilização sob forma de edificação, seja em face de suas condições individuais – alagadiça, em terreno íngreme – ou seja em face das condições do local onde se encontrem – áreas de preservação natural, por exemplo.[275]

Cabe ao plano diretor, conseqüentemente, efetivar e definir contornos claros à função social da propriedade, consoante a determinação constitucional inserta no art. 182, § 2º[276], sobre a qual não mais cabe a visão absoluta e intocável de uma propriedade privada exclusivista.

Desta forma, ressalte-se no tocante ao direito de propriedade:

> Direito de construir. Limitação administrativa. I — O *direito de edificar é relativo*, dado que condicionado à função social da propriedade: CF, art. 5º, XXII e XXIII. Inocorrência de direito adquirido: no caso, quando foi requerido o alvará de construção, já existia a lei que impedia o tipo de imóvel no local. II — Inocorrência de ofensa aos §§ 1º e 2º do art. 182, CF.[277]

---

[274] SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 2 ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 65.

[275] GUIMARAENS, Maria Etelvina. Instrumentos de garantia da função social da propriedade urbana: parcelamento e edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação para fins de reforma urbana. In: OSÓRIO, Letícia Marques (org.). *Estatuto da Cidade: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002. p. 122.

[276] "A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor." (Art. 182, § 2º , CF)

[277] RE 178.836, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 20/08/99.

O domínio sobre a propriedade urbana constitui-se, guardada as devidas proporções, do exercício privado sobre o próprio solo urbano. O uso da propriedade não poderia, portanto, estar desobrigado de atender aos preceitos definidos para o uso e a ocupação do solo:

> 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 a previsão da infra-estrutura correspondente;
> e) A retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
> f) A deterioração das áreas urbanizadas;
> g) A poluição e a degradação ambiental;[278]

Lançaremos mão novamente de decisões do Supremo Tribunal Federal, apresentadas no primeiro capítulo:

> O *direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto*, eis que, sobre ele, pesa grave *hipoteca social*, a significar que, descumprida a função social que lhe é inerente (CF, art. 5º, XXIII), [...] a *utilização apropriada dos recursos naturais* disponíveis e a preservação do meio ambiente constituem elementos de *realização da função social da propriedade*. (ADI 2.213-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 23/04/04) – grifos nossos.

> A própria Constituição da República, ao impor ao poder público dever de fazer respeitar a integridade do patrimônio ambiental, não o inibe, quando necessária a intervenção estatal na esfera dominial privada, de promover a desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária, especialmente porque *um dos instrumentos de realização da função social da propriedade consiste, precisamente, na submissão do domínio à necessidade de o seu titular utilizar adequadamente os recursos naturais* disponíveis e de fazer preservar o equilíbrio do meio ambiente. (MS 22.164, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 17/11/95) – grifos nossos.

A partir da leitura irretocável exarada pelo STF percebemos uma ampliação da própria concepção da função social da propriedade, avançando na direção de englobar em seus limites o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

---

[278] Art. 2º, VI, Estatuto da Cidade.

Somente a partir de uma tal perspectiva alargada, avançando em direção à função social e ambiental da propriedade urbana, poderemos vislumbrar os próprios objetivos encerrados pelas funções sociais da cidade.

Neste contexto, podemos ressaltar a Lei nº 10.406/2002, que institui o Código Civil, assenta o entendimento de que:

> Art. 1.277. O proprietário ou o possuidor de um prédio tem o direito de fazer cessar as interferências prejudiciais à segurança, ao sossego e à saúde dos que o habitam, provocadas pela utilização de propriedade vizinha.

A propriedade vizinha, neste contexto, deve ser exercida consoante os ditames de sua função social e ambiental, sob pena de afetar adversamente a qualidade de vida dos que habitam a localidade.

Daí a relevância de uma mais ampla e coerente utilização do plano diretor participativo, não só trazendo equilíbrio às relações sociais e validade às ações implementadas para a realização do bem-estar da comunidade geral e da sanidade ambiental, mas, enfim, definindo a *função social e ambiental das cidades e da propriedade urbana*.

### 3.4.2 Alternativas de gestão associada

Note-se que, como a cooperação entre municípios (Tabela 4) é preterida em relação aos convênios com entidades públicas (Tabela 5), dificultando a realização de um desenvolvimento regional, orientado pelo adequado ordenamento territorial de municípios vizinhos.

Por exemplo, existem 291 consórcios intermunicipais no que tange ao “plano diretor”, enquanto convênios com entidades públicas para o “desenvolvimento urbano” somam 1.138.

Como pode haver desenvolvimento urbano sem o planejamento prévio, responsável pela definição de objetivos e diretrizes comuns a serem alcançados?

Em se tratando de parcerias privadas (Tabela 6) a situação é ainda mais peculiar. Os empreendimentos privados são os principais responsáveis pela degradação da qualidade ambiental e da utilização irracional do solo urbano. Ainda assim, as empresas privadas, muitas vezes se recusam em virtude do baixo retorno financeiro, a realizar parcerias com o Poder Público, sobretudo nas áreas ambiental e de desenvolvimento do território.

Enfim, ponto a se destacar é a baixa utilização de parcerias com empresas privadas nestas duas áreas da administração municipal, fundamentais para a melhoria da qualidade de vida da população.

Não podemos afirmar a real razão da ineficiente utilização deste instrumento, mas desde que implementado segundo os princípios que regem a atuação da Administração Pública, voltado para a realização do bem-comum, pode se tornar importante ferramenta para suplantar as deficiências técnica e econômica da maioria dos municípios nacionais.

| Classes de tamanho da população | Municípios | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Total (1) | Com participação em consórcio intermunicipal ou outra forma de associação de municípios na área ambiental | | | | | | | | | | | | | Sem participa-ção em consór-cio |
| | | Total | Tipo de tema abordado no consórcio (2) | | | | | | | | | | | | |
| | | | Desliza-mento de encosta | Disposição de resíduos sólidos | Enchent e | Plano Diretor | Vetor de doenças | Qualidade da água | Recupera-ção de áreas degra-dadas | Sistema de cap-tação e distribui-ção de água | Trata-mento de esgoto urbano | Uso de recursos naturais | Zonea-mento ecológico-econômico regional | Outro (s) | |
| **Total** | **5 560** | **1 094** | **113** | **673** | **135** | **291** | **221** | **396** | **492** | **317** | **337** | **603** | **201** | **211** | **4 463** |
| Até 5 000 | 1 371 | 181 | 12 | 109 | 18 | 36 | 39 | 51 | 79 | 42 | 36 | 75 | 20 | 37 | 1 190 |
| De 5 001 a 20 000 | 2 666 | 461 | 53 | 311 | 47 | 137 | 98 | 139 | 201 | 128 | 131 | 249 | 81 | 73 | 2 203 |
| De 20 001 a 100 000 | 1 292 | 346 | 36 | 189 | 46 | 87 | 67 | 155 | 167 | 118 | 131 | 210 | 72 | 70 | 945 |
| De 100 001 a 500 000 | 198 | 84 | 9 | 49 | 18 | 21 | 13 | 41 | 33 | 23 | 31 | 58 | 20 | 24 | 114 |
| Mais de 500 000 | 33 | 22 | 3 | 15 | 6 | 10 | 4 | 10 | 12 | 6 | 8 | 11 | 8 | 7 | 11 |

(1) Inclusive os ignorados e os sem declaração de existência.
(2) Um mesmo município pode apresentar mais de um tema abordado no consórcio intermunicipal

**Tabela 4** Municípios, total e com existência de consórcio intermunicipal
Fonte: IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros: meio ambiente 2002.

| Classes de tamanho da população | Municípios | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Total | Com existência de consórcio intermunicipal | | | | | | | | | | | | |
| | | Área da administração municipal | | | | | | | | | | | | |
| | | Educação | Saúde | Assistência e Desenvolvi-mento Social | Direito de Crianças e Adoles-centes | Emprego – Trabalho | Turismo | Cultura | Habitação | Meio Ambiente | Transpor-tes | Desenvol-vimento Urbano | Desenvol-vimento Econômi-co |
| Total | 5.560 | 3.332 | 3.224 | 2.681 | 1.530 | 1.315 | 630 | 889 | 1.788 | 1.558 | 976 | 1.138 | 850 |
| Até 5.000 | 1.371 | 733 | 752 | 541 | 256 | 207 | 72 | 111 | 373 | 287 | 214 | 201 | 117 |
| De 5.001 até 20.000 | 2.666 | 1.548 | 1.512 | 1.222 | 642 | 502 | 234 | 329 | 796 | 653 | 435 | 481 | 335 |
| De 20.001 até 100.000 | 1.292 | 865 | 806 | 731 | 477 | 456 | 242 | 335 | 479 | 484 | 240 | 349 | 284 |
| De 100.001 até 500.000 | 198 | 155 | 151 | 158 | 131 | 126 | 243 | 94 | 114 | 112 | 70 | 86 | 89 |
| Acima de 500.001 | 33 | 31 | 30 | 29 | 24 | 24 | 10 | 20 | 26 | 22 | 17 | 21 | 25 |

**Tabela 5** Municípios, total e com existência de convênio de cooperação com entidades públicas
Fonte: IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros: meio ambiente 2002.

| Classes de tamanho da população | Municípios | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Total | Com existência de parcerias com empresa privadas | | | | | | | | | | | |
| | | Área da administração municipal | | | | | | | | | | | |
| | | Educação | Saúde | Assistência e Desenvolvi-mento Social | Direito de Crianças e Adoles-centes | Emprego – Trabalho | Turismo | Cultura | Habitação | Meio Ambiente | Transpor-tes | Desenvol-vimento Urbano | Desenvol-vimento Econômi-co |
| Total | 5.560 | 844 | 922 | 547 | 410 | 499 | 315 | 338 | 173 | 448 | 238 | 209 | 389 |
| Até 5.000 | 1.371 | 118 | 182 | 74 | 29 | 60 | 34 | 28 | 23 | 66 | 36 | 21 | 36 |
| De 5.001 até 20.000 | 2.666 | 307 | 339 | 164 | 115 | 158 | 98 | 96 | 43 | 144 | 90 | 58 | 138 |
| De 20.001 até 100.000 | 1.292 | 292 | 263 | 205 | 173 | 186 | 112 | 127 | 70 | 167 | 79 | 72 | 137 |
| De 100.001 até 500.000 | 198 | 103 | 97 | 84 | 73 | 77 | 113 | 70 | 30 | 62 | 25 | 43 | 62 |
| Acima de 500.001 | 33 | 24 | 21 | 20 | 20 | 18 | 16 | 15 | 7 | 16 | 8 | 14 | 16 |

**Tabela 6** Municípios, total e com existência de convênio de parcerias com empresas privadas

Fonte: IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros: meio ambiente 2002.

### 3.5 Urbanização e alterações ambientais associadas

Iremos avaliar os dados referentes às alterações ambientais nos municípios consideradas de interferência sobre as condições de vida da população, visando, deste modo, determinar o cumprimento dos objetivos de "ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes", de acordo com obrigação do poder público municipal, assim, constitucionalmente definida, para a implantação de *política de desenvolvimento urbano* (art. 182, *caput*).

A pesquisa considerou 17 (dezessete) formas de alteração da qualidade ambiental (Gráfico 5), segundo o levantamento realizado junto aos municípios:

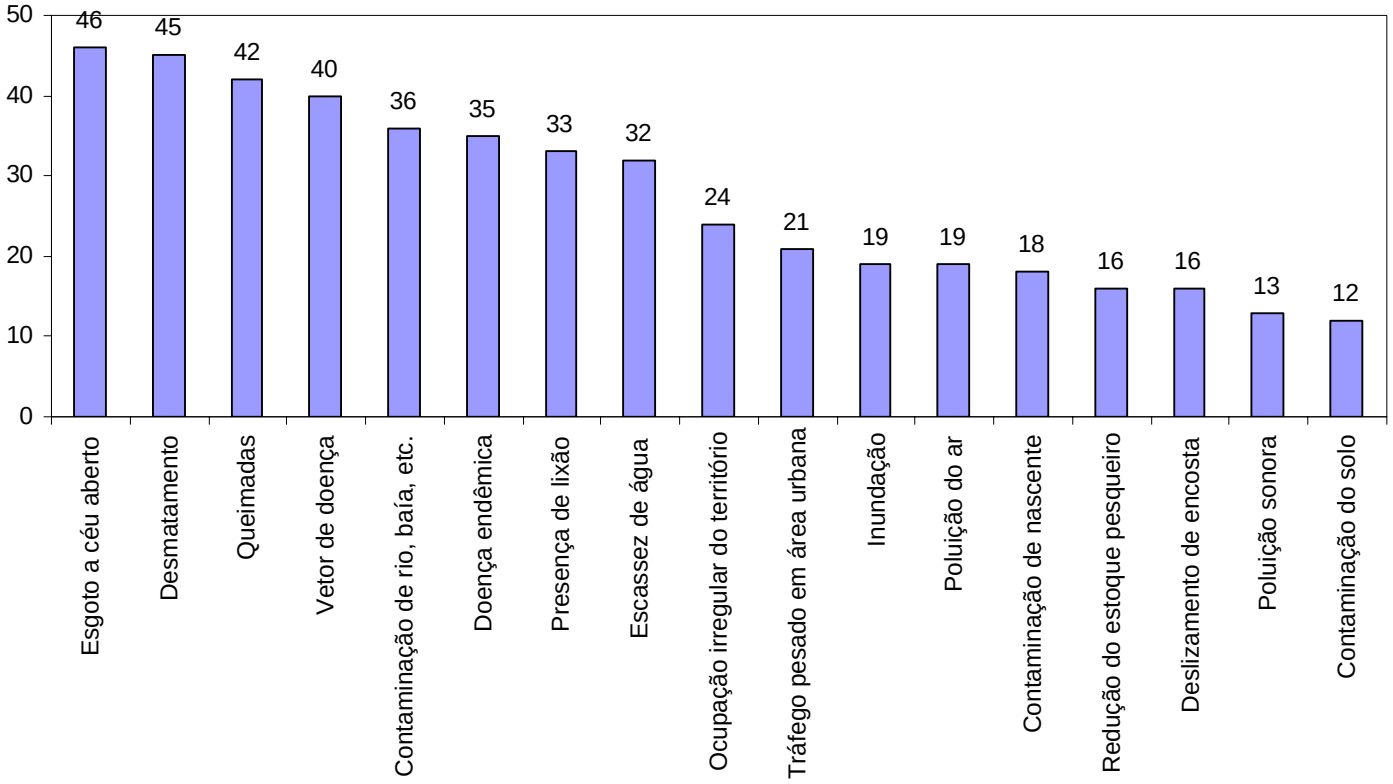



**Gráfico 5** Proporção de municípios que informaram alteração ambiental que tenha afetado as condições de vida da população
Fonte: IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros: meio ambiente 2002.

Antes de analisarmos as alterações, importa destacar a localização dos municípios (Mapa 1) que sofreram nas condições de vida de sua população, notadamente na proximidade dos grandes núcleos urbanos:

**Mapa 1** Municípios que informaram ocorrência de alteração ambiental que tenha afetado as condições de vida da população
**Fonte:** IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros: meio ambiente 2002.

Os dados levantados pelo IBGE levaram ao seguinte diagnóstico das principais causas de alteração ambiental:

> Dentre os 203 municípios da Região Norte que informaram a ocorrência de alteração ambiental que tenha afetado as condições de vida da população, o ***desmatamento*** foi apontado por 68% deles, enquanto a ocorrência de ***queimadas*** foi apontada por 63%. Na Região Sudeste, observa-se uma inversão desta ordem, pois dos 652 municípios que informaram alteração ambiental que tenha afetado as condições de vida da população, 46% atribuíram essa alteração às ***queimadas***, enquanto 38% a atribuíram ao ***desmatamento***. Já os resultados obtidos para a Região Centro-Oeste mostram semelhanças com os resultados da Região Norte, tendo em vista que dos 171 municípios que informaram alteração ambiental que tenha afetado as condições de vida da população, 57% a atribuíram ao ***desmatamento*** enquanto 54% a atribuíram às ***queimadas***. Com relação à terceira causa mais observada nessas regiões, apurou-se que na Região Norte prevaleceu a ocorrência de *doença endêmica* (53% dos municípios desta região que informaram alteração ambiental que tenha afetado as condições de vida da população); na Região Sudeste a *contaminação de rio, baía, lago, açude, represa*, etc. (38%); e na Região Centro-Oeste a presença de lixão na proximidade de áreas de ocupação humana (50%).[314]

Consolidam-se os dados confirmando o desmatamento como a prática usual de degradação ambiental nos centros urbanos em expansão, para o qual podemos apontar como causa:

> Os processos de reestruturação econômica geraram fenômenos brutais de exclusão social e de marginalização, o que traduziu numa urbanização periférica cada vez mais descontínua [...]. Esse fato refletiu diretamente nos padrões de ocupação do solo e da apropriação de recursos ambientais, como sugerem os elevados índices [obtidos em São Paulo] de desmatamento.[315]

A partir da afirmação acima, podemos entender que o ciclo de exclusão econômica é seguido pela segregação sócio-espacial que, por sua vez, desencadeia um processo de degradação ambiental. Este, enfim, delimita as áreas viáveis economicamente, do ponto de vista ambiental, que terão seu valor de mercado elevado, impossibilitando a comunidade de baixa renda de adquirir sua moradia nestes locais. Restando, novamente, as áreas frágeis e de proteção ambiental, sem valor econômico, para serem ocupadas.

---

[314] IBGE...: meio ambiente 2002. p. 78.

Dando maior ênfase aos dados referentes à região sudeste, pelo elevado grau de urbanização encontrado na região, temos:

> Considerando-se os estados da Região Sudeste, os resultados mostram que os Estados do Rio de Janeiro (66% dos seus municípios) e do Espírito Santo (64%) são aqueles com maiores proporções de municípios que informaram a ocorrência de alteração ambiental que tenha afetado as condições de vida da população. No Estado do Rio de Janeiro as causas mais observadas foram a contaminação de rios, baías, lagos, etc. (65% dos municípios que informaram alteração ambiental que tenha afetado as condições de vida da população), queimadas (61%) e ocupação irregular e desordenada do território (59 %). No Espírito Santo as causas mais observadas foram inundação, presença de vetor de doença (mosquito, rato, barbeiro, caramujo, etc.) e presença de esgoto a céu aberto; cada um desses impactos foi informado por 46% dos municípios. Não se pode deixar de citar que dos 853 municípios de Minas Gerais 353 (41%) informaram a ocorrência de alteração ambiental que tenha afetado as condições de vida da população, constituindo-se no estado com maior número de municípios que informaram este tipo de problema. Os impactos ambientais mais observados foram as queimadas, desmatamento e escassez de água (superficiais ou subterrâneas).[316]

Note-se a clara relação de proporcionalidade entre o aumento do tamanho da população e, conseqüentemente, do município com o respectivo incremento na porcentagem de alterações ambientais encontradas (Gráfico 6). Deve ser observado também que o aumento da população demanda proporcional ampliação da infra-estrutura urbana, assim não é precipitado afirmar que quanto maior o grau de urbanização do município mais suscetível estará a alterações ambientais que afetem a vida da população.

---

[315] MARCONDES, Maria José de Azevedo. *Cidade e natureza: proteção dos mananciais e exclusão social*. São Paulo: Studio Nobel: EDUSP: FAPESP, 1999. (coleção cidade aberta). p. 153.
[316] IBGE...: meio ambiente 2002. p. 79 – grifos nossos.

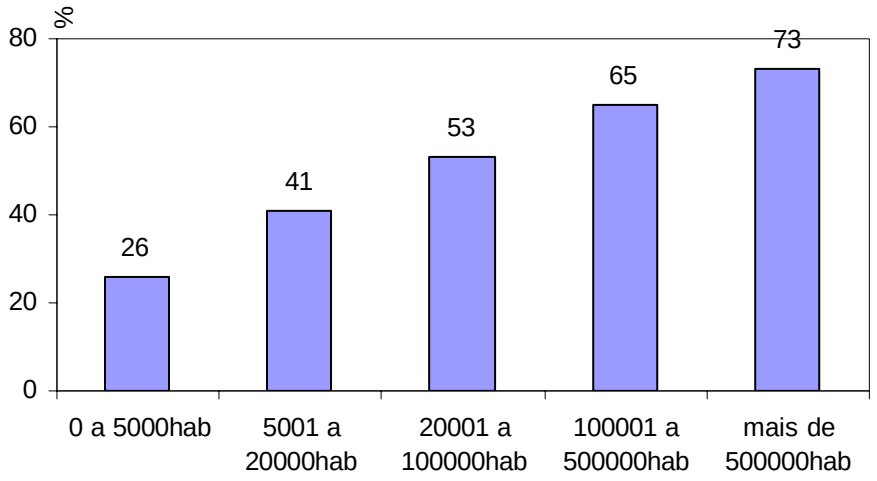



**Gráfico 6** Proporção de municípios, por tamanho da população, que apontaram alteração ambiental que tenha afetado as condições de vida da população
Fonte: IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros: meio ambiente 2002.

Foram levantados os seis principais problemas ambientais encontrados nos municípios (Gráfico 7):

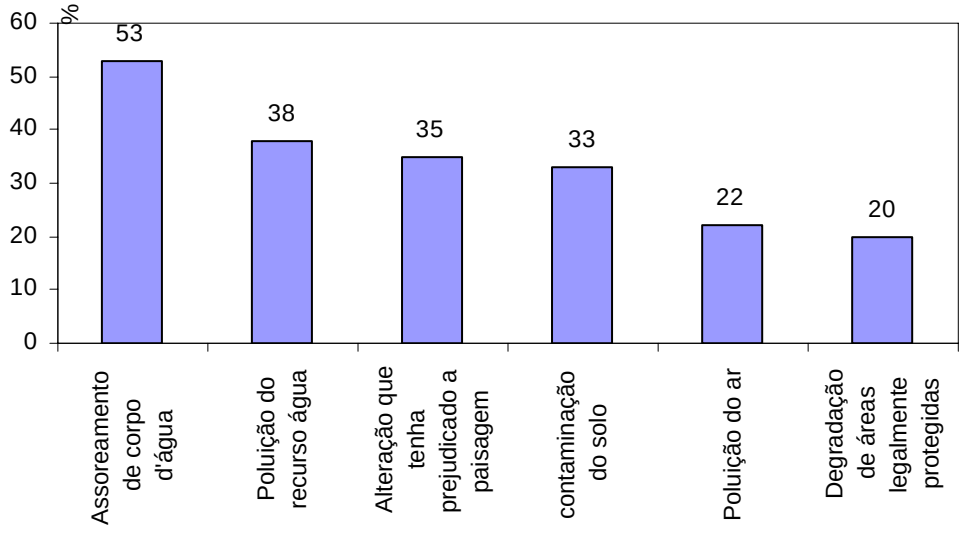



**Gráfico 7** Proporção de municípios que informaram a ocorrência de problema ambiental
Fonte: IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros: meio ambiente 2002.

No Gráfico 8 temos uma visão mais detalhada da relação entre aumento da população e incremento de problemas ambientais.

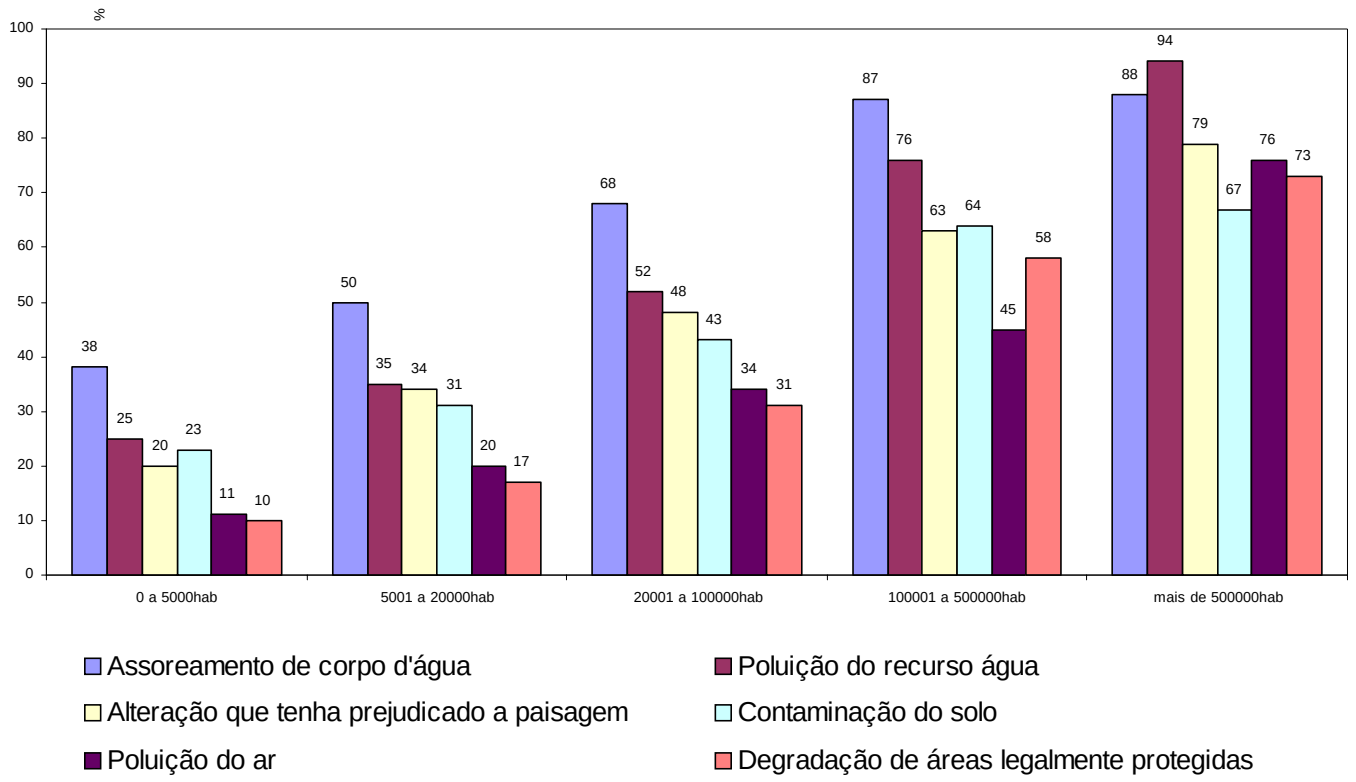



**Gráfico 8** Proporção de municípios, por tamanho da população, que apontaram problema ambiental
Fonte: IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros: meio ambiente 2002.

Dentre os problemas ambientais (Gráficos 7 e 8) apontados pelos municípios, todos estes se encontram de alguma forma relacionados ao uso inadequado do solo urbano.

Assoreamento de corpo d'água pode ter como uma de suas origens a erosão de encostas ocupadas irregularmente por populações de baixa renda que, ao retirar a cobertura vegetal para a construção de moradias, deixam o solo desprotegido da força das águas da chuva.

Poluição do recurso água tem entre as suas causas o excesso de despejo de efluentes domésticos e industriais que, além da inexistência de estações específicas para o tratamento destes efluentes, está relacionada com a falta de zoneamento das atividades no espaço urbano.

Podemos utilizar o mesmo exemplo de ocupação de encostas para justificar alterações que tenham prejudicado a paisagem, bem como de contaminação do solo, visto que resíduos e dejetos são lançados diretamente sem qualquer coleta ou segregação prévia.

Analisando os principais aspectos do processo de urbanização, que podem levar à deterioração do transporte de massa, como a construção de vias expressas fora e estacionamentos dentro da cidade, o aumento do fluxo de veículos particulares, contribuindo para a destruição do *tecido vivo da cidade*, Lewis Mumford conclui que:

> Qualquer tentativa no sentido de se criar um sistema adequado de transportes, sem criar antes reservas suficientes de terrenos públicos, sem estabelecer uma densidade desejável de ocupação urbana equilibrada, *superior ao nível urbano atual*, sem criar uma rede regional quase independente das estradas-tronco maiores, acabará por degradar a paisagem, sem trazer qualquer benefícios permanentes aos seus novos habitantes.[317]

Os transtornos oriundos do excessivo número de carros e indústrias no centro urbano, também encontram raiz na disposição inadequada de espaços industriais e comerciais em relação aos residenciais, aliada à carência de transportes coletivos eficientes e menos poluentes.

A ocupação irregular de áreas protegidas não tem outro motivo de ser, se não a carência de locais destinados ao estabelecimento de zonas para habitações de interesse social. O viés econômico e especulativo do *ordenamento urbano* é fator preponderante para a análise deste problema ambiental.

A relevância mundial da preservação dos mananciais e dos corpos d'água em geral é incontestável. O tema é debatido nas principais convenções mundiais e, no Brasil, por concentrar relevante volume da água doce do mundo, a discussão deve ser tomada por estratégica.

---

[317] MUMFORD, Lewis. *A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas.* 4 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. 552.

Assim, no Gráfico 9 estão apresentadas as principais causas relacionadas ao assoreamento de corpos d'água, segundo as informações levantadas junto aos municípios pelo IBGE (2002):

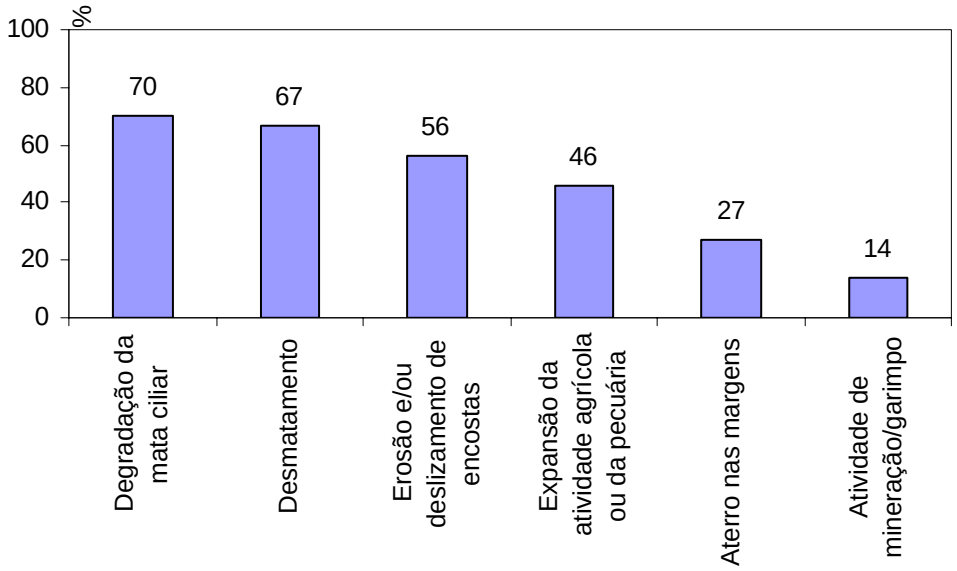



**Gráfico 9** Proporção de municípios que informaram assoreamento de corpo d'água
Fonte: IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros: meio ambiente 2002.

Uma das principais mazelas da população mundial está relacionada á escassez de água própria para o consumo humano. Sobre este aspecto, também, a falta de planejamento urbano para a disposição de resíduos e tratamento dos efluentes domésticos redunda na contaminação deste recurso vital para o equilíbrio ambiental.

Pela evidência dos impactos causados pela geração de resíduos sólidos e efluentes domésticos, importante seria a pré-definição no Plano Diretor de áreas apropriadas para a localização de aterros e estações de tratamento.

Como destacamos anteriormente, as ocupações irregulares constituem a principal conseqüência da omissão pública aos interesses do mercado imobiliário e especulativo do espaço urbano. Conformando-se, ainda, como uma das principais causas de poluição de

recursos hídricos nos grandes centros urbanos, principalmente nos municípios com mais de 500.000 habitantes (Gráfico 10).

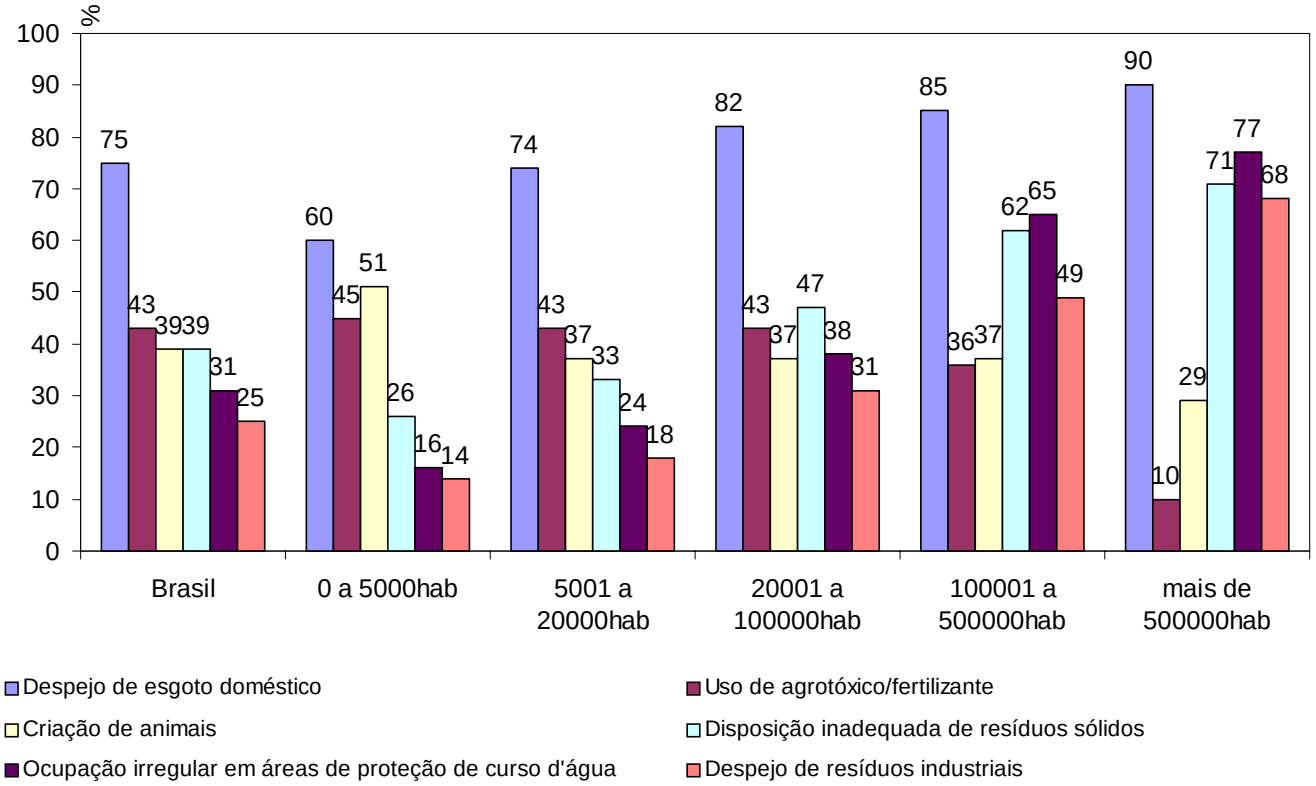



**Gráfico 10** Proporção de municípios com ocorrência de poluição do recurso água
Fonte: IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros: meio ambiente 2002.

No tocante à paisagem urbana 35% dos municípios brasileiros sofreram alterações (Gráfico 11), sendo suas principais causas relacionadas com falta ou ineficácia no planejamento urbano (Gráfico 12).

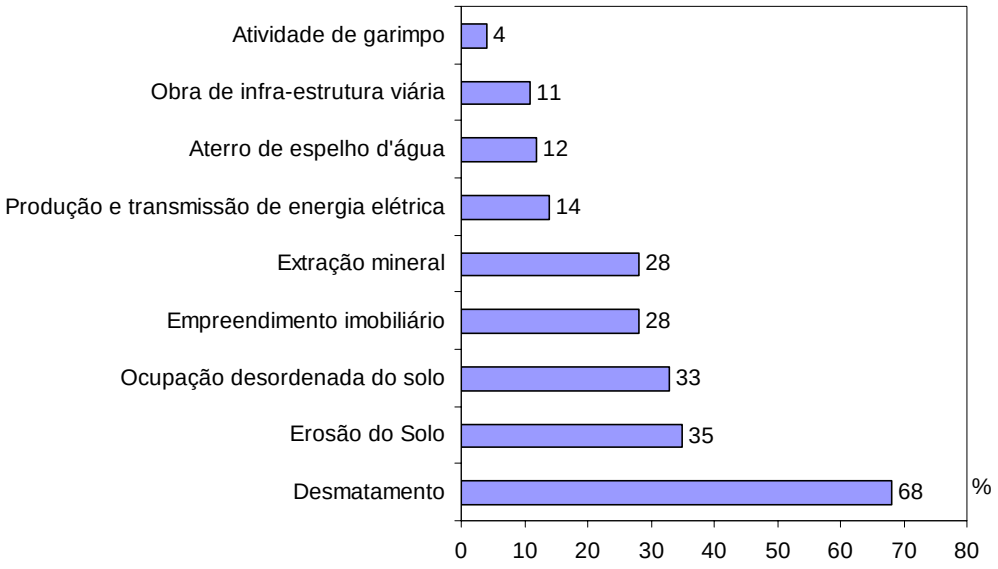



**Gráfico 11** Proporção de municípios com ocorrência de alteração que tenha prejudicado a paisagem
Fonte: IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros: meio ambiente 2002.

Aproveitamos para destacar o notório papel dos assentamentos e moradias irregulares em áreas frágeis tanto na supressão da vegetação como no agravamento de processos erosivos nas áreas urbanas, constituindo as três principais formas de degradação de áreas legalmente protegidas (Gráfico 12). Isto porque as queimadas são, muitas vezes, utilizadas para “abrir” espaço em locais densamente vegetados.

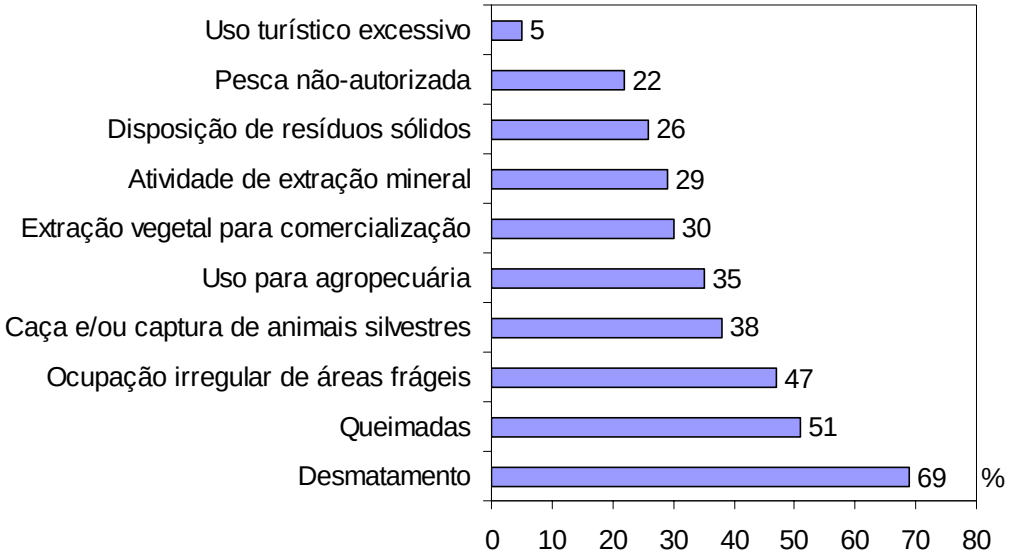



**Gráfico 12** Proporção de municípios com degradação de áreas legalmente protegidas
**Fonte:** IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros: meio ambiente 2002.

A demanda por espaço para a disposição dos resíduos sólidos urbanos contribui para a degradação dessas áreas. A preocupação com os resíduos agrava-se por ser, a sua geração diretamente proporcional ao aumento da população. Ainda mais por, principalmente nas metrópoles nacionais, não existirem locais adequados – técnica, ambiental e economicamente – para a sua implementação, que demanda grandes áreas desocupadas.

## 3.6 À guisa de primeiras considerações

Dividimos as alterações ambientais, que afetaram as condições de vida da população, segundo sua relação com o que chamaremos de “atividades urbanas”:

I. Conseqüências diretas das atividades urbanas: relacionamos as alterações causadas imediatamente pelas atividades urbanas, como moradia

(englobando a demanda por espaço regulares e a ocupação de locais impróprios e ilegais), abertura de vias, geração de rejeitos domésticos e industriais (efluentes, emissões e resíduos sólidos) etc.

II. Conseqüências indiretas das atividades urbanas: aquelas referentes ao atendimento às necessidades urbanas, como alimentação (plantio, agrotóxicos), tráfego (queima de combustíveis, ruídos), demanda por água potável etc.

Assim:

I. Conseqüências diretas das atividades urbanas:

a. Esgoto a céu aberto;
b. Contaminação de recursos hídricos;
c. Presença de lixão;
d. Ocupação irregular do território;
e. Inundação;
f. Poluição do ar;
g. Deslizamento de encostas;
h. Poluição sonora.

II. Conseqüências indiretas das atividades urbanas:

a. Desmatamento;
b. Queimadas;
c. Vetores de doenças;
d. Doenças endêmicas;
e. Escassez de água;
f. Contaminação de nascentes;
g. Redução do estoque pesqueiro;
h. Contaminação do solo.

A partir da identificação da relação com as alterações ambientais, torna-se imperativo a ampla utilização dos instrumentos participativos de gestão ambiental[318], anteriormente elencados, dentre os quais destacamos:

a. criação de órgãos municipais específicos para a área ambiental (OMMA);
b. criação dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente (CMMA);
c. implementação de consórcios municipais;
d. parcerias público-privadas.

A utilização destes instrumentos deve estar balizada por uma política municipal de desenvolvimento e expansão urbana, orientada para a realização das funções sociais da cidade, expressa pelo plano diretor participativo.

A participação não deve ser encarada apenas como medida assecuratória do exercício de cidadania, mas também como forma de expressão, pela qual a sociedade e/ou o cidadão demonstram os valores urbanos fundamentais para a caracterização de seu espaço, enquanto local de formação histórica da sua convivência social.

Pesa notar que o crescimento da faixa populacional e, conseqüentemente, o aumento da demanda por recursos, na geração de resíduos e por espaço, agrava consideravelmente a qualidade ambiental dos centros urbanos, a partir de 100.000 habitantes, apresentando-se alarmante nas grandes cidades, aquelas com mais de 500.000 habitantes.

Nas metrópoles, os notórios problemas de congestionamentos, enchentes, deslizamentos, poluição do ar, solo e água, são profundos. E a população continua sendo vitimada por essas *tragédias urbanas* e serão por tanto tempo quanto continue a omissão pública, a ganância privada e a cômoda cegueira social.

---

[318] Estes instrumentos foram destacados em virtude da análise partir dos dados levantados pelo IBGE, devendo ser entendida sua aplicação conjuntamente com aqueles definidos no art. 4º do Estatuto da Cidade.

Acrescentamos que, um certo grau de eficiência das políticas de desenvolvimento e expansão urbana demandam um estoque mínimo de terras públicas para um equilibrado direcionamento do crescimento urbano.

Essa estratégia não só deve ser encarada como estrutural e preventiva, sob aspectos urbanísticos e ambientais, mas também, como medida de combate à especulação imobiliária privada.

Na elaboração do plano diretor participativo, esta alternativa deve estar vinculada aos instrumentos utilizados para a regulação do uso e ocupação do solo urbano de forma racionalmente justa e ambientalmente sadia, contrariando o modelo cíclico de exclusão econômica, social e de degradação ambiental.

E é sob o auspício de direcionar este instrumento da política urbana, basilar na construção de cidades socialmente justas e ambientalmente saudáveis, para o pleno desenvolvimento da dignidade da pessoa humana, visando o aumento da eficácia das normas ambientais que desenvolveremos o próximo capítulo.

# 4 PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO

## 4.1 O rural e o urbano

Ainda que tardiamente, ressaltamos o enfoque eminentemente urbano deste estudo, por se tratar a *urbe* do palco principal onde se enredam as conflituosas relações humanas.

Não desprezamos o papel relevante do "campo". Reconhecemos seu valor enquanto "lugar onde se dá a atividade primária, onde o homem entra em contato direto, *primário*, com a natureza, dela extraindo as substâncias que vão lhe satisfazer as necessidades."[319]

Entretanto, "o espaço urbano apresenta um sentido profundo, pois se revela enquanto condição, meio e produto da ação humana – pelo uso –, ao longo do tempo."[320]

E, sob essa perspectiva, não podemos nos restringir a uma visão meramente locacional da cidade, enquanto sede dos fenômenos urbanos, mas avançar "para revelá-la na condição de sentido da vida humana em todas as suas dimensões, – de um lado enquanto acumulação de tempos, mas de outro enquanto possibilidade sempre renovada de realização da vida."[321]

Não podemos perder a noção *evolutiva* que compõem a formação da cidade: "A cidade tem uma história; ela é a obra de uma história, isto é, de pessoas e de grupos bem determinados que realizam essa obra nas condições históricas."[322]

Alheios a esse processo coletivo e gradual de construção da realidade local perderemos o enfoque necessário para o fiel cumprimento dos objetivos do Estatuto da Cidade, materializáveis via plano diretor participativo.

---

[319] SINGER, Paul. *Economia política da urbanização*. 2 ed. São Paulo: Contexto, 2002. p. 8.
[320] CARLOS, Ana Fani Alessandri. *op. cit.* p. 7.
[321] Ibid.
[322] LEFEBVRE, Henry. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001. p. 47.

Acrescentamos, ainda, que a noção de realização da vida somente se satisfaz com o alinhamento de todos os elementos que compõem as relações existentes na urbe – sociais, culturais, econômicos, políticos e ambientais.

Estabelecidas essas premissas, podemos voltar à análise do urbano, desfeita qualquer *injustiça* com a importância do meio rural e sua importância para a sustentação dos produtos básicos para a vida na cidade.

A própria inserção da realidade social no ordenamento jurídico urbano determina que o "estudo do direito" e, neste caso, direito urbanístico e ambiental, "não pode prescindir da análise da sociedade na sua historicidade local e universal, de maneira a permitir a individualização do papel e do significado da juridicidade na unidade e a complexidade do fenômeno social."[323]

Não é outro o cenário das transformações sociais, que afetam e modificam a realidade fática da análise jurídica concreta, que não a cidade, um amálgama de relações sociais, políticas, culturais, raciais, étnicas, ecológicas e econômicas.

## 4.2 Poder Público Municipal

A autonomia municipal estabelecida com a Constituição Federal de 1988 pode ser traduzida na doutrina de Hely Lopes Meirelles:

> A posição atual dos municípios brasileiros é bem diversa da que ocuparam nos regimes anteriores. Libertos da intromissão discricionária dos governos federal e estadual e dotados de rendas próprias para prover os serviços locais, os Municípios [...] realizam o *self-government*, de acordo com a orientação política e administrativa

[323] PERLINGIERI, Pietro. *op. cit.* p. 1.

> de seus órgãos de governo. Deliberam e executam tudo quanto respeite ao interesse local, sem consulta ou aprovação do governo federal ou estadual.[324]

A competência municipal específica para o trato das questões urbanas encontra-se estabelecida no art. 30, CF/88:

> VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

O texto constitucional define que o adequado ordenamento territorial será realizado mediante planejamento urbano e, para tanto, define o plano diretor como o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (art. 182, § 1º).

Como ressaltado anteriormente, o plano diretor participativo encontra-se inserido na base de uma *cadeia normativa* voltada para a regulação de *todos os aspectos do uso do solo*.

Atualmente, a situação tem evoluído um pouco e principalmente nos grandes centros urbanos, conforme dados do IBGE (2002 e 2004), visto a enorme deficiência técnica, financeira e institucional enfrentada pelas pequenas cidades brasileiras.

O plano diretor, "como instrumento de atuação da função urbanística dos Municípios, constitui *plano geral e global* que tem, portanto, por *função* sistematizar o desenvolvimento físico, econômico e social do território municipal, visando ao bem-estar da comunidade local."[325]

Enfatizando o mandamento constitucional encerrado no art. 30, VIII, "dentre as várias facetas que possibilitam a intervenção municipal, a mais importante é a atinente ao uso e ocupação do solo urbano."[326]

---

[324] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro.* 6 ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 38.
[325] SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico...* p. 124.
[326] FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais.* 2 ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 70.

Em sua pesquisa, SHEEHAN (2003) afirma que os "governos municipais geralmente não tratam com ousadia as necessidades dos mais pobres de forma que produza benefícios ambientais amplos porque as pessoas mais ricas e influentes – desde empreendedores imobiliários até líderes de indústrias poluentes – freqüentemente promovem agendas diferentes."[327]

Indica, também, que mesmo com a formulação de leis adequadas "permaneceria o problema maior dos governos não terem condição ou disposição de aplicar a lei e prestar os serviços urbanos necessários."[328]

Não é por outro motivo que a Constituição Federal determinou que lei municipal definirá política de desenvolvimento e expansão urbana, expressa no plano diretor (art. 182, §1º) com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182, *caput*).

O *meio ambiente ecologicamente equilibrado* essencial à sadia qualidade de vida (art. 225, *caput*) é, portanto, pressuposto lógico do bem-estar da população. Escamotear esta realidade é uma tentativa em persistir no contínuo desprezo pela Constituição Federal, evidenciado pela insistente manutenção de uma estrutura urbana socialmente excludente e ambientalmente predatória.

Neste sentido, a partir da leitura do texto constitucional, Nelson Saule Júnior define que:

> Para serem alcançados os objetivos da política urbana de garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, do cumprimento da função social da propriedade, e garantir condições dignas da vida urbana nos termos do art. 182 da Constituição, o Município, na consecução dessa política, tem como principal instrumento o plano diretor.[329]

---

[327] SHEEHAN, Molly O'Meara. *op. cit.* p. 150-151.
[328] Ibid. p. 153.
[329] SAULE JÚNIOR, Nelson. Estatuto da Cidade e Plano Diretor... p 77.

O plano diretor é o instrumento constituído para garantir o direito às cidades sustentáveis e, portanto, condições dignas de vida urbana, assegurado pelo *direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e ao lazer, para as presentes e futuras gerações*.[330]

Apenas visando ressaltar sua premência, retomaremos a posição exarada pela Presidência da República quanto à sua função:

> Um plano diretor [...] é acima de tudo um pacto entre a população e o seu território. Trata-se de uma ferramenta valiosa para compartilhar a gestão do espaço local, democratizar os equipamentos urbanos, usufruir e conservar os recursos naturais e fortalecer o potencial de renda e emprego de cada lugar.[331]

Conceituado como *instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana* (art. 182, §1º, Constituição Federal – CF; art. 40, *caput*, Estatuto da Cidade – EC), o plano diretor tem por principais as seguintes características:

- princípio da legalidade: deve ser aprovado por lei municipal (art. 182, §1º, CF);
- obrigatoriedade para cidades com mais de vinte mil habitantes (art. 182, §1º, CF);
- condição para impor obrigações ao proprietário de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado (art. 182, §4º, CF);
- definir a *função social* da propriedade para fins urbanísticos (art. 39, EC);
- revisão da lei que instituir o plano, pelo menos, a cada 10 (dez) anos (art. 40, §3º, EC);
- *ato-condição* para a implementação dos instrumentos estabelecidos no Estatuto da Cidade (art. 42, I, II, EC);
- incorporação de suas normas no plano plurianual, nas diretrizes orçamentárias e no orçamento anual (art. 40, §1º, EC);

---

[330] Art. 2º, I, Estatuto da Cidade (Lei 10257/2001).
[331] Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/planodiretorparticipativo/index.php?option=com_content&task=view&id=132&Itemid=0>. Acesso em: 01 mar. 2006.

- independem de previsão no Plano Diretor os seguintes instrumentos: a) usucapião especial de imóvel urbano (art. 9º e ss., EC); b) direito de superfície (art. 21 e ss., EC); c) estudo de impacto de vizinhança (art. 36 e ss., EC).

Destaque-se a lição de José Afonso da Silva:

> É *plano*, porque estabelece os objetivos a serem atingidos, o prazo em que estes devem ser alcançados (ainda que, sendo plano geral, não precise fixar prazo, no que tange às diretrizes básicas), as atividades a serem executadas e quem deve executá-las. É *diretor*, porque fixa as *diretrizes* do desenvolvimento urbano do Município.[332]

Para tanto, está vinculado, obrigatoriamente, à participação popular nos termos dos incisos dos arts. 2º, II e 40, § 4º, do Estatuto da Cidade.

Assim sendo, a gestão democrática da cidade tem por finalidade cumprir o objetivo de "garantir, não apenas como princípio, mas como diretriz de "operação" da nova ordem jurídico-urbanística, a "participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano"[333].

No atual cenário social, a participação popular passa pelo processo de elaboração do *plano diretor* à fiscalização do fiel cumprimento de suas diretrizes e avaliação das políticas urbanas em geral, ou seja, "implica a participação dos seus cidadãos e habitantes nas funções de direção, planejamento, controle e avaliação das políticas urbanas"[334].

Mesmo porque, "enquanto as autoridades estaduais e federais estão distantes, os integrantes do governo municipal encontram-se próximos, podendo ser cobrados a todo

---

[332] *Direito urbanístico*... pp. 123-124.
[333] BUCCI, Maria Paula Dallari. Gestão Democrática da Cidade. In: DALLARI, Adilson de Abreu, FERRAZ, Sérgio (coord.). *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 323.
[334] Ibid.

instante pela prestação de um adequado serviço público, a fim de garantir boas condições de vida a todos."[335]

Tem o desafio de combater o uso exclusivamente econômico do espaço urbano em prol da distribuição de possibilidades e atendimento das necessidades da população retirada dos meios de participação no mercado.

Um brocardo emerge fundamentalmente:

> A função social da propriedade como comando norteador do regime da propriedade urbana, deve romper com o imaginário de que todos tem seus direitos protegidos e respeitados, diante do exército de não proprietários brasileiros que ainda precisam conquistar seus direitos de cidadania, de modo que todos os cidadãos sejam de fato iguais perante a lei.[336]

Conjuntamente, tem relevo o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado na consecução dos ideais aqui defendidos, firmada a superioridade do interesse da coletividade sobre o do particular, como condição, até mesmo, da sobrevivência e garantia deste último[337].

Pressuposto de uma ordem social estável, este princípio resume a *justa medida* entre a supremacia do interesse público – a qual expressaremos aqui pela qualidade de vida e sanidade ambiental – frente aos interesses privados – retratados aqui pelas práticas especulativas e exploratórias do ambiente natural e do trabalho humano.

> Essa sujeição do direito individual aos interesses coletivos ficou bem marcada na Constituição de 1946, que *condicionava o uso do direito de propriedade ao bem-estar social* (art. 147), e cujo princípio foi repetido na Constituição da República de 1969 e na atual, ao estabelecer que a ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, com base, dentre outros fatores, na função social da propriedade" (art. 170, III). É a reprodução da afirmativa de Duguit de que "a propriedade não é mais o direito subjetivo do proprietário; é a função social do detentor da riqueza".[338]

---

[335] MAXIMIANO, Vitore André Zilio. Competência municipal em matéria de urbanismo. In: *Revista de Direitos Difusos*. São Paulo: Esplanada, ano V, v. 24, p. 3673, jul./ago., 2004.
[336] SAULE JÚNIOR, Nelson. *Novas perspectivas...* p. 57.
[337] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 11 ed. rev. atual. amp. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 29.
[338] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal....* p. 344.

Essa nos parece a opção do legislador constituinte e, ressaltamos, neste ponto o magistério de José Afonso da Silva, remetendo-se ao direito à vida:

> As normas constitucionais assumiram a consciência de que o direito à vida, como matriz de todos os demais direitos fundamentais do homem, é que há de orientar todas as formas de atuação no campo da tutela do meio ambiente. Compreendeu que ele é um valor preponderante, que há de estar acima de quaisquer considerações como as de desenvolvimento, como as de respeito ao direito de propriedade, como as da iniciativa privada. Também estes são garantidos no texto constitucional, mas, a toda evidência, não podem primar sobre o direito fundamental à vida, que está em jogo quando se discute a tutela da qualidade do meio ambiente, que é instrumental no sentido de que, através dessa tutela, o que se protege é um valor maior: a *qualidade da vida humana*.[339]

Somente através do equilíbrio entre o público e o privado, poderá o plano diretor participativo ser possível e, desta forma, que Poder Público e sociedade laborem na persecução de seu objetivo maior: a realização democrática de cidades justas e igualitárias para a coletividade como um todo.

A implementação prática dos objetivos socioambientais do plano diretor passa necessariamente pela redução dos interesses econômicos nas decisões das políticas urbanas. A hegemonia desses interesses somente poderá ser minorada com a constante fiscalização da população, não apenas da sociedade civil organizada, detentora, também, de interesses próprios. A exclusão social não pode ser um predicado para a exclusão decisória e participativa.

O planejamento participativo da cidade tem por objetivo *evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente*[340], ou seja, reduzir a degradação ambiental e as desigualdades econômicas e sociais do crescimento urbano.

Norteado para a realização da dignidade da pessoa humana, “valor supremo de alicerce da ordem jurídica democrática”[341], a lei instituidora do plano diretor deverá se apoiar e se constituir sobre a dignidade humana.

Para tanto, consoante o ensinamento de MORAES (2003), destacamos quatro princípios fundamentais ao alcance deste ideal: igualdade, integridade psicofísica, liberdade e solidariedade.

Ainda que tratando especificamente da ocupação de mananciais, Guilherme Purvin Figueiredo aduz um importante paralelo:

> Os debates acerca da ocupação irregular de áreas de proteção de mananciais abrigam uma aparente antinomia entre o direito social à moradia (art. 6º, CF) e o direito difuso a um meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, CF).
> A antinomia, porém, como dito, é apenas aparente, já que, a toda evidência, o direito social à moradia – direito humano de segunda geração – deve ser concedido à luz do fundamento maior da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inc. III), o que não ocorre nos casos de ocupação das áreas de mananciais.[342]

Complementando o exercício de uma cidadania, fulcrada na dignidade dos seus cidadãos, no *atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas*[343] um amplo processo de participação é primordial e inafastável, além de garantir eficácia socioambiental ao plano diretor, enquanto instrumento do processo democrático de garantia à *cidade sustentável*[344].

Em suma, cidadania e dignidade da pessoa humana, nos moldes da Carta Política vigente, somente podem ser entendidas como "normas dirigentes para a política urbana"[345] e, assim sendo, para o Poder Público local e o instrumento de sua efetivação, o plano diretor.

> Aos municípios com base no peculiar interesse local, compete estabelecer as limitações urbanísticas para condicionar a utilização da propriedade à sua função, que por sua natureza de ordem pública destinam-se a regular o uso do solo, as

---

[339] SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 10 ed. rev. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 773.
[340] Art. 2º, VI, Estatuto da Cidade.
[341] MORAES, Maria Celina Bodin de. O conceito de dignidade humana: substrato axiológico e conteúdo normativo. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). *Constituição, direitos fundamentais e direito privado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. p. 115.
[342] FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. Ocupação humana em área de mananciais e saneamento ambiental. In: *Revista de Direitos Difusos*. São Paulo: Esplanada, ano IV, v. 21, p. 2855, set./out., 2003.
[343] Art. 39, Estatuto da Cidade.
[344] Art. 2º, I, Estatuto da Cidade.
[345] SAULE JÚNIOR, Nélson. *Novas perspectivas...* p. 53.

> construções e o desenvolvimento urbano, objetivando o melhoramento as condições de vida coletiva das cidades.[346]

Acompanhamos Nelson Saule Júnior, no entendimento de que:

> Apesar de não haver uma previsão expressa para o Município legislar sobre direito urbanístico, a competência do Município sobre a política urbana é preponderante em relação a competência da União e dos Estados.
> Essa preponderância decorre da leitura das competências estabelecidas no artigo 30 e nas normas do capítulo da política urbana (artigo 182) que definem o Município como o espaço político institucional, para a realização constitucional das normas dirigentes da política urbana em especial através do plano diretor.[347]

Consoante a doutrina de SAULE JÚNIOR (1997), está o plano diretor, sistematicamente atrelado à Lei Orgânica Municipal, à legislação local de uso do solo urbano e demais legislações urbanísticas na composição de uma estrutura normativa para o direito urbanístico, ao lado, daquelas de competência federal e estadual.

## 4.3 Vinculação às normas ambientais e urbanísticas

A política urbana e, por desdobramento, lógico o plano diretor, encontram-se na situação precípua de garantir a qualidade de vida da população, estando vinculados aos princípios e direitos fundamentais, constitucionalmente definidos.

> O plano diretor deve obrigatoriamente conter as normas disciplinadoras dos critérios e exigências fundamentais para a propriedade atender sua função social, sendo essas normas constitucionalmente vinculantes para o setor privado. O plano diretor como plano urbanístico se caracteriza como plano imperativo por suas normas e diretrizes serem impositivas para a coletividade, apresentando um conjunto de normas de conduta que os particulares ficam obrigados a respeitar.[348]

---

[346] Ibid. p. 90.
[347] Ibid. p. 97.
[348] Ibid. p. 78.

Ressaltando a coerência com a Constituição Federal que obriga a toda lei, PERLINGIERI (2002) destaca:

> O respeito aos valores e aos princípios fundamentais da República representa a passagem essencial para estabelecer uma correta e rigorosa relação entre poder do Estado e poder dos grupos, entre maioria e minoria, entre poder econômico e os direitos dos marginalizados, dos mais desfavorecidos.[349]

E assim também reside a obrigatoriedade da lei municipal instituidora do plano diretor.

Destarte, a conexão entre os princípios de direito urbanístico e ambiental, definidos para a eficácia das normas reguladoras específicas, principalmente a promoção do uso racional do solo urbano sem degradação desproporcional da sanidade ambiental, deve ser responsavelmente realizada pelos municípios, aos quais

> deve competir o controle de pequenas atividades que no seu conjunto representam contribuição significativa para a deterioriação do meio ambiente. Tráfego de veículos, postos de combustíveis, padarias, lavanderias, torrefações, fundições, galvanoplastias são exemplos dessas atividades. Licenciar empreendimentos, parcelamento do solo e edificações sob a ótica do desenvolvimento sustentável, gerir áreas de proteção e unidades municipais de conservação. Educar e abrir os espaços de conquista da cidadania.[350]

A exemplificação de VIEIRA E BREDARIOL (1998) demonstra como as duas áreas de atuação devem estar coerentes com o uso racional do solo urbano, estabelecido no plano diretor, sob pena de o licenciamento ambiental de uma indústria conflitar com a definição de área destinada a uma unidade de conservação ou loteamento residencial.

Édis Milaré, complementa a ligação entre os dois ramos jurídicos:

> A tutela do ambiente urbano concretiza-se por via da proteção de seus elementos construídos (p. ex., uma praça, parque, equipamentos urbanos etc.), assim como dos naturais (ar, solo, água, flora e fauna) e culturais (bem imóvel tombado) ali

---

[349] PERLINGIERI, Pietro. *op. cit.* p. 6.
[350] VIEIRA, Liszt; BREDARIOL, Celso. *Cidadania e política ambiental*. Rio de Janeiro: Record, 1998. p. 94.

> inseridos. Essa proteção é, no geral, regulamentada em normas ambientais e urbanísticas.
> [...]
> Por fim, ressalte-se que a variável ambiental vem sendo, cada vez mais, introduzida na realidade municipal, para assegurar a sadia qualidade de vida para o homem e o desenvolvimento de suas atividades produtivas. Isto é sentido sobretudo na legislação, com a inserção de princípios ambientais em Planos Diretores e leis de uso de solo e, principalmente, com a instituição de Sistemas Municipais de Meio Ambiente e a edição de Códigos Ambientais municipais.[351]

A vinculação de um princípio de justiça social e ambiental tem sua adoção obrigatória para aqueles que pretendam realmente elaborar um *instrumento para a ordenação espacial do ambiente artificial*[352], capaz de obter plena eficácia social, traduzida em melhoria das condições de vida da população em geral, dos carentes em especial, em um ambiente ecologicamente equilibrado.

## 4.4 Abrangência

Função precípua do Plano Diretor é ordenar o desenvolvimento e a expansão urbana do Município, devendo, para tanto, englobar o território do Município como um todo (art. 40, §2º, EC)[353], áreas urbana e rural, concomitantemente.[354] Mesmo porque a "Constituição, ao prescrever que a política do desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno

---

[351] MILARÉ, Édis. *op. cit.* p. 203 (grifos nossos).
[352] Ibid. p. 204.
[353] Sem interferir em competência federal deverá o Plano Diretor assegurar a *articulação* entre as questões agrárias e urbanas, defendida pelo Prof. Ricardo Pereira Lira para a solução da "comprometida estrutura concentracionista agrária" e, podemos acrescentar, da especulação imobiliária urbana do país (*Elementos de Direito Urbanístico*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. p. 304).
[354] Neste sentido, Diogo de Figueiredo Moreira Neto já acentuava quanto à extensão do planejamento municipal que "parece mais lógico deve abranger todo o território do município – rural e urbano." E continua, "fala-se também, usando um neologismo, em planejamento rurbano, algo trocadilhesco, semelhante ao orbanismo de BARDET, mas que tem condão de ressaltar seu *necessário caráter global*." *op. cit.* p. 86 (grifos nossos).

desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, não diferencia os habitantes situados na zona rural dos que estão situados na zona urbana."[355]

Urge ressaltar que, em se tratando de área rural, de competência exclusiva da União (art. 22, I, CF/88), caberá, tão somente, ao legislador municipal tratar de seus *aspectos estritamente urbanísticos*.

Políticas ou ações de escopo agrário são de competência exclusiva da União, daí, a par da regulação urbanística, não ser admitida a intervenção municipal nesta matéria específica.

Negar esta maior abrangência à competência municipal é contrariar o princípio constitucional da autonomia municipal e negar ao Poder Público local condições mínimas de construção de *uma sociedade livre, justa e solidária* (art. 3º, I, CF/88).

## 4.5 Edição do Plano Diretor

O Estatuto da Cidade ampliou a exigência constitucional para a edição do Plano Diretor. Assim, exceto o inciso I do art. 41, já previsto anteriormente pela Carta Magna, cabem algumas considerações quanto à constitucionalidade no tocante à obrigação definida para as cidades:

a. integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (art. 41, II, EC);
b. onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no §4º do art. 182 da Constituição Federal (art. 41, III, EC);
c. integrantes de áreas de especial interesse turístico (art. 41, IV, EC);
d. inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional (art. 41, V);

[355] SAULE JÚNIOR, Nelson. *Novas perspectivas...* p. 87.

A inconstitucionalidade, defendida por alguns autores, se firma sobre o entendimento que "somente a CF pode veicular obrigações a entes política e administrativamente autônomos [...], uma lei federal não poderia impor tal obrigação além deste elenco constitucional"[356].

Entretanto, nos posicionamos dentro da possibilidade de "depreender do sistema constitucionalmente concebido de divisão de competências em matéria de direito urbanístico que haveria espaço para a instituição de regras quanto à obrigatoriedade da edição do plano diretor, tais quais as que foram previstas no Estatuto da Cidade"[357].

Em linhas gerais, é evidente a harmonia entre os objetivos de ordenação do solo urbano, definidos pela Constituição, e as exigências acrescidas pelo art. 41 do Estatuto da Cidade.

Buscando regular qualquer situação de súbito crescimento urbano o Estatuto, acertadamente, obriga as cidades:

> a. *integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas*: pela evidente atração de população e investimentos que acarretam, conhecidos historicamente dos grandes centros brasileiros;
> b. *em áreas de especial interesse turístico*: em virtude do grande fluxo de turistas, demandando a existência de uma infra-estrutura (hotéis, pousadas, restaurantes e comércio em geral, trânsito, saneamento) que garanta esta importante atividade para a economia municipal, também nos parece coerente com os dispositivos constitucionais de desenvolvimento econômico e justiça social;
> c. *utilizar dos instrumentos previstos no §4º do art. 182 da Constituição Federal*: os municípios deverão atender a um pré-requisito essencial, lei específica para área incluída no plano diretor, ou seja, o plano diretor definirá a utilização destes

---

[356] CÂMARA, Jacintho Arruda. Plano Diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 313. Apesar de considerarem tal hipótese, o autor rechaça tal possibilidade. Toshio Mukai afirma serem inconstitucionais os incisos III e IV, "por não atenderem, nem mesmo em termos de finalidade, à disposição constitucional, sendo, dessa forma, as obrigatoriedades previstas nesses incisos ofensivas da autonomia municipal." *O Estatuto da Cidade*. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 46.
[357] Ibid. p. 314.

instrumentos, devendo, para tanto, preceder a sua utilização; não reside, portanto, inconstitucionalidade, mas um esclarecimento desnecessário do texto constitucional;

d. *inseridas em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional*: "esta regra é contraditória pois a necessidade da existência do plano diretor é anterior a aprovação de qualquer empreendimento ou atividade de significativo impacto ambiental"[358], entretanto, não é inconstitucional, apenas zeloso em excesso com a questão ambiental; cabe ao Plano Diretor estabelecer as diretrizes gerais para a implantação de tal empreendimento e não o contrário.

Concluímos, por esta análise, que o dispositivo vem corroborar a preocupação do constituinte com o desenvolvimento e a expansão urbana, inseridos em um contexto de justiça social e preservação ambiental, com um mínimo de "equilíbrio entre as formas de desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social e humano da cidade"[359].

### 4.5.1 Plano Diretor e as Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões

Ressaltando a necessidade de um planejamento ampliado para as questões urbanas, um ponto crítico merece atenção: as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

A previsão estatutária tornou-se indispensável, consoante a previsão constitucional de um planejamento integrado entre municípios limítrofes (art. 25, § 3º), obrigando-os à elaboração de seu plano diretor, mesmo porque, devido à compulsoridade de sua inserção metropolitana, outra não poderia ser a leitura para se alcançar um efetivo desenvolvimento regional.

---

[358] SAULE JÚNIOR, Nelson. *Novas perspectivas*... p. 99.

> O fenômeno da conurbação, da elevada densidade demográfica e da necessidade de executar funções públicas de interesse comum presentes nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas gera a necessidade dos Municípios agrupados nestes grandes núcleos urbanos de promoverem o planejamento e a política de forma articulada e integrada. Considerando que o plano diretor é o instrumento básico da política urbana, é fundamental para a integração e o planejamento urbano destas regiões a existência do plano diretor em cada município.[360]

A concentração crescente e desordenada de pessoas, transitando constantemente entre municípios, demanda uma infra-estrutura e equipamentos públicos incompatíveis com a efetiva população residente. Entretanto, e apesar desse ponto, como já ressaltamos, os municípios acabam por explorar dessa aglomeração, empreendendo suas realizações fora de um contexto regional ou microrregional.

> O desenvolvimento industrial gerou a grande cidade dos nossos dias, cujo crescimento acelerado amplia a urbanização de áreas próximas interligando núcleos vizinhos, subordinados a administrações autônomas diversas. Essa continuidade urbana, que abrange vários núcleos subordinados a Municípios diferentes, gera problemas específicos que demandam solução uniforme e comum.[361]

A autonomia municipal deve ser vista sob o prisma da conquista de reconhecimento dos valores locais, não como fonte de um autoritarismo administrativo, fonte inesgotável da notória estupidez dos empreendimentos realizados pela Administração Pública.

Cabe, neste ínterim, a "essencial presença do Estado"[362], enquanto ente competente para "mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum" (art. 25, § 3º, CF/88).

---

[359] Ibid. p. 81.
[360] SAULE JÚNIOR, Nelson. Estatuto da Cidade e Plano Diretor... p. 97.
[361] SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico*... p. 137.
[362] ALVES, Alaôr Caffé. Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e microregiões:novas dimensões constitucionais da organização do Estado Brasileiro. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (org.). *Temas de direito ambiental e urbanístico*. São Paulo: Max Limonad, 1998. p. 18.

> Conforme pode ser depreendido do próprio texto constitucional, a criação das regiões metropolitanas advém da necessidade de serem conjugados os esforços dos entes federativos para o atendimento de necessidades urbanas específicas que [...] tornam-se ainda mais latentes nessas áreas. Com efeito, no que concerne à proteção do meio ambiente, seu fundamento é a necessidade de se estabelecer um controle ambiental mais eficiente – a fim de melhorar a qualidade de vida nas metrópoles –, que deve se concretizar mediante o planejamento integrado do território e o estabelecimento de normas urbanísticas comuns, tendo em vista o interesse de todos os municípios que integram a região metropolitana, bem como do Estado onde se encontra inserida.[363]

E, ressalte-se, que a conjunção de esforços será em prol do interesse comum, de municípios e Estado, inseridos em contexto específico de desenvolvimento e crescimento regional, concretizados através da *entidade metropolitana*[364].

No que se refere à autonomia municipal, Alaôr Caffé Alves realça a sensibilidade da questão, destacando que "se deve empreender um esforço crítico e consciente para harmonizar as implicações dela decorrentes com as exigências da ação pública a nível regional, com o fito de neutralizar, quando for o caso, as decisões político-administrativas entre si discrepantes ou desconformes com as necessidades emergentes da metrópole e, particularmente, com o objetivo de orientar seu desenvolvimento integrado e sustentável."[365]

Sob essa perspectiva,

> Ao contrário da Constituição anterior, que tratava da matéria metropolitana no artigo 164 da Emenda Constitucional n. 1/69, como disposição da Ordem Econômica, a Constituição de 1988 deslocou esse tratamento para o artigo 25, § 3º, no Título III, referente à Organização do Estado. Neste sentido, tal deslocamento configura claramente o objetivo do legislador constituinte em tratar a questão como de interesse estrutural-organizativo do próprio Estado brasileiro, e não como manifestação de interesse apenas econômico.[366]

O planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (art. 4º, II, do Estatuto da Cidade), apesar de se encontrar no rol dos instrumentos da política

---

[363] MOREIRA, Danielle de Andrade; GUIMARÃES, Virgínia Totti. As regiões metropolitanas e o licenciamento ambiental. In: COUTINHO, Ronaldo do Livramento; ROCCO, Rogério (orgs.). *O Direito ambiental das cidades*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 87.
[364] SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico*... p. 147.
[365] ALVES, Alaôr Caffé. op. cit. pp. 30-31.
[366] Ibid. pp. 17-18.

urbana, é realizado amiúde conforme a prática das administrações públicas, enquanto medida isolada e concentracionista, fora do contexto regional.

### 4.6 Prazo para a aprovação do Plano

Para cidades com mais de vinte mil habitantes e integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (art. 41, I e II, cf. o art. 50, EC) o *prazo legal* para a aprovação do Plano é de *05 (cinco) anos*.

Entretanto, os demais casos (incs. III, IV e V do art. 41) não possuem qualquer previsão legal, ensejando uma divisão no entendimento sobre qual prazo adotar: a) o prazo deverá ser definido pelo Município; b) dependerá da decisão estatal que concretizem as hipóteses dos incisos III, IV e V do art. 41.

A segunda corrente nos parece a mais coerente com os ideais transcritos nos incisos do art. 41. Isto porque, a partir do momento em que o Poder Público municipal utiliza instrumentos de política urbana, estes devem estar previstos no escopo do Plano Diretor e, quando a cidade passar a integrar áreas de especial interesse turístico estará sujeita à regulação do inciso IV. No tocante ao inc. V, a partir de identificada como em área de influência daqueles empreendimentos o Poder Público não poderá se omitir da criação do Plano Diretor para bem regular a expansão e o desenvolvimento urbanos que poderão advir desta nova realidade social e econômica.

Assim, as cidades incluídas nos incisos de III a V “devem editar o plano tão logo a condição prevista em lei se perfaça.”[367]

## 4.7 Elaboração e implementação

Dentro do ideal de participação social encerrado no estabelecimento de um Estado Democrático de Direito, deverão ser garantidas pelos Poderes Legislativo e Executivo municipais (art. 40, §4º, EC):

a. audiências públicas e debates (art. 40, §4º, I, EC);
b. publicidade e acesso a informações e documentos (art. 40, §4º, II e III, EC).

Esta previsão tem por base o "preceito constitucional da democracia direta, preconizado no parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal, e da garantia da participação popular mediante a cooperação das associações representativas do planejamento municipal, nos termos do artigo 29, inciso XII."[368]

Nelson Saule Júnior afirma, ainda, que o "planejamento participativo deve ser compreendido como um processo resultante de práticas de cidadania voltadas para eliminar as desigualdades sociais e os obstáculos para efetivação do direito à cidade."[369]

Qualquer descumprimento desta garantia para a eficácia social do Plano ensejará improbidade administrativa dos agentes públicos envolvidos e do Prefeito, nos termos da Lei 8.429/92 (art. 52, *caput* e VI, Estatuto da Cidade).

---

[367] CÂMARA, Jacintho Arruda. *op. cit.* p. 315-316.
[368] SAULE JÚNIOR, Nelson. *Novas perspectivas...* p. 88.
[369] Ibid. p. 89.

## 4.8 Conteúdo mínimo

O art. 42 determina o *mínimo* que o *plano diretor deverá conter*. Os três incisos esclarecem a dúvida sobre o conteúdo mesmo do planejamento urbano. Assim, serve de orientação para as diretrizes mínimas a serem estabelecidas pelo plano diretor.

O inciso I, em atendimento ao apelo constitucional contido no art. 182, §4º, I, exige *a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios*.

Apesar da constante vinculação em artigos esparsos, precavendo-se de qualquer dúvida a respeito da obrigatoriedade das *disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35*, o inc. II vem consolidar esta exigência.

"O art. 42 exige ainda que o plano diretor traga um sistema de acompanhamento e de controle (inciso III). Tal exigência também guarda relação com outros dispositivos do Estatuto, notadamente os dos art. 2º, II, e do art. 40, § 4º, que prevêem a adoção de sistemas de fiscalização e acompanhamento da execução de planos."[370]

Ressalte-se, também, a menção reiterada em defesa da participação popular para os diversos instrumentos definidos no Estatuto.

A última exigência, esta de caráter específico, é para as cidades com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes e trata da elaboração de um *plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido* (art. 41, §2º).

## 4.9 Gestão Democrática da Cidade

"A realização o processo democrático na gestão das cidades é a razão da própria existência do Estatuto da Cidade, que resulta, ele próprio, de uma longa história de participação popular, iniciada na década de 80." Sendo sua plena realização "a única garantia de que os instrumentos de política urbana introduzidos, regulamentados ou sistematizados pelo Estatuto da Cidade [...] não serão meras ferramentas a serviço de concepções tecnocráticas, mas, ao contrário, verdadeiros instrumentos de promoção do direito à cidade para todos, sem exclusões."[371]

No atual cenário social, vimos que a participação popular inicia-se especificamente com o processo de elaboração do Plano Diretor e se estende no tempo, com a fiscalização do cumprimento das diretrizes estabelecidas e a avaliação da demais políticas urbanas relacionadas.

"A forma de governar a cidade na visão do Direito Urbanístico deixa de ser ato discricionário e torna-se mais participativo e democrático."[372]

Somente com uma tal inversão na estrutura de elaboração das *políticas urbanas* será possível que Poder Público, iniciativa privada e sociedade civil laborem em prol de um único objetivo: a realização de um modelo democrático, justo e igualitário para as cidades brasileiras.

---

[370] CÂMARA, Jacintho Arruda. *op. cit.* pp. 319-320.
[371] BUCCI, Maria Paula Dallari. *op. cit.* pp. 323-324.

### 4.9.1 Instrumentos

O art. 43, EC, define os seguintes instrumentos para *garantir a gestão democrática da cidade:*

#### 4.9.1.1 Órgãos Colegiados de Política Urbana

De caráter obrigatório ("deverão ser utilizados" - art. 43, *caput*, EC), estes órgãos possuem dupla feição, uma comunitária e outra estatal. Ambas compartilham (em igualdade de poderes) a formulação, gestão, controle e avaliação das políticas públicas locais e possuem como características:

- criação por lei municipal: composição, duração dos mandatos, forma de indicação ou eleição; atribuições, papel consultivo ou deliberativo;
- paritário: Poder Público e sociedade civil; ou tripartite: Poder Público; usuários do espaço urbano; setores ligados à produção do espaço urbano;
- em três níveis: traçar diretrizes comuns para a solução de problemas urbanísticos em cada esferas, além de proporcionar intercâmbio de experiências e soma de esforços para a solução de problemas urbanos comuns.[373]

#### 4.9.1.2 Debates, audiências e consultas públicas

Representam a possibilidade de atuação do movimento popular nos procedimentos administrativos e decisórios, garantindo o pleno exercício da cidadania com a ampla defesa dos interesses comunitários na elaboração e execução das ações governamentais em *matéria urbana*.

---

[372] SILVA, Paulo Lourenço da. *Morando legal*: direito de todos. Belo Horizonte: Decálogo, 2001. p. 67.
[373] BUCCI, Maria Paula Dallari. *op. cit*. pp. 330-332.

> Os debates, audiências e consultas públicas dão margem a que se realizem princípios constitucionais relacionados à atuação do Poder Público, tais como o da prestação de informações de interesse geral, presente tanto no art. 5º, XXXIII, como no princípio da publicidade, do art. 37 da Constituição Federal. Também se relacionam com esses institutos participativos o princípio do devido processo legal (art. 5º, LIV, CF) e o da ampla defesa (art. 5º, LV), sem falar nos demais princípios do art. 37, no controle por ação por via de ação popular (art. 5º, LXXIII), e tantos outros.[374]

Crucial para a irrestrita eficácia destes instrumentos, sob pena de inobservância dos princípios constitucionais *supra*, é o *efeito vinculante* para as ações governamentais das decisões tomadas nos debates, audiências e consultas públicas.

#### 4.9.1.3 Conferências sobre assuntos de interesse urbano

"As conferências devem ser vistas mais como foros para a formação de uma cultura de participação popular e consulta democrática na formulação de políticas públicas, do que propriamente como um expediente legal vinculante." Devendo ser utilizadas "como espaços de avaliação de rumos políticos e consulta aos setores importantes da sociedade". [375]

Abrangem, conforme comando do art. 2º, II, EC, a *participação da população e de associações representativas dos diversos segmentos da comunidade*, por exemplo: comunidade carente, empresários do segmento imobiliário, setores do governo responsáveis pela política urbana, setores de transporte, organismos de defesa do meio ambiente etc.

---

[374] BUCCI, Maria Paula Dallari. *op. cit*. p. 332-333.
[375] Ibid. p. 336.

#### 4.9.1.4 Iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano

O regime de iniciativa de leis tomada pela população é regida pelo art. 61, §2º, CF, sendo cabível para a garantia de qualquer dos instrumentos elencados pelo Estatuto da Cidade.

Apesar de estar já estabelecida e garantida pela Carta Magna

> a menção à iniciativa popular de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano é – essa, sim – inovadora, ao dotar o movimento popular de um poder significativo de interferir nas intervenções urbanas em curso ou propor situações de seu interesse direto.[376]

Deixamos para neste momento tocarmos um ponto crucial: a qualidade da participação. Opinar, fiscalizar, exigir são ações que necessitam de amplo discernimento dos temas e das realidades sociais vividas. A orientação da comunidade local seja por Universidades, ONG's ou qualquer outra associação ou sociedade civil, órgão de classe, e mesmo órgão público específicos, deve preceder a esta participação, sob pena de interesses econômicos de particulares se anteporem à necessidade real da população, frustrando o amplo ideal de *justiça social e ambiental* encerrado na *participação popular*.

### 4.9.2 Gestão Orçamentária Participativa

Corrobora a ampliação da participação popular dada pela Lei de Responsabilidade Fiscal:

> a recente LRF [...] explicita algumas normas pelas quais o movimento social vem lutando há bastante tempo: [...] b) incentivo à participação popular e à realização de audiências públicas durante a elaboração e discussão de planos e orçamentos; c) disponibilidade das contas durante todo o exercício orçamentário para consulta e apreciação por parte os cidadãos e das instituições da sociedade; d) audiências públicas das Comissões da Câmara para avaliar o cumprimento de metas fiscais [...].[377]

Também neste dispositivo fica evidente a preocupação do legislador em assegurar explicitamente a participação popular no âmbito geral do plano diretor, visto a vinculação necessária deste com o conteúdo do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual.

Corroborando nossa opinião, exposta anteriormente, Maria Paula Dallari Bucci, conclui sua análise do art. 44:

> A efetivação dos novos instrumentos requer capacitação e amadurecimento do movimento popular, principalmente no sentido de evitar que seu potencial inovador seja anulado por uma cultura formalista e autoritária ainda dominante nas instituições do poder.[378]

Somente através da efetiva consulta ao público, garantida sua irrestrita manifestação (dentro dos limites da ordem), e com sua participação serão atingidos os preceitos de *justiça social e ambiental*.

### 4.9.3 Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas

O objetivo estabelecido pelo art. 45, do Estatuto da Cidade, está vinculado à obrigatoriedade de instituir organismos gestores e, assim, garantir a “significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade”.

---

[376] BUCCI, Maria Paula Dallari. *op. cit.* p. 337.
[377] TEIXEIRA, Celso Elenaldo *apud* BUCCI, Maria Paula Dallari. *op.cit.* p. 339.
[378] BUCCI, Maria Paula Dallari. *op. cit.* p. 339.

Urge ressaltar, que a participação exigida pelo dispositivo deve ser *significativa*. Assim, para satisfação deste comando legal acreditamos que a participação deverá ser significativa tanto qualitativa quanto quantitativamente. Importando, desta forma, não apenas o número de representantes nas audiências ou debates, mas também e, sobretudo, a indistinta abertura para as intervenções.

Esta fórmula é, sem dúvida, a mais destacada medida para garantir o controle social (cf. art. 4º, §3º, EC) direto das atividades, que deverá englobar qualquer elemento de avaliação das políticas urbanas.

O fim colimado por esse dispositivo é o de facilitar o pleno exercício da cidadania[379] via ação popular (art. 5º, LXXIII, CF) e quaisquer outros instrumentos legais para o controle dos atos administrativos e de governo.

## 4.10 Plano diretor participativo: uma primeira leitura

Esta breve passagem pelos principais aspectos jurídicos do plano diretor teve como único objetivo ressaltar sua relevância enquanto instrumento participativo do planejamento urbano de todo o município, no que couber, garantindo, através do amplo acesso da população às informações e decisões, a gestão democrática para a efetivação do direito à cidade socialmente justa, ambientalmente saudável e economicamente igualitária e acessível.

[379] "[...] a idéia do pleno exercício da cidadania remete, entre outras, à noção de controle judicial dos atos emanados dos organismos gestores. Uma das manifestações da cidadania nesse sentido é a proposição de ação popular, hoje prevista no art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal, sem falar nas reclamações sobre serviços públicos, no acesso à informação,no direito de representação (art. 37, § 3º, da CF) e no controle da improbidade administrativa (art. 37, § 4º, da CF), bem como em todas as formas legais de controle dos atos administrativos e de governo, de iniciativa de cidadãos ou entidades representativas da sociedade civil." BUCCI, Maria Paula Dallari. *op. cit.* p. 341.

O planejamento urbano deve estar orientado, consoante a definição de *gestão* [pública] *ecológica* que

> implica uma política de meio ambiente segundo a qual um país [Poder Público municipal, para o nosso estudo] determina, organiza e põe em prática diversas ações que visam à preservação e ao melhoramento da vida natural e humana. Tal política deve orientar-se estritamente por considerações de ordem ecológica, sociológica e econômica, e pela análise das motivações individuais e coletivas expressa pelo corpo social.[380]

O princípio de justiça social e ambiental norteará as decisões de ordem ecológica, sociológica e econômica a serem tomadas em harmonia participativa com a coletividade, em pleno exercício da sua cidadania.

Novamente nos remetendo ao discurso da Presidência da República[381], temos que:

> O plano diretor participativo [...] valoriza o espaço público; consagra os valores da convivência republicana e democrática; e concebe o desenvolvimento, e a cidade, como um projeto solidário a ser compartilhado por todos.

O Fluxograma 1 resume as principais premissas, instrumentos e objetivos do plano diretor participativo, ressaltando não só sua validação técnica e constituição jurídica, bem como sua finalidade para com a existência digna da população.

Concluímos, por todo o exposto, que o *Poder Público local deve evoluir para uma gestão pública ecológica, na qual o Plano Diretor é instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, para a garantia do bem-estar da população e sua convivência em um meio ambiente sadio.*

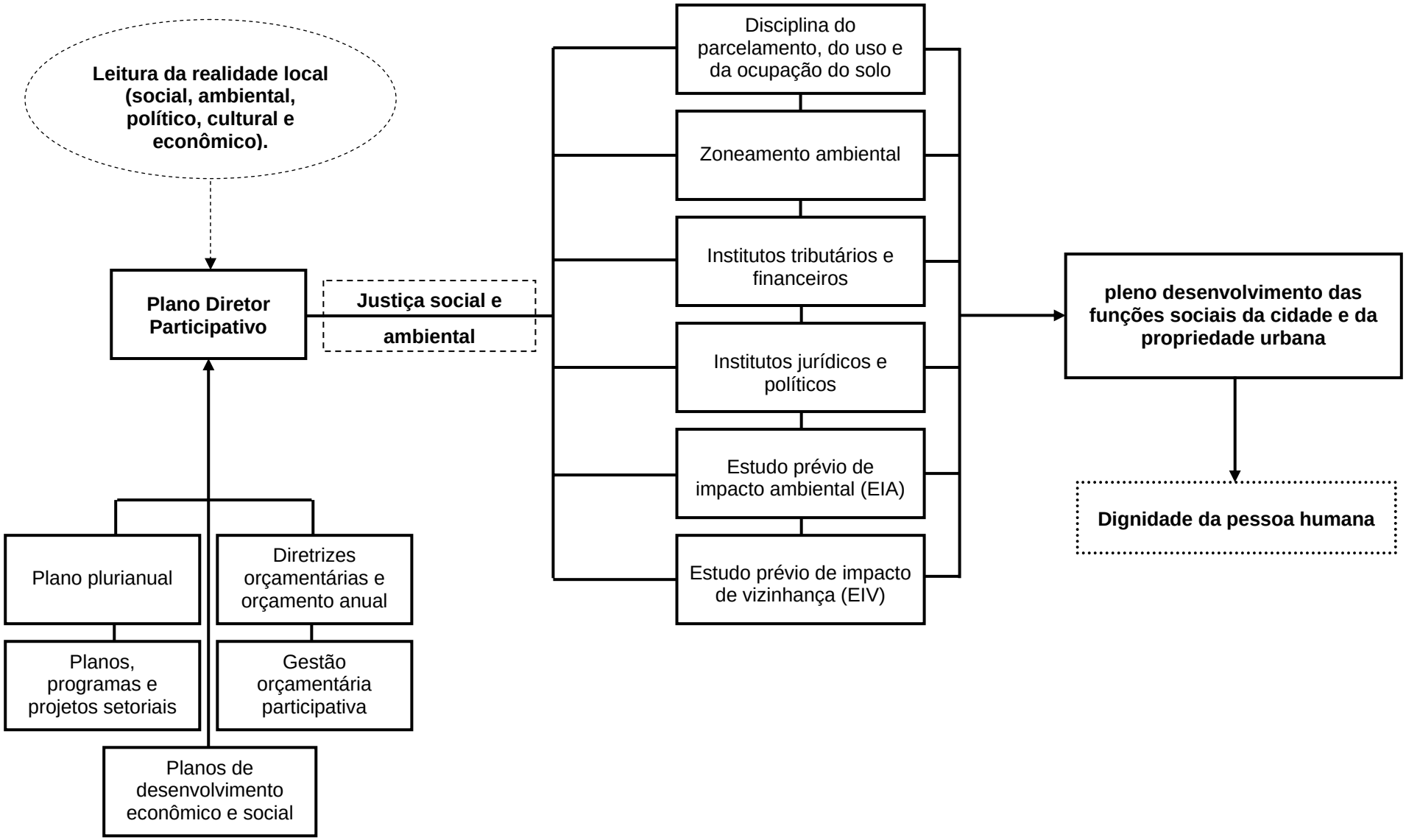
Munida do princípio constitucional mais nobre, a garantia da dignidade da pessoa humana, a regulação pelo plano diretor da qualidade de vida na urbe e dos processos de uso e ocupação do solo urbano é primordial para não deixar "abandonado ao arbítrio dos indivíduos

---

[380] LAPOIX *apud* SILVA. *Direito ambiental constitucional*... p. 142.
[381] Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/planodiretorparticipativo/index.php?option=com_content&task=view&id=132&Itemid=0>. Acesso em: 01 mar. 2006.

o que é essencial à coexistência ordeira e promissora”[382], e nada mais o é do que o instrumento que primeiro regula as relações sociais, econômicas e ambientais da coletividade.

[382] MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito.* 19 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 18.




**Fluxograma 2** Plano Diretor Participativo

# CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo limitou-se à abordagem do tema proposto dentro de uma concepção contemporânea do ambiente urbano.

Em razão das condições ambientais das cidades brasileiras, apresentadas no Capítulo 3, surgem *naturalmente* repercussões sobre a qualidade de vida da população.

Neste contexto, adquire relevo o *princípio de justiça social e ambiental*, brocardo basilar para o equilíbrio entre as atividades humanas e o ambiente natural.

A aplicabilidade deste princípio, contudo, depende de sua conciliação com inúmeras áreas de conhecimento. Para nossa análise, os instrumentos jurídicos, lei instituidora do plano diretor - instrumento técnico multidisciplinar - e legislação ambiental, concorrem para a consecução de um ideal de justiça social e ambiental.

Escamotear essa finalidade não é apenas inconstitucional, consoante a proposta aqui discutida, mas também flagrantemente imoral.

Plano diretor e *Direito ambiental* tornam-se, portanto, instrumentos de objetivos comuns onde a aplicação mútua gera a eficácia de ambos, enquanto o desvio na aplicação daquele implica a ineficácia deste, com todos os descalabros demonstrados pela pesquisa do IBGE.

Atrelada à separação imposta pelos muros e grades, pela blindagem dos carros, encontram-se a incômoda fumaça da poluição e a imagem desfigurada do cenário local, aspectos inquietantes de um cenário construído e mantido sob *mãos invisíveis*.

É crucial destacar que, apesar de o discurso referente à questão social dos excluídos, precisamos manter a sobriedade necessária para o discernimento de que “a natureza não

conhece excluídos nem acumula dejetos”[447]. As mazelas urbanas, descritas ao longo do texto, para as quais direcionamos a combativa diretriz de justiça social e ambiental, a ser inserida no plano diretor, são conseqüências das opções humanas mais individualistas e irracionais.

Acreditamos na possibilidade de inversão do paradigma capitalista apregoado pelo modelo consumista predominante, ainda que nossa sociedade vislumbre um crescimento *primeiro-mundista*, devemos nos ocupar de um desenvolvimento norteado pelos princípios fundamentais de uma co-existência social equilibrada e de um ambiente sadio.

Enfrentamos o Estatuto da Cidade com o diagnóstico ambiental dos municípios brasileiros. Os desafios e as virtudes para a uma reordenação urbana se iniciam no espaço local.

Nesta análise, destacamos a visão holística do Estatuto frente aos problemas da cidade, para os quais não se eximiu de estabelecer instrumentos econômicos, além dos ambientais e sociais almejados.

Ainda assim, permanece tempestuoso o processo de urbanização, orientado pelos interesses do mercado de terras, contribuindo para a barbárie nas grandes cidades, para as quais migram os esperançosos, encorajados por uma sonhada *qualidade de vida*.

As regiões metropolitanas tornam-se uma miragem de oportunidades que não cessa em atrair contingente de mão-de-obra, que acabam por ocupar áreas impróprias para a habitação. Alternativas para essa realidade somente podem ser pensadas através de planejamento regional integrado, pela própria competência conjunta dos municípios da entidade metropolitana, ou seja, de que planos diretores locais convirjam para o mesmo objetivo de redução das desigualdades sociais e para o desenvolvimento regional.

---

[447] BOFF, Leonardo. *Ethos mundial*: um consenso mínimo entre os humanos. Rio de Janeiro: Sextante, 2003. p. 58.

Neste cenário, ressaltam-se, ainda mais, a necessidade de concretização e ampla eficácia aos instrumentos assecuratórios e de promoção da qualidade de vida para a população, sobretudo de baixa renda.

A postura do Estatuto realçou os princípios da Constituição Cidadã, voltando-se para a satisfação dos fins últimos do Estado Democrático de Direito, comprometendo-se com o pleno desenvolvimento das funções sociais e ambientais da cidade e da efetividade da dignidade da pessoa humana.

Alargou-se a visão de função social da titularidade sobre o solo urbano para abarcar também seu comprometimento para com o uso dos bens ambientais, conformando, em última análise, uma função social e ambiental da propriedade urbana.

Sobre os avanços do Estatuto, uma ressalva jamais pode permanecer implícita, a necessidade de constante observância de vontade no executivo, sobriedade no legislativo, justa análise pelo judiciário e postura ativa e solidária da comunidade.

A congregação desses elementos à redução do ímpeto na acumulação de riquezas pelos especuladores e empreendedores do mercado de terras é a principal união para que o *planejamento urbano* saia do papel e alcance os objetivos regulados pela norma.

Com esta proposta, por um novo paradigma na *administração urbana*, acreditamos na instrumentação de uma nova ordem urbana, fulcrada na justiça social e ambiental, pelo *plano diretor participativo*, expressão última do pleno exercício da cidadania no Estado Democrático de Direito.

O caráter participativo do planejamento urbano deve, sobretudo, "ser compreendido como um processo resultante de práticas de cidadania voltadas para eliminar as desigualdades sociais e os obstáculos [dos quais destacamos os econômicos, estruturais, técnicos e institucionais] para efetivação do direito à cidade."[448]

---

[448] SAULE JÚNIOR, Nelson. Estatuto da Cidade... p. 89.

Pretendemos, ao longo do trabalho, estabelecer uma relação necessária entre a regulação urbanística e a eficácia da legislação ambiental, na esfera local, utilizando-se da análise da qualidade ambiental dos municípios e a respectiva existência do plano diretor e das normas ambientais de competência local.

O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado se mostrou como a medida de equilíbrio entre os interesses econômicos excludentes e os ideais sociais e ambientais de uma responsabilidade intergeracional.

A lei instituidora do plano diretor, sob essa leitura, emerge como o principal elo de ligação entre as normas urbanísticas e ambientais. Os objetivos de racionalização da ocupação e do uso do solo urbano para um crescimento econômico serão realizados, apenas se entendidos dentro de sua relação com o direito à sadia qualidade de vida da população e do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Entretanto, para a realização dos objetivos sociais e ambientais envolvidos com a ordenação do uso e ocupação do solo urbano, óbices estruturais não poderão ser escamoteados, dentre os quais destacamos:

- regularização dos assentamentos urbanos informais (títulos de propriedade);
- acesso à moradia;
- submissão e corrupção do Poder Público;
- estrutura precária do Poder Público;
- quantitativo e capacitação do corpo técnico;
- desemprego;
- localização e acesso ao trabalho: distância das moradias;
- periferização;
- inexistência de linhas de crédito acessíveis.

Inúmeras são as dificuldades envolvidas, como não poderia deixar de ser em uma tentativa de reformular um *ordenamento* histórico de apropriação do solo e crescimento *sem controle* das cidades.

> É chegado o momento de estudar uma política racional para a questão populacional. Ela não deve limitar-se à questão da natalidade. É preciso que vá além. Deve possibilitar emprego ao homem do campo, evitando a migração interna e o inchaço das grandes cidades, com todos os problemas decorrentes. O assunto precisa ser tratado com seriedade e não pode continuar a ser ignorado como se fosse irrelevante.[449]

O momento da verdadeira mudança depende do rompimento das amarras capitalistas pelo poder público, da atuação participativa da população, ouvindo-se a parcela carente da sociedade e de uma maior mostra de solidariedade das camadas economicamente abastadas da coletividade.

A adoção de políticas públicas voltadas para a ampliação do exercício de cidadania pela maioria excluída, ou seja, sua real inclusão social e ambiental na sociedade oficial deve ser concomitante, melhor seria, parte integrante do processo de regulação do espaço urbano.

Qualquer que seja o modelo proposto para a racionalização do uso do solo urbano, inclusão social e preservação ambiental, deve se levar em conta a questão de moradias e, sob este aspecto, a "inadequação do valor da moradia aos salários"[450] da maioria da população brasileira deve ser enfrentada prioritariamente. Daí, a ênfase dada, ainda que superficialmente à questão, ao longo do trabalho.

Este se mostrou o principal parâmetro de demonstração de uma ordem urbana iníqua: falta de acesso a moradias, economicamente viáveis, dotadas das condições higiênicas e sanitárias básicas.

---

[449] FREITAS, Vladimir Passos de. *op. cit*. p. 35.
[450] RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiróz. *op. cit*. p. 39.

A construção das *cidades sustentáveis* passa necessariamente por um "desenvolvimento que leve em conta as necessidades dos mais pobres, como também a capacidade finita do planeta."[451]

A conclusão de SHEEHAN (2003) é fundamental para este raciocínio:

> Nas próximas décadas, com a maioria da população mundial vivendo em cidades pela primeira vez na história, e com pelo menos uma em cada dez pessoas atolada na pobreza extrema, a união de cidades divididas se tornará um desafio mundial ainda maior. Para ficar à altura da tarefa, os governos precisarão combater a corrupção e abrir as prefeituras para todos os cidadãos, especialmente os mais pobres.[452]

O ideal de um plano diretor participativo, fulcrado sobre um princípio de *justiça social e ambiental*, permitirá a marcha para o Estado essencial, conforme defendida por Juarez Freitas:

> O que se precisa é subordinar nobre e paradigmaticamente a Administração Pública ao Direito, visto como totalidade de princípio, normas e valores, entre os quais avulta a dignidade da pessoa. Assim marcharemos para o Estado essencial. Mais proximamente, quiçá, poderemos alcançar aquela dimensão de País-potência, no que mais importa: na promoção da verdadeira grandeza humana.[453]

A *justiça social e ambiental*, enquanto diretriz participativa, assecuratória do atendimento aos princípios constitucionais e das necessidades fundamentais da população, deve ser entendida enquanto requisito obrigatório da lei instituidora do plano diretor, sob pena de perda da sua eficácia.[454]

---

[451] SHEEHAN, Molly O'Meara. *op. cit*. p. 173. A autora enfatiza a idéia de um "desenvolvimento urbano que priorize sua população pobre e sua necessidade de um ambiente sadio."
[452] Ibid.
[453] FREITAS, Juarez. *op. cit*. p. 207.
[454] "Se a norma não dispõe de todos os requisitos para a sua aplicação aos casos concretos, falta-lhe eficácia, não dispõe de aplicabilidade. Esta se revela, assim, como possibilidade de aplicação. Para que haja essa possibilidade, a norma há que ser capaz de produzir efeitos jurídicos." SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas*... p. 60.

Não pretendemos aqui, defender que toda a responsabilidade de melhoria da qualidade de vida, tão sacrificada e explorada ao longo da história nacional, recaia única e exclusivamente sobre a Administração local e os munícipes.

Restou evidenciado que não existe, enquanto causa crônica para a questão da habitação, uma ausência significativa de moradias disponíveis. Pelo contrário, o que ocorre nos grandes centros é a indisponibilidade de recursos, e políticas específicas, para que a população de baixa renda possa ter acesso ao mercado imobiliário formal.

A clandestinidade da cidade ilegal não é uma opção e sim uma falta de solução por parte do poder público e seu insistente assistencialismo cego, descompromissado e incompetente.

Defendemos, tão somente, que a possível mudança para a construção de uma sociedade brasileira menos fragmentada pelo abismo social e econômico vividos atualmente, com melhores condições de acesso ao mercado formal, inicia-se, sobretudo pelo emprego e moradia formais (oficiais) concomitantes ao amplo exercício do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Por isso, torna-se destacada a participação popular. Caberá à população decidir, opinar e fiscalizar os atos administrativos devotados ao incremento na qualidade de vida e da sanidade ambiental local, em detrimento de uma exploração econômica.

A população é a principal interessada e, portanto, a máxima transparência no processo decisório consubstancia o princípio a ser seguido.

Após a exposição de todas nossas inquietações, concluímos com uma única certeza, a de que no plano diretor participativo reside o instrumento democrático fundamental para a ordenação do espaço urbano, socialmente igualitário e ambientalmente saudável.

A lei instituidora do plano diretor deve ser “obra do bom senso, aplicação lógica de um princípio superior”[455], definido pela justiça social e ambiental, dotada de elevado grau de responsabilidade intergeracional.

Para tanto, defendemos a inclusão da justiça social e ambiental, não só no âmbito local, objeto de nosso estudo, mas também nas demais normas gerais norteadoras da legislação específica.

*Justiça social e ambiental* não é um ideal utópico, mas uma proposta de realização dos direitos fundamentais da pessoa humana, em convivência pacífica e harmônica, resguardando condições de uma vivência digna para as futuras gerações.

Sua base participativa garantirá que os clamores da população, se tornem uma demanda social efetiva e, portanto, fim a ser perseguido pela lei instituidora do plano, sob pena de não alcançar a plenitude de seus efeitos jurídicos.

O preceito básico aqui é a qualidade de vida da população, envolvendo suas faces social, ambiental e econômica. A principal expressão de sua eficácia será a justiça social e ambiental, retratada na harmonia social das relações urbanas. Sua finalidade última, a dignidade da pessoa humana.

É do âmbito local, da base da cadeia social, que deverá emergir o movimento solidário de concretização de uma sociedade livre, justa e solidária, convivendo harmonicamente em um ambiente ecologicamente equilibrado.

Nosso trabalho se guiou pela ansiedade de buscar alternativas para a materialização dos princípios constitucionais que, apesar de violados inescrupulosamente por interesses individuais, persistem, assim como a esperança de todo um povo cansado das privações e explorações promovidas sob a tutela política do crescimento econômico.

---

[455] MAXIMILIANO, Carlos. *op. cit*. p. 22.

Buscamos abrir a discussão às diversas áreas do conhecimento envolvidas com a temática urbana, integrando conceitos e propondo um novo requisito para a regulação urbanística e ambiental.

Nossa responsabilidade deve sempre ser enfatizada:

> Negar nossa posição única e especial no mundo natural pode parecer uma atitude convenientemente modesta aos olhos da eternidade. Mas essa mesma negativa poderia ser usada como uma desculpa para fugir às nossas responsabilidades. A verdade é que nenhuma outra espécie, em tempo algum, teve um controle tão completo e absoluto sobre tudo o que existe na Terra, vivo ou morto, como nós temos hoje. Esse poder nos lega, independentemente de nossa vontade, uma responsabilidade terrível. Em nossas mãos se encontra não apenas nosso próprio futuro mas o de todos os outros seres vivos com os quais compartilhamos a Terra.[456]

É diante dessa constatação que nossa proposta por um *princípio de justiça social e ambiental* se fortalece, enquanto requisito fundamental para a eficácia do plano diretor participativo e da legislação ambiental.

São essas as normas que, inseridas em um ordenamento voltado para a satisfação das necessidades humanas e a manutenção do ambiente sadio, trarão plena eficácia ao desenvolvimento das funções sociais e ambientais da cidade.

Enfim, estamos, tão somente, nos primeiros passos do desafiante caminho para a conquista efetiva de uma existência digna para as presentes e futuras gerações.

---

[456] ATTENBOROUGH, David. *A vida na Terra*. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1990. p. 343.

# REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS


ACSELRAD, Henry; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto. A justiça ambiental e a dinâmica das lutas socioambientais no Brasil – uma introdução. In: ACSELRAD, Henry; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto (orgs.). **Justiça ambiental e cidadania**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2004. pp. 9-20.

ACSELRAD, Henry. Sentidos da sustentabilidade humana. In: ACSELRAD, Henry. (org.). **A duração das cidades**: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. pp. 27-55.

AGUIAR, Joaquim Castro. **Direito da cidade**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

ALMEIDA, Josimar Ribeiro de; DAMASCENO, Patrícia. Plano diretor do Rio de Janeiro e as perspectivas do planejamento ambiental. In: ALMEIDA, Josimar Ribeiro de. **Ciências ambientais**. Rio de Janeiro: Thex, 2002. pp. 53-59.

ALVES, Alaôr Caffé. Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e microregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado Brasileiro. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (org.). **Temas de direito ambiental e urbanístico**. São Paulo: Max Limonad, 1998. pp. 13-44.

ATTENBOROUGH, David. **A vida na Terra**. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1990.

AZEVEDO, Sérgio de. Law and the future of urban management in the third world metropolis. In: FERNANDES, Edésio; VARLEY, Ann (edit.). **Illegal cities: law and urban change in developing countries**. London: Zed Books, 1998. pp. 251-272.

BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. **Responsabilidade civil por dano ao meio ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as conseqüências humanas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. 10 ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1999.

BOFF, Leonardo. **Ethos mundial: um consenso mínimo entre os humanos**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

BRAGA, Benedito *et al.* **Introdução à engenharia ambiental: o desafio do desenvolvimento sustentável**. 3 ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.

BRITO, Maria Cecília de. **Unidades de conservação: intenções e resultados**. São Paulo: Annablume: FAPESP, 2000.

BRÜSEKE, Franz Joseph. O problema do desenvolvimento sustentável. In: CAVALCANTI, Clóvis (org.). **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1998. pp. 29-40.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Gestão Democrática da Cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). **Estatuto da Cidade**. São Paulo: Malheiros, 2003. pp. 322-341.

CÂMARA, Jacintho Arruda. Plano Diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). **Estatuto da Cidade**. São Paulo: Malheiros, 2003. pp. 305-321.

CAMINO, Maria Estér M. B. Jurisgaïa: a ética jurídico-ambiental. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (org.). **Temas de direito ambiental e urbanístico**. São Paulo: Max Limonad, 1998. pp. 239-256.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estado de Direito**. Lisboa: Gradiva, 1999.

CARDIA, Regina Helena Piccolo. Saneamento básico e as questões advindas das ocupações irregulares. In: **Revista de Direitos Difusos**. São Paulo: Esplanada, ano IV, v. 22, pp. 3045-3054, nov./dez., 2003.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade**. São Paulo: Contexto, 2004.

CARNEIRO, Ricardo. **Direito ambiental: uma abordagem econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

COUTINHO, Ronaldo do Livramento. Direito ambiental das cidades. In: COUTINHO, Ronaldo do Livramento; ROCCO, Rogério (orgs.). **O Direito ambiental das cidades**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. pp. 17-66.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 2 ed. rev. São Paulo: Max Limonad, 2001.

ENZENSBERGER, Hans Magnus. **Zique-zague: ensaios**. Rio de Janeiro: Imago, 2003.

FAINSTEIN, Susan. Justice, politics, and the creation of urban space. In: MERRIFIELD, Andy; SWYNGEDOUW, Erik (edit.). **The urbanization of injustice**. New York: New York University Press, 1997. pp. 18-44.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. Ocupação humana em área de mananciais e saneamento ambiental. In: **Revista de Direitos Difusos**. São Paulo: Esplanada, ano IV, v. 21, pp. 2855-2866, set./out., 2003.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2004.

FOLADORI, Guillermo. **Limites do desenvolvimento sustentável**. Campinas: UNICAMP, 2001.

FOLTZ, Bruce V. **Habitar a Terra: Heidegger, ética ambiental e a metafísica da natureza**. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

FREITAS, Vladimir Passos de. **A ConstituiçãoFederal e a efetividade das normas ambientais**. 2 ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 2 ed. rev. amp. São Paulo: Malheiros, 1999.

FREUD, Zigmund. **O mal-estar na civilização**. Rio de Janeiro: Imago, 1997.

GALBRAITH, John Kenneth. **A sociedade justa: uma perspectiva humana**. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

GARDNER, Gary. Acelerando a mudança para a sustentabilidade. In: **Estado do Mundo 2001**. Salvador: Uma Ed, 2003. p. 206-225.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 8 ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

GUIMARAENS, Maria Etelvina. Instrumentos de garantia da função social da propriedade urbana: parcelamento e edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação para fins de reforma urbana. In: OSÓRIO, Letícia Marques (org.). **Estatuto da Cidade: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002. pp. 121-136.

HAROUEL, Jean-Louis. **História do Urbanismo**. 3 ed. Campinas: Papirus, 2001.

HARVEY, David. The environment of justice. In: MERRIFIELD, Andy; SWYNGEDOUW, Erik (edit.). **The urbanization of injustice**. New York: New York University Press, 1997. p. 65-99.

HOBBES, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Martin Claret, 2004.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Pesquisa de informações básicas municipais). **Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2004**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2004/munic2004.pdf>. Acesso em: 03 jan. 2006.

_____. **Perfil dos municípios brasileiros: meio ambiente 2002**. Rio de Janeiro: IBGE, 2005.

LEFEBVRE, Henry. **Introdução à modernidade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1969.

_____. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LEFF, Enrique. **Epistemologia ambiental**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Direito ambiental na sociedade de risco**. 2 ed. rev. atual. amp. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

LIPOVETSKY, Gilles. **Os tempos hipermodernos**. São Paulo: Barcarolla, 2004.

LIRA, Ricardo Pereira. **Elementos de Direito Urbanístico**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

LYNCH, Bárbara Deutsch. Instituições internacionais para a proteção ambiental: suas implicações para justiça ambiental em cidades latino-americanas. In: ACSELRAD, Henry (org.). **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. pp. 57-82.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 9 ed. rev. atual. amp. São Paulo: Malheiros, 2001.

MARCONDES, Maria José de Azevedo. **Cidade e natureza: proteção dos mananciais e exclusão social**. São Paulo: Studio Nobel: EDUSP: FAPESP, 1999. (coleção cidade aberta)

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARX, Karl. **Manuscritos econômico-filosóficos**. São Paulo: Martin Claret, 2004.

_____; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Martin Claret, 2004.

MATHAVER, Inke; NG, Sandra. Urban management through decentralisation. In: BEALL, Jo (edit.). **A city for all: valuing difference & working with diversity**. London: Ded Books, 1997. pp. 240-251.

MAXIMIANO, Vitore André Zilio. Competência municipal em matéria de urbanismo. In: **Revista de Direitos Difusos**. São Paulo: Esplanada, ano V, v. 24, pp. 3663-3682, jul./ago., 2004.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. 19 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 1990.

_____. **Direito municipal brasileiro**. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 11 ed. rev. atual. amp. São Paulo: Malheiros, 1999.

MENEZES, Maria Thereza Cândido Gomes de. Estado, terceiro setor e filantropia empresarial: a nova face da antiga parceria. In: **Serviço Social & Movimento Social**. São Luís: EDUFMA, v. 1, n. 2, pp. 95-117, jul./dez. 2000.

MERRIFIELD, Andy; SWYNGEDOUW, Erik. Social justice and the urban experience: an introduction. In: MERRIFIELD, Andy; SWYNGEDOUW, Erik (edit.). **The urbanization of injustice**. New York: New York University Press, 1997. p. 1-17.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**: doutrina, prática, jurisprudência, glossário. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=377&Itemid=0>. Acesso em: 02 jan. 2006.

_____. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br//index.php?option=content&task=category&id=468>. Acesso em: 02 jan. 2006.

_____. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br//index.php?option=content&task=category&id=467>. Acesso em: 02 jan. 2006.

MORAES, Maria Celina Bodin de. O conceito de dignidade humana: substrato axiológico e conteúdo normativo. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). **Constituição, direitos fundamentais e direito privado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. p. 105-147.

MOREIRA, Danielle de Andrade; GUIMARÃES, Virgínia Totti. As regiões metropolitanas e o licenciamento ambiental. In: COUTINHO, Ronaldo do Livramento; ROCCO, Rogério (orgs.). **O Direito ambiental das cidades**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. pp. 85-101.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Introdução ao direito ecológico e ao direito urbanístico**. 2 ed. rev. aum. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

MUKAI, Toshio. **O Estatuto da Cidade**. São Paulo: Saraiva, 2001.

MUMFORD, Lewis. **A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas**. 4 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

PERLINGIERI, Pietro. **Perfis do direito civil: introdução ao direito civil constitucional**. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

PHILIPPI JR, Arlindo; BRUNA, Gilda Collet; SILVEIRA, Vicente Fernando. Políticas públicas e desenvolvimento sustentável. In: PHILIPPI JR, Arlindo, ALVES, Alaôr Caffé (orgs.). **Curso interdisciplinar de direito ambiental**. Barueri: Manole, 2005. pp. 789-810.

PINHO, José Antônio Gomes; SANTANA, Marcejane Wanderley. O governo municipal no Brasil: construindo uma nova agenda política na década de 90'. In: FISCHER, Tania (org.). **Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador: Casa da Qualidade, 2002. pp 275-297.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **O desafio ambiental**. Rio de Janeiro: Record, 2004. (Os porquês da desordem mundial. Mestres explicam a globalização).

RAMOS, Maria Helena Rauta. Políticas Urbanas, conselhos locais e segregação socioespacial. In: RAMOS, Maria Helena Rauta (org.). **Metamorfoses sociais e políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. pp.133-150.

_____; SÁ, Maria Elvira Rocha de. Avaliação da política de habitação popular segundo critérios de eficácia societal. In: In: RAMOS, Maria Helena Rauta (org.). **Metamorfoses sociais e políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. pp. 151-168.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiróz. Espaço urbano, mercado de terras e produção a habitação. In: SILVA, Luiz Antônio Machado da (org.). **Solo urbano: tópicos sobre o uso da terra**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982. p. 29-47.

RIBEIRO, Wagner Costa. Em busca da qualidade de vida. In: PINSKY, Jaime, PINSKY, Carla Bassanezi (orgs). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003. p. 399-417.

ROBERTS, J. Timmon; TOFFOLON-WEISS, Melissa. North American concepts of environmental justice. In: MADEIRA FILHO, W. (org). **Direito e justiça ambiental**. Niterói: PPGSD, 2002. pp. 22-36.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1997.

_____. Estatuto da Cidade e Plano Diretor: possibilidade de uma nova ordem legal urbana justa e democrática. In: OSÓRIO, Letícia Marques (org.). **Estatuto da Cidade: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002. pp. 77-119.

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

SHEEHAN, Molly O'Meara. Unindo cidades divididas. In: **Estado do Mundo 2003: a impossível revolução ambiental está acontecendo**. Salvador: Uma Ed, 2003. p. 148-173.

SILVA, José Afonso. **Direito ambiental constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1994.

_____. **Curso de direito constitucional positivo**. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

_____. **Direito urbanístico brasileiro**. 2 ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 1995.

_____. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 3 ed. rev. amp. atual. São Paulo: Malheiros, 1998.

SILVA, Paulo Lourenço da. **Morando legal: direito de todos**. Belo Horizonte: Decálogo, 2001.

SINGER, Paul. **Economia política da urbanização**. 2 ed. São Paulo: Contexto, 2002.

SOUZA, Ângela Gordilho. **Limites do habitar: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX**. Salvador: EDUFBA, 2000.

STAHEL, Andri Werner. Capitalismo e entropia: os aspectos ideológicos de uma contradição e a busca de alternativas sustentáveis. In: CAVALCANTI, Clóvis (org.). **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1998. pp. 104-127.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). **Estatuto da Cidade**. São Paulo: Malheiros, 2003. pp. 45-60.

TEPEDINO, Gustavo. **Temas de direito civil**. 3 ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

VETTER, David Michael; MASSENA, Rosa Maria R. **Quem se apropria dos benefícios líquidos dos investimentos do Estado em infra-estrutura urbana?: uma teoria de causação circular**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982. p. 49-77.

VIEIRA, Liszt; BREDARIOL, Celso. **Cidadania e política ambiental**. Rio de Janeiro: Record, 1998.

WALDMAN, Maurício. Natureza e sociedade como espaço de cidadania. In: PINSKY, Jaime, PINSKY, Carla Bassanezi (orgs). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003. p. 545-561.