

Estatuto da Cidade: um instrumento para a participação social na gestão urbana

City Statute: an instrument for social participation in urban management

R esumo

O presente artigo aborda a questão do planejamento urbano e aspectos ambientais perante as inovações trazidas pela Lei 10.257/01, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais para a Política Urbana. Reflete sobre a importância do papel da sociedade para a efetivação dos direitos garantidos em lei. Para tanto, revisa aspectos teóricos envolvendo crescimento urbano e meio ambiente. Apresenta, a partir de discussões e análises, algumas considerações relevantes sobre esta nova lei.

Palavras-chave: meio ambiente, planejamento urbano, Estatuto da Cidade.

A bstract

The present article approaches the question of the urban planning and environmental aspects seen the innovations brought by the Brazilian National Law 10.257, called "The City Statute". This law regulates the constitutional articles 182 and 183, establishing general directives for the Urban Policy. It reflects about the important role of the society for the validation of the rights guaranteed by law. In this sense, it is developed a theoretical revision involving urban growth and environment. Based on discussions and analysis, this article presents some relevant considerations about this new law.

Key words: environment, urban planning, City Statute.

Daniel Trento do Nascimento

Mestre em Administração Pública.
Consultor em Meio Ambiente, Brasília/DF.

Edson Tele Campos

Economista, Professor da Univali – São José/SC.
Mestrando em Administração – UFSC.

Pedro Carlos Schenini

Doutor em Engenharia de Produção e Sistemas.
Professor no Mestrado em Administração – UFSC.

1 Introdução

 meio ambiente tem sido agredido de tal maneira que os espaços disponíveis para o uso comum estão começando a ficar escassos e a perder o seu valor de uso. São mananciais, córregos, vegetação, flora, fauna e um aumento enorme na limitação de espaço nas cidades, que é o meio ambiente mais comum para as civilizações contemporâneas e, além disso, tem-se observado uma queda na qualidade da vida humana, conforme dados da ONU (UNCHS/Habitat, 2001) se analisada a média mundial, em virtude do grande crescimento populacional.

A atenção aos problemas ambientais tem crescido consideravelmente, principalmente após a ECO-92, que chamou a atenção dos problemas ambientais e da importância de se pensar integralmente o meio ambiente e o desenvolvimento. Deste encontro, nasceu a Agenda 21, um documento que tem em sua essência a preocupação para as realidades locais, e de certa forma para as cidades (AGENDA 21, 2000).

As cidades ocupam aproximadamente 2% da superfície da terra, porém consomem mais de 75% de seus recursos. Com esse dado não fica difícil perceber onde está a maior fonte de poluição do planeta.

A cidade pode ser entendida como um ecossistema, que, conforme Mota (1981, p.15), é

uma unidade ambiental, dentro da qual todos os elementos e processos do ambiente são inter-relacionados e interdependentes, de modo que uma mudança em um deles resultará em alterações em outros componentes.

Este ecossistema é formado por dois sistemas intimamente relacionados: o “sistema natural”, composto do meio

físico e biológico (solo, vegetação, animais, habitações, água, etc.), e o “sistema cultural”, consistindo do homem e de suas atividades (MOTA, 1981).

Obviamente, um meio urbano não pode funcionar como um ambiente fechado, onde o homem possa encontrar tudo o que necessita. A cidade deve ser entendida como um sistema aberto, funcionando de forma dependente de outras partes do meio ambiente.

As alterações introduzidas pelo homem no ambiente são sempre procedidas de forma rápida e variada, não permitindo, muitas vezes, que haja a recuperação normal da natureza. Isso ocorre principalmente devido a falta de planejamento. E para se pensar num planejamento de um sistema complexo, é imprescindível a participação de todos os atores envolvidos, de uma forma ou de outra, na dinâmica das cidades.

Assim sendo, este artigo busca apresentar e discutir a Lei Federal que dispõe sobre o Planejamento Urbano, a Lei 10.257/01, denominada de Estatuto da Cidade, e os importantes instrumentos democráticos inerentes a esta Lei e indispensáveis para sua real efetivação. Para tanto, uma revisão nos aspectos que cercam o assunto, como crescimento urbano e as políticas e instrumentos de planejamento, assim como a legislação ambiental, abordando desde suas origens até os dias de hoje, são fundamentais para a compreensão da relação espaço urbano, meio ambiente e sociedade.

Esta nova Lei, progressista e inovadora, é uma conquista da sociedade que, após muitos anos de luta, vem complementar os Art.182 e 183 da Constituição Federal. Apresenta instrumentos capazes de revolucionar toda a gestão do espaço urbano introduzindo políticas de democratização e ordenamento ambientalmente corretos.

Porém, há de se enfatizar que esta Lei, construída com o esforço coletivo, sozinha não terá sucesso, é necessário o conhecimento tanto da sociedade, bem como dos administrado-

res públicos, e principalmente tendo-se em mente que a Lei é um meio e não o fim, e seu sucesso dependerá muito da atitude das pessoas interessadas pelo seu município.

2 Crescimento urbano

A revolução industrial iniciada no Século XVIII trouxe um ritmo acelerado de mudanças econômicas, sociais e ambientais. Esse processo teve um agravamento principalmente na Europa e Estados Unidos, pois a industrialização provocou um aumento significativo no processo de urbanização ocasionando uma drástica elevação da concentração populacional nos centros urbanos. Hoje é nítido que o crescimento urbano desordenado é um processo que ocorre tanto em países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento.

Pode-se perceber que a sociedade centrada no mercado, conforme Ramos (1989), tem feito com que as pessoas tenham o trabalho e a geração de capital como um fim. Desta forma as pessoas vivem para tentar suprir as necessidades impostas por este tipo de sociedade e não o inverso, fazendo com que este sistema, o trabalho e a geração de capital, seja o meio para melhorar a sua qualidade de vida.

Engels e Marx (1976) colocam que, embora as relações capitalistas de produção determinem as condições de vida da classe trabalhadora, o consumo habitacional será fortemente influenciado pelo modo de funcionamento do mercado de terras e de moradias.

Esta corrida desenfreada em direção ao desenvolvimento, que tornaria possível suprir outras necessidades sociais, tem colocado nações, estados e municípios frente ao dilema do crescimento econômico. Porém, os resultados desta corrida foram tão perversos que hoje já se começa a ter um completo esgotamento dos pilares de sustentação deste processo.

Como já preconizava Marx, a economia está em crise. Com o mercado mundial volátil onde o capital não tem pátria e muda de mãos em um clique de botão, o meio ambiente começa a dar sinais claros de que chegamos a um momento crucial, em que, ou mudamos nosso modelo de uso dos recursos naturais ou teremos um fim próximo. E como resultado disso temos uma sociedade contrastante, aglomeração populacional nos centros urbanos insustentável e as áreas rurais totalmente sem assistência fazendo com que o êxodo seja uma rotina comum.

Neste início de século, o meio ambiente é a grande tônica e pano de fundo para qualquer tipo de discussão, desde a melhora do desempenho industrial, que é dependente das ações ambientalmente corretas, até as políticas públicas mundiais como a Agenda 21.

A visão de meio ambiente começa a ser percebida como algo mais amplo, pois até pouco tempo essa visão limitava-se à flora e a fauna.

O meio ambiente é onde vivemos e além da flora e fauna, estão inseridos o ser humano e seus complexos sistemas organizacionais, suas cidades, suas indústrias, a economia e todos os fatores interferentes que, de uma forma ou de outra, estão inter-relacionados com o meio ambiente.

Assim sendo, como os ecossistemas essencialmente naturais possuem suas necessidades para um equilíbrio e sobrevivência, o ecossistema urbano também tem suas necessidades. As necessidades do ecossistema urbano podem ser agrupadas em duas grandes categorias: necessidades biológicas, essenciais à sobrevivência da população urbana; e requisitos culturais, necessários ao funcionamento e desenvolvimento da cidade.

Conforme expõe Mota (1981), as necessidades do ecossistema urbano são: ar, água, espaço, energia (alimento e calor), abrigo e disposição de resíduos.

As necessidades culturais são: organização política, sistema econômico (trabalho, capital, materiais e poder), tecnologia, transporte e comunicação, educação e informação, atividades social e intelectual (recreação, religião, senso comunitário, etc.) e segurança.

Dessa forma, torna-se fundamental trazer à tona mecanismos que possam minimizar esses impactos perversos às necessidades essenciais de sobrevivência dos ecossistemas urbanos. Sabe-se, no entanto, da importância de instrumentos que façam com que as comunidades tenham a responsabilidade e atuem em conjunto com os legisladores e administradores públicos nesse processo de reordenamento urbano.

Os impactos ambientais causados pela urbanização envolvem muitos aspectos, o que torna difícil uma exata classificação e identificação, pois cada município tem uma característica própria e seria praticamente impossível elaborar um levantamento que não deixasse de fora algum item peculiar de uma região.

3 Política urbana e instrumentos legais de ordenamento das cidades

O Brasil é um país com uma urbanização recente, sabe-se que até

meados da década de 40 sua população era muito mais localizada na área rural do que na urbana. Só com o início da industrialização do país é que esse quadro começou a reverter. O presidente Getúlio Vargas (1930-1945 e 1950-1954), com a política de dotação de infra-estrutura básica, que ele chamava de “fábrica de fábricas”, proporcionou ao país a construção de usinas para gerar energia, sistema viário e outros aspectos fundamentais para o processo de instalação e funcionamento de indústrias e conseqüentemente buscar o desenvolvimento.

As políticas desenvolvimentistas adotadas nos anos 50 e 60 assim como o “milagre econômico” dos anos 70, fomentaram o processo industrial e a migração da população rural para a zona urbana, incrementando o crescimento das cidades e a conseqüente demanda por moradia nesses centros.

Antes da Constituição Cidadã (1988), a articulação em termos de planejamento urbano, conforme Bayer (1977), consistia em programas aos quais somente os estados e municípios que tivessem condições de obter financiamentos para projetos específicos poderiam participar.

De acordo com Neto (*apud* BAYER, 1977), a Constituição de 1967 e a de 1969 não se preocupavam com um dos mais significativos e afletivos problemas do Século XX, o urbanismo e sua devida legislação. Ainda conforme o autor citado, a competência para a atuação estatal era assistemática e apenas em dispositivos esparsos encontrava-se algo referente ao assunto, como o artigo 160, inciso III, de 1967, que estabelecia a função social da propriedade.

Até 1977, nenhuma Constituição Estadual continha qualquer preceito sobre a matéria urbanística. De 1967 até 1975, conforme relata Bayer (1977), foram baixadas nove leis orgânicas dos municípios dispondo sobre a organização municipal e sua competência. A Lei Orgânica dos

Municípios era o instrumento adequado para definir uma política urbanística em âmbito estadual e dotar os municípios de capacidade de regular o processo de urbanização.

De meados da década de 30 até o fim da década de 80 a legislação federal havia criado alguns instrumentos de ordenação das áreas urbanas, porém sempre com uma visão limitada a respeito do planejamento e meio ambiente. De modo geral, a ação legislativa municipal se restringia à delimitação dos perímetros urbanos e à aprovação do código de obras e postura.

Um dos maiores avanços nesta área, como bem relata Fernandes (2000), antes de 1988 foi a aprovação da Lei Federal nº 6.766/79, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano. Ainda orientava ações dessa natureza a Legislação de proteção ao patrimônio cultural e a Legislação Ambiental, essa última com uma visão muito mais voltada para a flora e fauna que para os ecossistemas urbanos, fonte dos maiores impactos ao ambiente.

Foi só a partir da Constituição de 1988 que a questão urbana passou a tomar forma legal definida, até então conforme Fernandes (2000), estas áreas eram pouco sistemáticas e estavam envoltas por controvérsias de várias ordens, especialmente quanto à competência dos municípios para agir em matérias urbanísticas e ambientais. A nova Constituição veio assegurar uma maior autonomia aos municípios, que passaram a ter maior liberdade para a gestão local.

Vânia Fonseca, prefaciando Matos (2001), afirma que o fortalecimento do município deve ser incentivado, pois se traduz em potencial de atendimento mais democrático e de melhor qualidade às demandas da sociedade, o que reflete em uma melhora nas condições ambientais locais e, conseqüentemente, nacionais.

A Constituição de 1988, veio esclarecer também muitos outros pontos antes não abordados ou contro-

versos, passando, a partir deste ponto, a existir um novo direito coletivo, o direito ao planejamento urbano.

A política urbana teve um capítulo especial na nova Constituição, que dentre outras determinações está a necessidade de Plano Diretor para cidades com população acima de 20.000 habitantes. Além disso, foram criados diversos instrumentos importantes para a matéria urbanística municipal, como edificação compulsória, tributação progressiva e usucapião.

A competência da União em estabelecer diretrizes ao desenvolvimento urbano, conforme exposto na lei maior em seu artigo 21, inciso XX¹, é fundamental para permitir que os municípios possam legalmente executar essa função de ordenamento, cujo direito é amparado pelo art. 182 (BRASIL, 1990).

Visto isso, Silva (2000) afirma que a concepção de política de desenvolvimento urbano da Constituição atual decorre da compatibilização dos artigos acima apresentados. O art. 21, XX que dá competência à União para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, com o art. 182, que estabelece que a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o plano de desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes e é executada pelo poder público municipal.

Em complemento ao exposto, constata-se que ao assinalar o bem-estar de seus habitantes como objetivo fundamental da Política Urbana é primordial inserir neste contexto a preocupação com o uso sustentável dos recursos naturais. Desta forma, é essencial o entendimento do art. 225 da Constituição, que esboça em seu texto semelhante preocupação ao abordar a questão de defesa do meio ambiente.

No âmbito municipal, conforme Junqueira e Leite (1994), a proposta de uma política municipal de meio ambiente deve basear-se em ampla análise das potencialidades dos recur-

sos locais e considerar a situação da administração pública, os problemas vividos pelo município, as aspirações da população, e principalmente trazer uma visão abrangente de como tratar o desenvolvimento local a partir de caminhos socialmente mais justos e mais humanos. Trata-se de colocar o meio ambiente não como tema das ações setorializadas, mas referenciá-lo como condição básica para o desenvolvimento do município.

Assim sendo, Junqueira e Leite (1994), afirmam que a política municipal do meio ambiente deve fundamentar-se em princípios essenciais, a ver:

- a) o meio ambiente como bem de uso comum do povo;
- b) a prevalência do interesse público;
- c) o acesso à informação;
- d) a efetiva participação da população na defesa e preservação do meio ambiente;
- e) a priorização das políticas sociais;
- f) a compatibilização entre o desenvolvimento socioeconômico com preservação ambiental e qualidade de vida;
- g) a compatibilização entre as várias políticas ambientais – nacional, estadual e municipal;
- h) a compatibilização das diversas políticas – econômica, de saúde pública, educativa, social – nos diferentes níveis de governo.

Percebe-se assim que, ao tratar de meio ambiente, muitas das necessidades e carências sociais estão sendo abordadas. O que tem sido a prática até hoje é uma inversão na ordem de direcionar as ações, quando colocada a questão ambiental de forma isolada das outras questões. Pois todos os outros fatores estão ligados de forma interdependente ao bem-estar do ambiente e, conseqüentemente, da vida, e não o oposto.

4 Conferências importantes para a formação da consciência ambiental

Desde 1900, com a Convenção de Londres sobre a proteção da fauna na África, tem-se registro de muitos encontros sobre problemas e temas ambientais, mas foi só a partir da década de 70 que começou a haver uma preocupação governamental em todo o mundo a respeito das condições do planeta como um todo.

Na década de 70, eventos e ações de importância começaram a sensibilizar mais os dirigentes, governantes e gestores públicos da importância da questão ambiental. Os relatórios do Clube de Roma, e principalmente, o conceito que começava a surgir introduzido por Maurice Strong – O Ecodesenvolvimento – amplamente difundido por Ignacy Sachs, a partir de 1974, foram os principais iniciadores da pressão para que instrumentos legais em todo o mundo pudessem amparar as discussões de cúpula.

O Clube de Roma comandou essas discussões na década de 70. Em 1972 a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano – Conferência de Estocolmo – destacava e relacionava os problemas da poluição com o crescimento urbano desordenado, e, como resultado disto, surgiu o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA.

Em 1983, decidem criar a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – CMMAD, que após vários encontros, destacando-se as discussões e análises expostas no “Relatório Brudtland” e a Cúpula da Terra, vieram culminar em 1992 com a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, mais conhecida como ECO/RIO – 92, em que o documento mais expressivo originado daí foi a Agenda 21.

Oficialmente chamada de Conferência das Nações Unidas sobre o Meio

Ambiente, a Agenda 21 é o resultado do encontro que reuniu 179 países no Rio de Janeiro em 1992. Neste encontro foram abordados assuntos relacionados com a poluição, o esgotamento dos recursos naturais e a qualidade de vida humana e sua relação com o desenvolvimento econômico.

No documento resultante desta conferência encontram-se bases e diretrizes para planos de ação que devem ser elaborados pelos governos de todo o mundo, levando-se em consideração as características de cada região. Os temas abordados pela Agenda 21 não são ambientais em seu sentido restrito, mas no seu sentido mais amplo, abordando equitativamente os aspectos ambiental, econômico e social.

Ainda é importante destacar que o Brasil foi signatário de vários acordos e tratados internacionais que estabelecem compromisso sérios com a preservação ambiental.

5 Leis ambientais

A Legislação Ambiental Brasileira tem sua origem na Corte Portuguesa, e como bem relata Matos (2001), era muito rigorosa, no entanto, guiada por interesses econômicos e não pela preocupação com a natureza e o esgotamento dos recursos a longo prazo.

Wainer (apud MATOS, 2001) expõe que a Corte Portuguesa viveu períodos de falta de alimentos, assim criaram normas para controlar a coleta de frutos e a caça a alguns animais para assegurar o abastecimento para a Corte, abaixo seguem alguns textos legais da época

- Título XCVII – protege abelhas, coibindo a comercialização de suas colméias pelos vendedores que não houvessem preservado a vida desses insetos;
- Título LXXV – mantém a proibição relativa ao corte do fru-

to, tipificando como crime, para incluir o Brasil como local para cumprimento da pena de degredo definitivo pelo infrator que cortasse as referidas árvores de valor superior a trinta cruzados;

- proibição de corte de pau-brasil sem expressa licença real ou do provedor mor da fazenda da capitania, em cujo distrito estivesse a mata em que se houvesse de cortá-lo, sob pena de morte e confiscação de toda a fazenda do infrator;
- proteção de manguesais nas capitanias do Rio de Janeiro, Pernambuco, Santos e Ceará, decretada através de alvará datado de 09 de julho de 1760 (WAINER *apud* MATOS, p. 23, 2001).

Assim, no decorrer da história do Brasil Colônia desde a criação da Casa Brasil, passando pelo período Holandês até a proclamação da Independência, existem alguns bens voltados à defesa do meio ambiente. Porém, como ressalta Matos (2001), os últimos anos que antecederam à proclamação da Independência foram marcados por uma grande destruição das matas e os governadores eram os principais responsáveis por isso.

A fase Brasil Império, no que diz respeito à Legislação Ambiental foi muito estática, salvo poucos artigos acrescentados ao código penal. Depois disso, só em 1934 a Constituição fazia alguma mudança significativa no tocante às leis ambientais, que determinava a competência da União e dos estados para a proteção das belezas naturais, monumentos e obras de arte.

Para completar o estudo evolutivo das leis, decretos e normas que influenciaram de uma forma ou de outra a formação da Legislação Ambiental e ocupação do solo brasileiro, apresentamos a seguir um quadro com o referido título e o assunto abordado (Quadro 1):

Lei, Decreto, Norma, Resolução	Assunto
Regimento Cartas das Sesmarias, 1652	Doações condicionadas, feitas pelos governantes das capitânicas hereditárias de terras devolutas ou abandonadas, a quem se dispusesse a cultivá-las.
Cartas Dadas ou Datas de terras – Brasil Colônia séc. XV	Consistia na doação feita pela municipalidade dentro de seu território à particulares para a edificação.
Assinatura de Alvará da Coroa Portuguesa em 01/08/1697	Portugal controla o corte de pau-brasil, para proteger essa espécie de vegetação, por interesse econômico.
Assinatura de documento pela Coroa Portuguesa em janeiro de 1793	Punia com pena de morte e confisco dos bens dos infratores, quem cortasse de forma ilegal o pau-brasil.
Carta Régia de 13/03/1797	Reserva à coroa todas as matas e arvoredos à borda da costa e dos rios que desembocassem no mar, e proibia também a concessão de sesmarias.
Provisão de 17/10/1754	Proibia o corte de todas as árvores produtoras de madeira, em florestas de terras devolutas, essa lei visava proteger a construção naval. A partir de 1798, o corte das árvores foi proibido também nas propriedades particulares.
Primeiro regimento para o corte de madeira 1799	Minuciosas determinações sobre corte de madeiras em todo o Brasil.
Instruções da Administração Colonial em 1802	Primeira novidade para a preservação e equilíbrio das florestas, o reflorestamento das áreas devastadas.
Lei Imperial n. 601 de 18/09/1854 – Lei das Terras	Definiu o que eram terras devolutas e determinou que a aquisição de terras só poderia ser efetuada através da compra.
Constituição Federal de 1891	O governo federal transfere para os estados e municípios o domínio das terras devolutas.
Código Civil, de 1916, Art. 554 e 555	Combatiam o uso nocivo da propriedade.
Decreto Lei 16.300, de 1923	Tratava da saúde do saneamento, além da instalação de indústrias nocivas e seu impacto à vizinhança.
Decreto Legislativo 5.841, de 1929	Regulou o direito de propriedade horizontal (propriedade horizontal significa edificação de vários pavimentos um sobre o outro na mesma base territorial).
Decreto 24.645, de 1934	Estabelece normas sobre a caça e prevê pena privativa de liberdade e multa.
Decreto 24.643, de 1934	Código das águas
Decreto 23.793, de 1934	Instituiu o código florestal
Decreto 25, de 1937	Proteção ao patrimônio histórico e artístico nacional e regras para tombamento.
Decreto 2.014, 3.583 e 6.912, década de 1940	Instituição das guardas florestais, proibição derrubada de cajueiros e reorganização do serviço florestal.
Decreto 03, de 1948	Aprovou a convenção para proteção à flora e fauna e às belezas cênicas naturais dos países da América.
Leis n. 3.964/61, 4.132/62, 4.504/64, 4.591/64, 4.717/65, 4.771/65 e 5.197/67	Proteção aos monumentos arqueológicos e pré-históricos. Desapropriação de interesse social para fins ambientais, estatuto da terra, ação popular, responsabilidade do Estado pela criação e conservação de parques e reservas. Código de pesca, de mineração, código brasileiro do ar, entre outros.
Leis n. 6.151/74, 6.513/77, 6.607/78, 6.662/79 e 6.766/79	Entre outras coisas estabeleceram: política habitacional respeitando o meio ambiente, criação de áreas de interesse turístico, política nacional de irrigação e disciplina do parcelamento do uso do solo.
Lei n. 6.938/81	Estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente criando o Sistema Nacional do Meio Ambiente, o Conselho Nacional do Meio Ambiente e outros Instrumentos para proteção ambiental.

Lei n. 7.347/85	Regulamentou a Ação Civil Pública.
Leis n. 6.902/81, 7.661/88, 7.735/89, 7.803/89 e 7.886/89	Leis de proteção ambiental.
Resolução Conama n. 001, de 1986	Estabelece as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental.
Resolução Conama n. 20, de 1986	Dispõe sobre a qualidade das águas.
Lei n. 8.080/90	Regulamenta o Sistema de Saúde.
Lei n. 8.490/92	Em seu artigo 21, transforma a SEMAM/PR, em Ministério do Meio Ambiente – MMA.
Lei n. 8.666/93	Disciplinou as licitações e contratos administrativos (Deverá constar do projeto básico a Avaliação de Impacto Ambiental para evitar que a administração pública direta ou indiretamente seja autora de degradações ambientais na execução de obras e serviços).
Lei n. 8.901/94	Altera dispositivos referentes ao código de mineração.
Resolução Conama n. 237, de 1997	Dispõe sobre a revisão dos critérios e procedimentos utilizados no licenciamento ambiental e Estudo de Impacto Ambiental.
Lei n. 9.433/97	Estabelece a Política de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, conforme estabelecido na C.F/88.
Lei n. 9.605/98	Define os crimes ambientais e responsabilidade penal e administrativa (multa).
Lei n. 9.795, de 1999	Dispõe sobre educação ambiental – Política Nacional de Educação Ambiental.
Lei n. 9.985, de 2000	Regulamenta o art. 225, § 1º, da C.F, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.
Lei nº9.984, de 2000	Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Água – ANA.
Resolução Conama n. 273, de 2000.	Dispõe sobre a instalação e sistemas de armazenamento de derivados de petróleo e outros combustíveis e empreendimentos potencialmente ou parcialmente poluidores e geradores de acidentes ambientais
Lei n. 10.257/01 – Estatuto da Cidade	Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana.
Lei n. 10.406/02	Novo Código Civil Brasileiro – em seu artigo 1.228 determina que a propriedade deve ser exercida em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e que seja preservado o equilíbrio ecológico.
MPV n. 103 de 01/01/03 – art.31 inciso VIII.	Transformou a Secretária Especial de Desenvolvimento Urbano -SEDU no Ministério das Cidades

Quadro 1 – Evolução das leis, decretos e normas, que tratam da ocupação do solo de da questão ambiental no Brasil.

É bom ressaltar que as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas Municipais abordam também assuntos referentes às leis e normas importantes que influenciam na proteção ambiental e no ordenamento das cidades.

Com um maior conhecimento das questões ambientais, juntamente com

um agravamento dos impactos e de todo tipo, as pressões por parte de setores significativos da sociedade começou-se a fomentar debates e ações para mudar esse quadro.

Hoje o Brasil conta com uma das legislações ambientais mais completas e bem elaboradas de todo o mun-

do. Porém, de tudo que foi apresentado, é válido destacar a Lei 6.938/81 que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, constituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA e instituiu o Cadastro de Defesa Ambiental.

Esta Lei trouxe a noção de meio ambiente como um todo inserindo a questão da qualidade de vida e o bem-estar da coletividade, assim passou-se de uma vez, a encarar os problemas e impactos ao meio urbano como aspectos inerentes à lei ambiental. E é ainda válido acrescentar que esta noção foi também utilizada no texto principal do art. 225 da Lei Maior.

Outros aspectos legais que são de extrema importância para a efetivação da legislação ambiental são instrumentos como a ação civil pública e a ação popular que estão à disposição do cidadão, de sua comunidade ou das organizações que se prestam à defesa destes direitos, e que apoiados pelo Ministério Público passam a exercer o papel de fiscais do patrimônio público, ou seja, de todo o meio ambiente, atuando tanto na prevenção como na denúncia de irregularidades.

As audiências públicas também têm possibilitado muito essa participação da sociedade no processo decisório do poder executivo, pois, através de exigências legais presentes em alguns instrumentos jurídicos como o EIA/RIMA e a Licença Ambiental, permitem a participação direta da comunidade para opinar sobre temas de seu interesse.

O que tem faltado é o próprio conhecimento dessas ferramentas por parte das comunidades, que muitas vezes por ignorância acabam aceitando fatos e atos lesivos à coletividade achando que não possuem armas para deter esse inimigo que é o interesse estritamente econômico.

6 Lei 10.257/01 – O Estatuto da Cidade

Após doze anos de tramitação o Projeto de Lei nº181/89, que trata sobre a política urbana, e estabelece normas de ordem pública e de interesse social, bem como do equilíbrio ambiental, foi aprovado de forma unâni-

me pelos 53 Senadores presentes e sancionada pelo Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, através da Lei nº10.257, de 10 de julho de 2001, regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição Federal.

Há vinte anos o estatuto já vinha sendo estudado, o trabalho do Fórum Nacional de Reforma Urbana foi um dos grandes responsáveis pela inserção deste tema na Constituição de 1988. E, como afirma Rodrigues (2001), a reforma urbana se fazia necessária porque poucos poderosos decidiam sobre o crescimento das cidades, violentando seu meio ambiente. Conforme Rodrigues (2001), mais de 150 mil eleitores subscreveram a Emenda sobre reforma urbana, a qual foi entregue em 12 de agosto de 1987, em Brasília, por representantes do Movimento pela Reforma Urbana.

Como se pode observar essa Lei nº 10.257/01 é fruto de muita luta e esforço social, inaugurando um novo marco na gestão pública brasileira. Em um país urbano como o Brasil, hoje com aproximadamente 80% de sua população vivendo nas cidades, já estava mais do que na hora de um instrumento para fazer com que os gestores urbanos cumprissem os expostos nos art. 182 e 183 da Constituição.

Desta forma o Estatuto da Cidade vem estabelecer normas de ordem pública e interesse social que visam regular o uso da propriedade urbana em prol de um aproveitamento sustentável do espaço urbano, buscando qualidade de vida para as gerações atuais e futuras.

6.1 Do ordenamento do uso e ocupação do espaço urbano

A aplicação do Estatuto da Cidade é de competência dos municípios conforme dispõe o art. 182. Esse é um fator determinante para que esta Lei tenha possibilidades de êxito, pois se fosse de competência da União se tornaria inviável devido à grande dificuldade

de fiscalização de seu cumprimento, aliada às grandes discrepâncias sociais, geográficas e econômicas do país.

Assim sendo, de acordo com o art. 49 foi dado aos estados e municípios um prazo de 90 dias a partir da entrada em vigor (10/10/01) para fixação de prazos para expedição de diretrizes de empreendimentos urbanísticos, aprovação de projetos de parcelamento e de edificação e vistorias e verificação de conclusão de obras.

Sabe-se, no entanto, que a grande maioria dos municípios, além de não terem estabelecido as diretrizes, desconhecem a Lei. Isso ocorre, de uma certa forma, pela falta de informação da sociedade, que, através das entidades civis organizadas, podem exercer papel fundamental na divulgação desta conquista.

Dessa forma incorrerá em improbidade administrativa, sujeito a *impeachment*, todo o prefeito que descumprir o estabelecido no art. 52² e seus respectivos incisos, bem como a administração que não ouvir os cidadãos para definir seu orçamento e seu plano diretor. Prevê inclusive, em seus instrumentos, que qualquer empreendimento que possa alterar o destino dos bairros está sujeito a audiência pública com apresentação de Relatório de Impacto de Vizinhança – RIV (Relatório proveniente dos Estudos de Impacto de Vizinhança – EIV) dando conta das possíveis modificações decorrentes de sua implantação.

No tocante à obrigatoriedade de elaboração do plano diretor, que antes era apenas para cidades com população acima de 20.000 habitantes, agora também será para cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, integrantes de áreas de interesse turístico e cidades inseridas em regiões com significativo impacto ambiental.

Outro aspecto importante é quanto à urbanização compulsória, que deverá ser prevista pelo plano diretor considerando a infra-estrutura e de-

manda para sua utilização, onde o poder público municipal, através do plano diretor, pode impor obrigações sobre a propriedade privada, determinando seu parcelamento à edificação ou utilização compulsória.

Não cumprindo com o estabelecido no plano diretor no caso acima, o proprietário do imóvel estará sujeito à aplicação do Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU progressivo no tempo. O índice de progressividade do IPTU deverá ser estabelecido pelas prefeituras de acordo com as peculiaridades de cada município, como a sua situação econômica e social.

Essa Lei pode inibir a especulação imobiliária, pois o investidor que compra imóveis em áreas isoladas, esperando sua valorização, quando da dotação de infra-estrutura urbana por parte do poder público não mais terá a liberdade de construir o que bem entender.

O plano diretor deverá ainda, delimitar as áreas que estarão sujeitas ao direito de preempção por parte do município, que é o direito que confere ao poder público municipal a preferência para aquisição de imóvel urbano ou que, em última análise, pode beneficiar a comunidade.

6.2 Da participação e do interesse social

Na construção de cidades sustentáveis o direito à cidadania e ao respeito mútuo é um princípio fundamental, assim sendo o Estatuto da Cidade vem legitimar a participação popular nas decisões referentes ao planejamento urbano.

Isso vem regulamentar a gestão democrática das cidades, tirando a exclusividade do prefeito de decidir a respeito do futuro e destino de seus cidadãos. O direito não só a terra, mas a moradia, saneamento, infra-estrutura, transporte, serviço, trabalho e lazer e a um meio ambiente preservado.

Essa participação é facilitada com a utilização de instrumentos como órgãos colegiados de política urbana, debates e consultas públicas, conferências e iniciativa popular de projeto de lei e de planos.

Agora a participação do cidadão e de associações representativas dos vários segmentos da sociedade é garantida pela obrigatoriedade de consulta nas decisões orçamentárias e referentes ao plano plurianual ou qualquer outra decisão que venha afetar os destinos da cidade. Dessa forma, a Câmara só poderá aprovar a gestão orçamentária se tiver passado por todo esse processo de consulta.

A audiência pública é um instrumento que traz uma oportunidade de organização da cidade, pois vai expor a comunidade, os problemas e propostas de soluções e ouvir a opinião da coletividade para complementar, aprovar ou rejeitar tais propostas.

Uma grande inovação do Estatuto da Cidade no que diz respeito ao ordenamento dos empreendimentos urbanos é o Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV, que deverá ser definido através de lei municipal. Empreendimentos, atividades privadas ou públicas estarão sujeitos a tal estudo.

Deverá constar no EIV os impactos positivos e negativos do empreendimento em questão levando-se em conta a qualidade de vida da população residente nas proximidades quanto à questão de:

- a) adensamento populacional;
- b) equipamentos urbanos e comunitários;
- c) uso e ocupação do solo;
- d) valorização imobiliária;
- e) geração de tráfego e demanda, por transporte público;
- f) Ventilação e iluminação; e
- g) Paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Todo EIV deverá ser acompanhado do respectivo Relatório de Impacto

à Vizinhança, o qual deverá estar acessível a qualquer cidadão interessado.

Outro aspecto relevante é quanto às ações cíveis públicas, que poderão ser utilizadas, conforme autorizado por esse Estatuto, para os crimes de ordem urbanística e contra o meio ambiente, pois agora poderão ser ajuizadas ações cautelares para os fins acima.

O Estatuto da Cidade trata em seu capítulo II, na seção V do usucapião especial e coletivo, em que as áreas urbanas com mais de 250 m² ocupadas por população de baixa renda para moradia por cinco anos ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos por cada possuidor, são suscetíveis de serem usucapidas coletivamente.

Através do usucapião coletivo será possível de uma certa forma legalizar a cidade ilegal. E como bem coloca Raquel Rolnik (REVISTA PROJETO DESIGN, 2001, p.3) o Estatuto

Amplia as possibilidades de regularização fundiária de assentamentos humanos consolidados que, mesmo existindo há décadas, continuam situados na fronteira entre o legal e ilegal, com implicações políticas e ambientais muito sérias para os próprios moradores dos assentamentos e para a cidade como um todo.

Assim, é possível verificar que em matéria de participação da sociedade nas decisões municipais, tanto em relação ao planejamento urbano e meio ambiente como no controle orçamentário e do plano plurianual, esta lei dá novas expectativas para o exercício da cidadania no controle das ações do estado que afetam o destino da cidade.

6.3 Outros aspectos importantes

Além dos aspectos abordados acima, existem outros pontos importantes e polêmicos abrangidos pelo Esta-

tuto. Se fizermos uma revisão nas leis referentes ao assunto no Brasil e no mundo, verificar-se-á que se está tomando um novo caminho, que pode guiar a sociedade em direção à sustentabilidade urbana. E se ainda há o que melhorar, ao menos na parte legal e teórica, já foi dado um grande passo, o que falta é fazer com que todos os aspectos preconizados por estas normas sejam efetivamente aplicados.

Reconhecendo o grande avanço que esta lei é para a realidade brasileira, não se pode deixar de ponderar alguns pontos para que a discussão não pare, pois as cidades são dinâmicas e as reflexões e ações em relação ao ordenamento também devem ser.

O então Senador Roberto Requião, por exemplo, taxou esta lei de idealista por tratar somente do ponto de vista físico da cidade, abrindo espaço para atuação dos arquitetos sem resolver os verdadeiros problemas do município.

Santos (2001) afirma que o Estatuto da Cidade foi criado com o intuito de melhorar o desenvolvimento demográfico e organizá-lo. No entanto, poderá ser utilizado como arma pelos administradores públicos contra seus inimigos podendo até ser usado como moeda de campanha.

Uma análise da constitucionalidade de alguns artigos se faz importante neste momento inicial para se constatar a real aplicabilidade dos mesmos. Nesse sentido Santos (2001) argumenta ainda que seus artigos colidem com as normas constitucionais como a progressividade do IPTU, o direito de propriedade e desapropriação paga em dinheiro, assim como a tripartição entre os poderes.

Outro aspecto importante a se ressaltar é quanto ao uso coletivo, que, de certa forma, as terras ocupadas conforme previsto em lei serão legalizadas, porém isso pode acarretar em alguns transtornos para a administração pública, pois essas ocupações que passarão a ser legais ca-

recerão de infra-estrutura, o que para atender os atuais assentamentos, os futuros proprietários deverão ser indenizados para que se possa urbanizar essas áreas.

Assim, fica uma questão a ser respondida, ao buscar organizar uma área de ocupação ilegal, a administração municipal não estará correndo o risco de ter que indenizar os mesmos na implantação de infra-estrutura urbana ou continuará sem as condições básicas para a vida urbana?

No item referente às audiências públicas, consideradas como uma das maiores conquistas da comunidade, há de se ressaltar um ponto importante para o real funcionamento e participação da comunidade. Geralmente é realizada apenas uma audiência pública, o que de certa forma faz com que a comunidade consultada, muitas vezes, tome conhecimento técnico do empreendimento ou projeto somente no dia da reunião.

**Desta forma,
para que a comunidade
opine a respeito de
um tema ela deve
tomar conhecimento
antecipadamente do
assunto, tendo tempo
suficiente de discuti-lo
e formar opinião a
respeito**

Assim, seria de grande importância que fossem realizadas no mínimo duas audiências, uma de apresentação e outra de consulta, dando assim tempo hábil para a mobilização e discussão local.

Ainda, dentre as várias críticas, pode-se destacar que se o potencial

construtivo dos planos diretores dos grandes municípios brasileiros for realizado, estes poderiam tornar-se inviáveis, sob uma série de itens como acessibilidade, conforto ambiental e drenagem. Benamy Turkienicz (REVISTA PROJETO DESIGN, 2001) coloca que, entretanto, o Estatuto traz em seu bojo o “estímulo” para esta realização ao impor pena ao proprietário que não edifique seu lote. Assim, a punição se torna inconseqüente, primeiro porque se a população não cresce até o limite do potencial construtivo, muitos proprietários não terão por que edificarem em seus terrenos, ficando a manutenção sob responsabilidade do Estado em caso de desapropriação. Neste sentido Turkienicz acrescenta ainda que não está comprovado que reservas de áreas urbanas de baixa ocupação são necessariamente danosas ao desenvolvimento urbano.

Visto isto, pode-se perceber que o Estatuto não é a solução para todos os problemas, mas como coloca o professor de Arquitetura e Urbanismo da UFSC, Lino Fernando Bragança Perez (DIÁRIO CATARINENSE, 2001), o maior benefício da lei é reconhecer a necessidade de sustentabilidade social, econômica e ambiental da sociedade, calcada na função social da propriedade.

7 Considerações finais

Após muitos anos de luta para tornar o Estatuto da Cidade uma realidade, pode-se afirmar ser ele uma conquista da sociedade que vem para melhorar e democratizar a administração pública urbana.

O Estatuto traz avanços importantes para a recente história urbanística brasileira. Vem suprir deficiências legais e administrativas constatadas ao longo da história do desenvolvimento urbano brasileiro.

Num momento delicado em relação à situação ecológica – ambiental,

onde a grande maioria dos problemas e impactos causados ao ambiente é oriundo de atividades realizadas nos centros urbanos, é essencial uma legislação que regule e vise minimizar os impactos negativos deste processo de desenvolvimento.

Com a crescente preocupação social pelas questões ambientais, esta recente lei tem grandes chances de ser bem aplicada na medida em que as comunidades se conscientizam da necessidade de um ambiente preservado e de que uma qualidade de vida sadia para todos é dependente das atitudes tomadas no âmbito governamental.

No entanto, alguns pontos ainda têm de ser melhorados no Estatuto da Cidade como pôde ser observado ao longo desta pesquisa. Alguns autores criticam a inconstitucionalidade de alguns artigos desta norma. As falhas existentes irão aflorar durante a aplicação deste importante instrumento que encontrará resistências nos diversos grupos sociais, conforme os interesses em jogo. E de acordo com Sílvia Lenzi (BOLETIM IAB/SC, 2001):

Tudo na cidade são jogos de interesse entre vários atores: os empreendedores, os políticos e a comunidade. Os empreendedores e os políticos estão de alguma forma fazendo o seu papel. O que está faltando é a organização maior das comunidades.

Desta forma, pode-se perceber que a Lei não é uma solução para todos os problemas socioambientais e urbanos, é sim mais um importante instrumento a disposição da sociedade e da municipalidade.

Como se sabe, a Lei não é auto aplicável, assim é imprescindível a participação de todos os setores da sociedade neste processo de ordenamento urbano. Assim, o fato de ser de responsabilidade municipal a sua aplicação, o êxito ou não desta lei depende

rá da ação conjunta entre o poder público, privado e a sociedade civil.

Para tanto é essencial o papel dos meios de comunicação, assim como do poder público, da iniciativa privada e das organizações civis de divulgar essas novas conquistas, de forma que a sociedade possa tomar conhecimento dos seus direitos e obrigações no ordenamento das cidades, sendo de suma importância programas de educação ambiental e urbana.

Recebido em 05.08.03. Aprovado em 10.11.03.

Referências

AGENDA 21. *Conferência das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. 3. ed. – Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2000.

BAYER, E. *O planejamento urbanístico e as leis orgânicas dos municípios*. Florianópolis, UFSC, 1977.

BOLETIM IAB/SC. Jul/Ago. 2001. *Entrevista Silvia Lenzi*. p.10-12.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. 168 p. (Série Legislação Brasileira).

_____. Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Disponível em <<http://www.ambiente.sp.gov.br/leis>>. Acesso em jul. 2002. (Já alterada pela Lei nº 9.875, de 29 de Janeiro de 1999).

_____. Lei Federal N. 6.938. Lei de Política Nacional do Meio Ambiente de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em <<http://www.ambiente.sp.gov.br/leis>> Acesso em ago. 2002. (Já

alterada pela Lei Federal 7.804, de 18 de julho de 1989).

_____. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais de política urbana e dá outras providências. Disponível em <<http://www.estatuto.dacidade.com.br>>. Acesso em set., 2002.

DIÁRIO CATARINENSE. Florianópolis, 16 out., 2001, p.26.

ENGELS, F; MARX, K. *A questão da moradia*. São Paulo: Edições Sociais, 1976.

FERNANDES, E. *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

JUNQUEIRA, A.T.M.; LEITE, L. G. Política municipal de meio ambiente. *Caderno do III Fórum de Educação Ambiental*. Belo Horizonte: UFMG, 1994. p. 100- 115.

MATOS, E. L. de. *Autonomia municipal e meio ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

MOTA, S. *Planejamento urbano e preservação ambiental*. Fortaleza: Edições UFC, 1981.

RAMOS, A. G. *A nova ciência das organizações*. São Paulo: Editora FGV, 1989.

REVISTA PROJETODESIGN. Debates. *Debate sobre o Estatuto da Cidade*. Edição 258, agosto 2001. Disponível em <<http://www.arcoweb.com.br/debate>>. Acesso em ago., 2002.

RODRIGUES, A. M. *Moradia nas cidades brasileiras*. São Paulo: Contexto, 2001.

SANTOS, M.B. dos. *Estatuto da Cidade: uma arma contra os inimigos*. São Paulo: Ed. de Direito, 2001.

SILVA, J. A. da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2000.

UNCHS/Habitat. *The State of the World's Cities – 2001*. The United

Nations Centre for Human Settlements (Habitat), Nairobi, 2001.

Notas

- 1 Art.21 – Compete a União:
XX – Instituir diretrizes para o Desenvolvimento Urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;
Art. 182 – A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.
§ 1º. O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.
§ 2º. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.
§ 3º. As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.
§ 4º. É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:
I – parcelamento ou edificação compulsórios;
II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;
III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos,

em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

- 2 ART 52 – O prefeito que deixar de proceder no prazo de 5 anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público conforme o disposto no § 4o do art. 8o desta Lei, utilizar áreas obtidas por meio do direito de preempção em desacordo com o disposto no art. 26 desta Lei; aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso em desacordo com o previsto no art. 31 desta Lei; aplicar os recursos auferidos com operações consorciadas em desacordo com o previsto no § 1o do art. 33 desta Lei; impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4o do art. 40 desta Lei; deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3o do art. 40 e no art. 50 desta Lei; adquirir imóvel objeto de direito de preempção, nos termos dos arts. 25 a 27 desta Lei, pelo valor da proposta apresentada, se este for, comprovadamente, superior ao de mercado.

Daniel Trento do Nascimento
danieltn@terra.com.br

Edson Tele Campos
tele.c@brturbo.com

Pedro Carlos Schenini
Schenini@cse.ufsc.br