

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

Alice Longo Sato

**O PLANO DIRETOR COMO ALTERNATIVA INSTRUMENTAL PARA A
GESTÃO DO RISCO AMBIENTAL URBANO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Centro de Ciências Jurídicas da Universidade
Federal de Santa Catarina como requisito parcial
para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Prof. Dr. José Rubens Morato Leite

Orientador

Florianópolis, 2009.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

Alice Longo Sato

**O PLANO DIRETOR COMO ALTERNATIVA INSTRUMENTAL PARA A
GESTÃO DO RISCO AMBIENTAL URBANO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Centro de Ciências Jurídicas da Universidade
Federal de Santa Catarina como requisito parcial
para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Florianópolis, 02 de dezembro de 2009.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. José Rubens Morato Leite

Presidente

Matheus Almeida Caetano

Membro

Vivian Caroline Koerbel Dombrowski

Membro

Msc. Maria Leonor P. Cavalcanti Ferreira

Suplente

AGRADECIMENTOS

Não é todo momento que temos a oportunidade de tornar pública a nossa gratidão (ou mesmo que lembramos de agradecer). Apesar do temor de cometer injustiças e olvidar pessoas igualmente importantes, elenco os seguintes agradecimentos:

Ao Professor José Rubens Morato Leite, pela vivência e oportunidade a mim dada. Um dos grandes nomes do Direito Ambiental brasileiro, orgulho-me em tê-lo como orientador.

Aos membros do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental na Sociedade de Risco, em especial à Professora Larissa Verri Boratti, visto que suas palavras despertaram admiração e foram inspiração na temática proposta.

À servidora Helena Olinda Dalri, exemplo de competência e presteza, que não me faltou em nenhum momento nestes cinco anos. Mas, acima de tudo, pelo exemplo de ser humano.

Aos colegas de trabalho na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. À Rita e Gileno, fiéis ouvintes das minhas histórias intermináveis. Ao Arquiteto e Urbanista Carlos Frederico Uller, pelas rápidas – mas não menos valiosas – consultas na hora do café. À Ana Lúcia Meira da Veiga Galvão, pela compreensão e apoio nesta reta final.

Aos amigos Anderson, Catiucha, Débora, Filipe, Gabriela, Leonardo, Renata, Rodrigo e Tays, dos quais saudosamente lembro todos os dias.

Minha eterna gratidão aos amigos de curso, que não deixaram que o último semestre de faculdade se resumisse na feitura desta obra. Fernando Reis, Javier Maidana, José Bressan Jr., Thiago Martinelli, Tiago Garcia, Ricardo Mari Neto, Ricardo Cavalheiro, Túlio Toledo, Kamila Guimarães, Karen de Aquino e Marcela Maciel: minha sincera estima, e a certeza de longa amizade.

À minha grande família, em especial à minha avó Maria, minha tia Léia, meu cunhado Fernando e minha irmã Aline, pela convivência e compreensão diária. Ao meu sobrinho Takeo, alegria certa nas horas incertas.

DEDICATÓRIA

Mãe, Pai:
Tudo isso faço por vocês.
Tudo que farei, farei por vocês.
E não será suficiente para retribuir o que fizeram e fazem por mim.

Desaparecerá a cidade ou – o que seria outro modo de desaparecimento -, transformar-se-á todo o planeta numa enorme colméia humana? Podem as necessidades e desejos que impeliram os homens a morar em cidades recuperar, num nível ainda mais elevado, tudo aquilo que Jerusalém, Atenas ou Florença pareciam outrora prometer? Existe ainda uma alternativa real a meio caminho entre Necrópolis e Utopia – a possibilidade de se construir um novo tipo de cidade que, livre das contradições anteriores, enriquecerá e incentivará de maneira positiva o desenvolvimento humano?

Lewis Mumford

RESUMO

O presente estudo aprecia o risco urbano ambiental a partir da observância do seu contexto histórico e teórico, bem como da evolução legislativa e principiológica da temática. Utiliza-se como marco teórico a Teoria da Sociedade de Risco, conectando a situação emergente da sociedade contemporânea à opção pelo modo de produção capitalista. Após a análise do Estatuto da Cidade (lei nº 10.257/01), que institui normas gerais sobre Direito Urbanístico, destaca-se o plano diretor – seu principal instrumento – para examiná-lo à luz do Direito Ambiental. Para tanto, necessário se faz necessária a sua conceituação e análise de seus principais elementos. Por fim, busca-se demonstrar a influência direta das políticas urbanas no desenvolvimento sustentável das cidades.

Palavras-chave: Sociedade de Risco; Meio Ambiente Urbano; Planejamento Urbano-Ambiental; Plano Diretor; Desenvolvimento Sustentável.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	2
CAP. 1 – ASPECTOS HISTÓRICOS E TEÓRICOS CONEXOS AO PLANEJAMENTO URBANO.....	5
1.1 MARCOS HISTÓRICOS: O surgimento dos aglomerados urbanos e a consolidação das cidades.....	5
1.2 A TEORIA DA SOCIEDADE DE RISCO APLICADA AO CENÁRIO URBANO E A INFLUÊNCIA DA ORDEM CAPITALISTA NA DEGRADAÇÃO AMBIENTAL.....	10
1.3 BASE PRINCIPOLÓGICA PARA ANÁLISE E COMPREENSÃO DO ESPAÇO URBANO.....	13
1.4 A EVOLUÇÃO LEGISLATIVA BRASILEIRA E AS DIRETRIZES DA LEI Nº 10.257/01 – ESTATUTO DA CIDADE.....	19
CAP. 2 – O PLANO DIRETOR COMO PRINCIPAL INSTRUMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA URBANA E SUA APLICAÇÃO NA GESTÃO AMBIENTAL.....	26
2.1 CONCEITUAÇÃO.....	26
2.2 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA.....	28
2.3 CONTEÚDO.....	30
2.4 ELABORAÇÃO E PROCESSO LEGISLATIVO.....	34
2.5 OBRIGATORIEDADE.....	36
2.6 Prazos para Elaboração e Revisões.....	42
CAP. 3 – O CONTEÚDO AMBIENTAL DO PLANO DIRETOR E SUA INFLUÊNCIA NO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS CIDADES.....	45
3.1 Conteúdo Ambiental DO PLANO DIRETOR.....	45
3.2 Sustentabilidade: uma questão de planejamento.....	50
CONCLUSÃO.....	59
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	62

INTRODUÇÃO

Os direitos relativos ao meio ambiente estão em destaque, mostrando-se mais nítidos e presentes no ordenamento pátrio atual. Não obstante, somente a partir da década de 80 passaram a ser enfatizados na legislação brasileira, principalmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que consagra o Direito Ambiental (art. 225). Passa a ser de responsabilidade do Poder Público e da coletividade a defesa do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, no sentido de preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Da Revolução Industrial restou na quebra de um paradigma, quando os riscos deixaram de ser previsíveis e controláveis para atingirem níveis de total abstração e insubordinação ao poder humano, alcançando proporções catastróficas. Este é o conceito da atualmente difundida Teoria da Sociedade de Risco, prevendo uma mudança de mentalidade diante das questões ambientais.

Apesar dos esforços internacionais, cada vez mais se tornam nítidas a escassez e a má utilização dos recursos naturais. Por isso a importância do fomento de métodos de gestão que restaurem, potencializem o uso e/ou preservem os recursos ainda disponíveis. Entretanto, a realidade atual leva à flexibilização na aplicação das normas ambientais, acabando por ferir o bem jurídico tutelado. Ainda, a legislação ambiental carece de instrumentos que garantam a sua efetividade.

Atualmente, a legislação ambiental brasileira é considerada avançada e amadurecida, nivelada às nações mais desenvolvidas. Todavia, por vezes se apresenta de forma “esquartejada”, não havendo conexão entre os âmbitos federal, estadual e municipal.

Especial atenção merecem as políticas urbanas de proteção ao meio ambiente, já que mais da metade da população mundial é urbana, e no Brasil este número ultrapassa o percentual de 80%. Os aglomerados urbanos, na maioria das vezes, nascem das necessidades humanas. O desenvolvimento desordenado e descomedido tem reflexo imediato, possivelmente contornável a curto prazo, mas os danos às gerações futuras podem se apresentar imprevisíveis e irreversíveis.

As cidades passaram a ser vistas como o lócus do desenvolvimento na lógica capitalista. Neste sentido, naturalmente se tornaram o centro dos problemas globais.

Hodiernamente, indispensável se faz “pensar globalmente, agir localmente”, e, no que se refere ao atual papel do Estado, foge-se do poder centralizado e aproxima-se a gestão à autonomia local.

Neste sentido, considerando-se a cidade como bem jurídico ambiental, o Plano Diretor torna-se ferramenta de grande valia ao Direito Ambiental. O que se discutirá no presente trabalho é a potencialidade deste instrumento como método de gestão ambiental, atuando no diagnóstico e prevenção de riscos tipicamente urbanos e na preservação do interesse local, avaliando vulnerabilidade de cada microssistema.

O presente trabalho tem como objetivo demonstrar a aplicabilidade do Plano Diretor, instrumento típico do Direito Urbanístico, na gestão do risco ambiental no perímetro urbano.

Desta forma, no primeiro capítulo serão tratados os aspectos históricos e teóricos pertinentes à problemática urbana e sua conexão com o risco ecológico, a fim de situar o leitor na temática proposta. Sendo assim, neste capítulo far-se-á: o resgate do processo histórico de formação dos aglomerados urbanos, mostrando a influência do modo de produção capitalista na potencialização dos riscos ambientais; o exame do risco urbano sob a ótica da Teoria da Sociedade de Risco, de Ulrich Beck; o elenco dos princípios constitucionais aplicáveis ao planejamento urbano-ambiental; o arrolamento das políticas urbanas de gestão ambiental estabelecidas pelo Estatuto das Cidades (Lei nº 10257/01).

O capítulo segundo visa à análise técnica da ferramenta do plano diretor, através de sua conceituação e o levantamento de seu conteúdo mínimo, prazos para feitura e revisões, processo legislativo e hipóteses de obrigatoriedade. Destina-se um item ao aprofundamento do conceito de função social da propriedade urbana, a qual lhe é atribuída a definição pela Constituição Federal.

Por fim, pretende-se trazer ao debate no capítulo terceiro a possibilidade de utilização do Plano Diretor como ferramenta de gestão ambiental e prevenção de riscos, bem como o conceito de sustentabilidade e sua aplicação às cidades, ponderando-se o desenvolvimento econômico e a preservação ambiental.

A fim de se responder a questão proposta, se o Plano Diretor pode ser apresentado como ferramenta de prevenção e gestão de riscos urbano-ambientais, utilizar-se-á o método dedutivo como metodologia, através da revisão bibliográfica.

CAP. 1 – ASPECTOS HISTÓRICOS E TEÓRICOS CONEXOS AO PLANEJAMENTO URBANO

1.1 MARCOS HISTÓRICOS: O SURGIMENTO DOS AGLOMERADOS URBANOS E A CONSOLIDAÇÃO DAS CIDADES

Para a boa compreensão da temática sugerida, se faz indispensável a leitura histórica, mesmo que sucinta, do surgimento e desenvolvimento das cidades. Somente mediante a consciência histórica é que se entenderá os problemas atuais e emergentes, em especial a exclusão social, o crescimento desordenado e a degradação ambiental.

A predisposição para a vida social é, para o ser humano, assim como para outros animais, de certa forma natural. Os protótipos de aglomeração permanente mais remotos foram as pequenas aldeias, cujo fim era propiciar maior proteção e possibilidades de combinações genéticas.

A preocupação com os mortos, por sua vez, é manifestação típica dos aglomerados humanos. Cemitérios e santuários são demonstrações de que, apesar de as aldeias não serem exatamente residências fixas, eram locais onde periodicamente as pessoas voltavam.

Com a domesticação dos animais e o surgimento de técnicas de agricultura e de conservação de alimentos, diminui-se consideravelmente a necessidade de práticas nômades, além de aumentar o tempo ocioso, acarretando numa explosão sexual e acréscimo populacional significativo. Cabe salientar que, nas comunidades primitivas, não existia propriedade no sentido civilizado da palavra. As pessoas é que pertenciam à terra, e dividiam entre si seus produtos, seja na fartura ou na penúria.¹

O aumento populacional em si não seria o bastante para transformar uma aldeia em cidade. Houve a necessidade de ampliação dos objetivos, não se limitando a mera sobrevivência. A partir de então houve a mobilização do potencial

¹ MUMFORD, Lewis. **A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas**. São Paulo: Martins Fontes, 2004. p. 123.

humano, cada qual se dedicando a sua especialidade. Na definição de Mumford fica clara a proximidade dos conceitos atuais de cidade:

Quando aconteceu tudo isso, a arcaica cultura de aldeia cedeu lugar à “civilização” urbana, essa peculiar combinação de criatividade e controle (...). Em verdade, a partir de suas origens, a cidade pode ser descrita como uma estrutura especialmente equipada para armazenar e transmitir os bens da civilização e suficientemente condensada para admitir a quantidade máxima de facilidades num mínimo espaço, mas também capaz de um alargamento estrutural que lhe permite encontrar um lugar que sirva de abrigo às necessidades mutáveis e às formas mais complexas de uma sociedade crescente e de sua herança social acumulada.²

Ao mesmo tempo que a cidade representava comodidade e segurança, as estruturas de poder que se formavam trouxeram o controle e a agressividade, disseminando o medo e estimulando a guerra. Outra espécie de divisão surge: entre ricos e pobres, com a instituição da propriedade. De acordo com Mumford, “*coube à civilização criar penúrias artificiais, que mantivessem o trabalhador acorrentado à sua tarefa, para que os excedentes pudessem garantir a fartura do homem rico*”.³ A principal penúria artificial estabelecida foi a criação da propriedade privada.

O marco histórico do surgimento das cidades remonta ao ano 5000 a.C., nas planícies aluviais do Oriente próximo, entre os rios Tigre e Eufrates, região intitulada de Mesopotâmia. Os produtores de alimentos foram obrigados a destinar o excedente de sua produção para a sustento dos especialistas: artesãos, guerreiros, sacerdotes.⁴

Nas cidades de planície, incluindo-se o Egito, percebe-se um vínculo íntimo com o rio, bem como a associação dos deuses aos fenômenos naturais (cidades político-religiosas). Principalmente no Egito, a fragmentação social e o poder central se enfatizaram.

Mas somente na Grécia antiga que as cidades adquiriram maior representatividade para a evolução da história ocidental. A emergência da pólis

² MUMFORD, Lewis. **A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas**. São Paulo: Martins Fontes, 2004. pp. 38-39.

³ Ibidem, p. 123.

⁴ ROCHA, Julio Cesar de Sá. **Função Ambiental da Cidade: Direito ao meio ambiente urbano ecologicamente equilibrado**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999. p. 3.

grega, tendo como principal representante a cidade de Atenas, significou um afastamento promissor em relação ao modelo original de cidade desenvolvido na Mesopotâmia e no Egito.

Os atenienses se libertaram das pretensões de monarcas divinizados, do militarismo e da religião. Derrubaram as duras divisões de castas e ocupação. Desenvolveram hábitos democráticos com participação plena dos cidadãos através do diálogo, que tinham consciência política. Criaram um legado cultural inestimável, fomentando teatro, poesia, escultura, pintura e esportes, assim como também representaram um colossal passo no que se refere à lógica, matemática e filosofia.⁵ Não representou a perfeição utópica, mas foi um grande avanço para a noção de civilidade.

Atenas e as demais pólis gregas foram só algumas das cidades dominadas pelo Império Romano, que se estendeu da Europa ao norte da África e à Ásia Menor, submetendo-as a sua cultura e tributação. A cidade de Roma foi o centro de um império multirracial, militarista e escravista. Sua estrutura de poder propagou discriminação e violência. Seu supercrescimento estava fadado ao insucesso, já que resultou numa falta de razão em si mesma, perdendo o controle dos fatores econômicos e humanos essenciais a sua existência. Roma passou a ser para os outros um exemplo ameaçador de repressão e expansão descontrolada, e não um modelo desejável de cooperação cívica disciplinada.⁶

Com a queda do Império Romano, as cidades perderam sua vitalidade. Terror, invasões e violência fizeram com que a população das cidades procurasse apenas a sobrevivência e subsistência, voltando a se fechar entre muros. O feudalismo se consolidou.

Somente no século X, quando se caracterizou um excedente considerável de produtos rurais e de população que o comércio voltou a se desenvolver, trazendo os mercadores de volta às cidades. O padrão das cidades medievais fugia da normalidade, pois se constituíam por várias pequenas cidades distantes cercadas por aldeias.

⁵ MUMFORD, Lewis. **A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas**. São Paulo: Martins Fontes, 2004. pp. 140-141.

⁶ *Ibidem*, p. 263.

A partir de então, com o fomento do comércio internacional e a proteção da Igreja, as cidades enriqueceram em bens, população e cultura. O maior exemplo de urbanismo medieval é Veneza, visto que a cidade possuía um sistema de zoneamento funcional, voltado ao escoamento de seus produtos.

A ordem medieval começou a se desfazer no século XVII, com a separação da religião, do comércio e da política. As cidades deixaram de ser livres e ganharam cunho político, consolidando o poder em um centro, sob olhar do rei. Ao mesmo tempo, a Europa se preocupava com as novas cidades do “Novo Mundo”.

A transição de uma economia de mercadorias para uma economia monetária foi inevitável, e o sistema capitalista se estabeleceu. No século XIX, o industrialismo em larga escala e o considerável salto tecnológico resultou na chamada revolução industrial, estimulando a expansão urbana.

O reflexo nas cidades foi imediato, como inchaço da periferia, rios transformados em grandes esgotos, edifícios históricos postos a baixo em prol do fluxo do trânsito. Salieta Boratti que o fomento industrial fez com que o capital se concentrasse nas cidades, possibilitando a diversificação de conhecimento, técnicas, objetos, produtos, pessoas, atividades, riquezas, etc. Paradoxalmente, foi motivo gerador de fragmentação, o que se materializou com a formação das periferias, subúrbios e residências secundárias. A cidade entra na estrutura capitalista, como se mercadoria fosse, passível de apropriação privada.⁷

Apesar disto, a cidade continuou a atrair os moradores do campo, sob falsas promessas de riqueza a curto prazo. Traduz Mumford:

Em sua ênfase na especulação, não na segurança, nas inovações lucrativas antes que nas tradições conservadoras do valor e na continuidade, o capitalismo tendeu a dismantlar toda a estrutura da vida urbana e a colocá-la numa nova base impessoal: o dinheiro e o lucro (...). Até o século XIX, tinha havido certo equilíbrio de atividades dentro da cidade (...). Mas a tendência à concentração nas atividades econômicas e a considerar como desperdício de tempo o esforço gasto noutras funções, vinha crescendo continuamente desde o século XVI. Se o capitalismo tendia a expandir os domínios do mercado e transformar cada parte da cidade numa comodidade negociável, a mudança dos trabalhos manuais urbanos organizados

⁷ BORATTI, Larissa Verri. **Aspectos Teórico-Jurídicos do Risco Ambiental no Espaço Urbano**. Dissertação submetida à Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do grau de Mestre em Direito. Orientador: Prof. Dr. José Rubens Morato Leite. Florianópolis, 2008. p. 24.

para a produção fabril em larga escala transformou as cidades industriais em sombrias colméias, a fumegar ativamente, a bater, guinchar, a expelir rolos de fumo de doze a quatorze horas do dia, algumas vezes durante as vinte e quatro horas. A rotina escrava das minas, cujo trabalho constituía um castigo intencional para os criminosos, tornou-se o ambiente normal do novo trabalhador industrial.⁸

Boratti levanta influências características do capitalismo no espaço urbano, processo embasado em: (a) circulação e acumulação do capital; (b) apropriação privada do solo; (c) fragmentação do espaço, submetido à lógica mercadológica e especulativa; (d) relações de classe, com conflitos de interesse e desigualdade social; (e) controle da força de trabalho; (f) dirigismo estatal na ordenação do uso e ocupação do solo.⁹

No Brasil, a realidade das cidades se construiu em torno dos ciclos econômicos. Os primeiros rascunhos de urbanidade foram resultados das políticas de povoamento da colônia, através de atos de iniciativa oficial. No Império, o povoamento e urbanização do interior brasileiro também se deram forçadamente, já que os aglomerados urbanos surgiam espontaneamente somente no litoral, graças à economia prevalecente à época, voltada ao comércio exterior. A exceção foram os núcleos mineradores do centro brasileiro.¹⁰

A dificuldade de concentração urbana sofrida pelo Brasil nos primeiros períodos pós-descoberta se justifica pela imensa extensão territorial, bem como pela política adotada de distribuição de terras por sesmarias, cuja grande extensão inevitavelmente afastava seus moradores.¹¹

Nos dois últimos séculos a problemática urbana exageradamente cresceu em complexidade e proporção. O meio urbano se multiplicou e dominou o cenário global atual, crescendo nos sentidos horizontal e vertical, e a figura da megalópolis tornou-se banal. Silva lembra que a cidade vem sofrendo profunda transformação qualitativa, não sendo mera versão amplificada da versão tradicional. Representa

⁸ MUMFORD, Lewis. **A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas**. São Paulo: Martins Fontes, 2004. pp. 451-483.

⁹ BORATTI, Larissa Verri. **Aspectos Teórico-Jurídicos do Risco Ambiental no Espaço Urbano**. Dissertação submetida à Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do grau de Mestre em Direito. Orientador: Prof. Dr. José Rubens Morato Leite. Florianópolis, 2008. p. 26.

¹⁰ SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995. pp. 17-18.

¹¹ *Ibidem*, p. 17-18.

nova forma de assentamento humano, com problemas jurídico-urbanísticos específicos.¹²

Não há problemas pontuais a serem superados pelo gestor público e sociedade; as questões urbanas sempre envolvem uma teia de relações a serem analisadas em conjunto. Surgem as perguntas: há limites para o crescimento? Até que ponto este modelo se sustentará?

1.2 A TEORIA DA SOCIEDADE DE RISCO APLICADA AO CENÁRIO URBANO E A INFLUÊNCIA DA ORDEM CAPITALISTA NA DEGRADAÇÃO AMBIENTAL

Hodiernamente, presencia-se uma nova ordem social, tendo a crise ecológica com cerne, intitulada por Ulrich Beck de “Sociedade de Risco”¹³.

Para a compreensão da teoria de Beck, apesar do autor não fazer essa distinção didática, importante diferenciar o risco do mero perigo. Os perigos - ou ameaças – são inerentes à história da humanidade desde seu princípio: são fenômenos externos, acontecimentos naturais, independentes da vontade humana (relacionados, na pré-modernidade, às divindades). Os riscos, por sua vez, são provenientes das opções humanas, pressupostamente racionais, escolhas estas de conseqüências incalculáveis no tempo e espaço. Associa-se ao processo civilizacional, à inovação tecnológica e ao desenvolvimento econômico gerados pela industrialização.¹⁴

Desta feita, além de lidar com as surpresas do destino, o risco surge como outra variável assumida pelo homem mediante seus supostos processos decisórios racionais. Explana Viegas:

A sociedade de risco, definida em termos de desequilíbrios ecológicos, atua em meio a uma realidade de incertezas (Morin, 2004:86), em que cada decisão é também uma aposta. Tal

¹² SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 18.

¹³ BECH, Ulrich. **La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad**. Tradução de Jorge Navarro, Daniel Jiménez, Maria Rosa Borrás. Barcelona: Paidós, 1998.

¹⁴ LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Direito Ambiental na Sociedade de Risco**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. pp. 12-14.

sociedade aposta e investe no risco e na incerteza, desafiando as conseqüências ambientais e humanas de seus empreendimentos e negando a possibilidade de ocorrer o imprevisto, o inconcebível, o incalculável. Tudo nos termos de um modelo de exploração econômica irresponsável que maneja e viabiliza uma crise ambiental em nível global.¹⁵

A Teoria da Sociedade de Risco tem como marco histórico a Revolução Industrial e o advento da Modernidade, quando a natureza passa a ser vista como um bem passível de apropriação e como recurso, no sentido econômico da palavra. Lembra Coutinho, porém, que somente nas três últimas décadas do século XX é que a crise ambiental passou a ser debatida com a seriedade que lhe compete. Antes disso, a questão foi acobertada pelo silêncio histórico, já que somente o proletariado era vítima direta da degradação ambiental.¹⁶

A transgressão dos limites ambientais são frutos de uma seqüência de erros históricos, cujo acúmulo acarretou no cenário atual. Entretanto, os estudiosos da causa apontam o modo de produção capitalista como o principal responsável de desequilíbrio ambiental nos centros urbanos.

A dinâmica institucional da economia capitalista fez com que o industrialismo desconsiderasse as fronteiras ecológicas, potencializando os problemas ambientais antigos e criando novos. Essa propensão transgressora do capitalismo, aliada aos elementos típicos do espaço urbano (como alta densidade populacional e escassez/vulnerabilidade dos ecossistemas naturais) restou numa combinação potencialmente intolerável e auto-destrutiva.¹⁷

Num primeiro momento da modernidade, chamado por Beck de modernização da tradição, os riscos foram aceitos como inevitáveis ao bom fomento econômico, sendo assumidos pelas instituições. Assim sendo, não se ignorava os riscos, e medidas de segurança foram adotadas. Todavia, a tratamento a eles dispensado tomou como base a racionalidade científica habitual, cartesiana, utilizando-se uma

¹⁵ VIEGAS, Thaís Emília de Sousa. A Biotecnologia e a perplexidade do Direito: Uma perspectiva a partir do risco. In: **Aspectos destacados da Lei de Biossegurança na Sociedade de Risco**. LEITE, José Rubens Morato (org.). Florianópolis, Conceito, 2007. p. 179.

¹⁶ COUTINHO, Ronaldo do Livramento. Direito Ambiental das Cidades: Questões Teórico- Metodológicas. In: COUTINHO, Ronaldo (org.). **Direito Ambiental das Cidades**. 2.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 4 e ss.

¹⁷ GOLDBLATT, David. **Teoria Social e Ambiente**, Lisboa: Piaget, 1996. p. 111.

metodologia de controle embasada na previsibilidade, no cálculo e na probabilidade.¹⁸

A metodologia, porém, se mostrou falha e incompatível com a situação ora enfrentada. Nas palavras de Boratti:

com a intensificação do processo de industrialização, aceleração do avanço técnico-científico e a dinamização do desenvolvimento econômico, surgem dilemas relacionados à origem, alcance, previsão e distribuição dos riscos. As ameaças decorrentes das ações e decisões assumem, então, outras naturezas, escapando ao controle das instituições: incalculabilidade, imprevisibilidade, incontrolabilidade, imperceptibilidade e, até mesmo, dimensão catastrófica, podendo conduzir a sociedade à auto-destruição.¹⁹

Os riscos modernos imputaram a falibilidade dos métodos tradicionais de controle e segurança, demonstrando a fragilidade das tentativas de percepção, análise e administração dos mesmos. Em decorrência desta limitação, a sociedade industrial se obrigou a um processo de auto-reflexão sobre suas próprias premissas, correspondendo à modernidade reflexiva de Beck.²⁰

Resta configurada a sociedade de risco, cercada pela incerteza e imprevisibilidade dos riscos produzidos sistematicamente pela interferência humana nos seus processos decisórios. A sociedade industrial não consegue mais dar respostas protetivas e imediatas às questões sociais, econômicas, políticas e individuais.²¹

Boratti, ao analisar a obra de Ulrich Beck, lista as conseqüências dos riscos a que a sociedade passou a se submeter: a) Danos geralmente irreversíveis, muitas vezes atingindo dimensões catastróficas; b) Inexistência de fronteiras espaciais, acarretando em situações de nível global; c) Rompimento das barreiras sociais, na medida em que não há discriminação de destinatários quanto à renda, grau de educação, profissão, hábitos alimentares e condições de moradia; d) Extensão das

¹⁸ BORATTI, Larissa Verri. **Aspectos Teórico-Jurídicos do Risco Ambiental no Espaço Urbano**. Dissertação submetida à Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do grau de Mestre em Direito. Orientador: Prof. Dr. José Rubens Morato Leite. Florianópolis, 2008. pp. 42-43.

¹⁹ Ibidem, p. 43.

²⁰ Ibidem, p. 44.

²¹ BECK, Ulrich. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. In: BECK, Ulrich; GUIDDENS, Anthony; LASH, Scott. **Modernização reflexiva. Política, tradição e estética na ordem social moderna**. Trad. Magda Lopes. 1. reimp. São Paulo: UNESP, 1997. p. 15.

conseqüências às futuras gerações (ilimitação temporal); e) Submissão à percepção científica, deslocando as decisões do âmbito exclusivamente político ou judicial.²²

Após a análise da teoria da sociedade de risco e entendimento dos aspectos teóricos e históricos que levaram a eminente crise ecológica, resta claro que o ato de planejar a cidade contemporânea deva sofrer adaptações à nova realidade. Planos padronizados e mecanicistas não serão suficientes nem eficientes à problemática urbano-ambiental.

1.3 BASE PRINCIPOLÓGICA PARA ANÁLISE E COMPREENSÃO DO ESPAÇO URBANO

Segundo Bonavides, os princípios, uma vez constitucionalizados, se fazem chave de todo um sistema normativo. São normas providas de um alto grau de generalidade e indeterminação, sujeitas à interpretação para aplicação aos casos concretos, de caráter programático e hierarquicamente superiores às demais normas do ordenamento jurídico.²³

Passa-se para a análise pontual dos princípios da gestão urbana, provenientes tanto do Direito Urbanístico, como do Direito Ambiental e de outros ramos conexos. Deixa-se clara, desde já, a falta de pretensão do presente trabalho de esgotamento da temática. A análise se dará de forma sucinta, tratando dos principais princípios, de forma suficiente para melhor entendimento das decisões que permeiam o planejamento das cidades e fundamentam as argumentações por ora apresentadas.

²² BORATTI, Larissa Verri. **Aspectos Teórico-Jurídicos do Risco Ambiental no Espaço Urbano**. Dissertação submetida à Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do grau de Mestre em Direito. Orientador: Prof. Dr. José Rubens Morato Leite. Florianópolis, 2008. p. 45 e ss.

²³ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 24. ed. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 255 e ss.

Prevenção/Precaução:

A gestão do risco na sociedade contemporânea pressupõe a assimilação dos princípios da Prevenção e da Precaução, típicos do Direito Ambiental. O mapeamento e identificação dos riscos não são suficientes para motivar a tomada de decisões de caráter inibitório/cautelares. Desta feita, se faz essencial a compreensão de tais princípios, a fim de justificar as atitudes limitadoras da administração pública quanto aos interesses particulares.

Embora nos melhores dicionários da língua portuguesa as palavras prevenir e precaver sejam sinônimas, no Direito Ambiental representam situações distintas, convergindo apenas no sentido da preservação.

O Princípio da Prevenção pressupõe perigo concreto, embasado em informações científicas certas e precisas sobre o grau de sua periculosidade. Sendo assim, não se discute se atividade representa perigo ao bem-estar local e/ou global. Isto é fato já consolidado na comunidade científica e reconhecido pela própria sociedade.²⁴

Quanto ao aspecto temporal, o risco é tido como atual e imediato. Dada a iminência do dano, o conteúdo preventivo do Princípio da Prevenção é considerado menor do que no Princípio da Precaução. Sendo a origem conhecida e o perigo certo, a interferência estatal na iniciativa privada é plenamente justificável a fim de se evitar a concreção do dano.

Todavia, não há congruência entre a objetividade do Princípio da Prevenção e a complexidade típica da sociedade de risco. Para adequar às necessidades do novo cenário, construiu-se no Direito Ambiental o conceito da precaução, adaptando-se o princípio da prevenção às situações de incerteza.

O Princípio da Precaução atua com a noção de perigo abstrato (ou risco), quando as informações levantadas não são suficientes para a quantificação dos danos e a amplitude e efeitos, não permitindo um juízo razoável de certeza. Apesar da fragilidade das conclusões obtidas e da dúvida científica, os prováveis efeitos da atividade são potencialmente perigosos. Ou seja: há uma verossímil convicção de nocividade. No caso da precaução, a concretude temporal do dano resta incerta, poden-

²⁴ LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patrick de Araújo. **Direito Ambiental na Sociedade de Risco**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002. p. 62 e ss.

do ultrapassar as fronteiras geracionais e acarretar em situações de irreversibilidade.²⁵

Na prática, após a identificação da atividade potencialmente perigosa e configurada a relação de causalidade com os possíveis riscos, num juízo de mera verossimilhança, está autorizado o administrador público a atuar de forma cautelar. Não obstante, o Princípio da Precaução não é absoluto, ficando facultada ao particular prejudicado a inversão do ônus da prova, a fim de se evitar a discricionariedade ilimitada do administrador.

Eqüidade intergeracional:

Mais do que um princípio norteador da hermenêutica das normas, o direito das futuras gerações representa um dos fins maiores do Direito Ambiental. Aliás, a proteção do meio ambiente pressupõe a continuidade de sua diversidade e grandeza. A CF/88²⁶ incluiu as futuras gerações como dignas da proteção constitucional, seguindo as convergências das orientações internacionais em favor dos direitos humanos.

O princípio da eqüidade intergeracional constitui uma ramificação do princípio da solidariedade, projetado ao futuro. A solidariedade, segundo Duguit, advém da tendência natural do ser humano da vida em sociedade, conforme explicita:

o ser humano nasce integrando uma coletividade; vive sempre em sociedade e assim considerando só pode viver em sociedade (...) o fundamento do direito deve basear-se, sem dúvida, (...) no indivíduo comprometido com os vínculos da solidariedade social. Não é razoável afirmar que os homens nascem livres e iguais em direitos, mas sim que nascem partícipes de uma coletividade e sujeitos, assim, a todas as obrigações que subentendem a manutenção e desenvolvimento da vida coletiva.²⁷

²⁵ LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patrick de Araújo. **Direito Ambiental na Sociedade de Risco**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002. p. 65 e ss.

²⁶ CF/88, artigo 225, *caput*.

²⁷ DUGUIT, Pierre M. N. Léon. **Fundamentos do Direito**. São Paulo: Ícone, 1996, p. 15 e ss.

Não deve ser interpretado de forma exagerada, já que as restrições estabelecidas às gerações presentes devem ser proporcionais e razoáveis, visando evitar abusos individualistas. Não quer dizer que a sociedade atual deva abrir mão do bem-estar presente em prol das gerações futuras. A atuação deve primar pelo não esgotamento dos recursos, pela criação de substitutivos e de processos de exploração mais eficientes. Conforme explanado por Leite e Ayala, “o *Princípio da conservação de opções requer que seja mantido o balanceamento sobre a diversidade da base de recursos*”.²⁸

Percebe-se a íntima relação com os princípios da prevenção e precaução, que atua justamente objetivando a preservação dos direitos das futuras gerações. Atitudes preventivas são essenciais quando o risco é iminente ou é elevado o grau de abstração dos possíveis danos. Ainda, caso tais princípios não sejam aplicados, haverá uma imensa dificuldade das gerações futuras em identificar os agentes promotores e estabelecer o nexo causal, acabando por recair na irresponsabilidade do dano.

Função Social da Propriedade:

O conceito tradicional do direito à propriedade pressupõe usar, gozar e dispor do bem de forma plena, exclusiva, absoluta, perpétua e ilimitada. A feição marcadamente individualista do direito de propriedade tornou-se incongruente com a noção moderna do Estado Democrático de Direito. Neste sentido, os atributos típicos da propriedade privada vêm sofrendo consideráveis restrições pela legislação recente.²⁹

Dentre as formas de intervenção na propriedade privada, destaca-se o princípio da função social da propriedade, previsto na Constituição Federal de 1988 como direito fundamental (artigo 5º, XXIII) e restrição à ordem econômica (artigo 170, III).

Como espécies do gênero função social da propriedade, a Magna Carta dá tratamento diferenciado à propriedade urbana e rural. Conforme o artigo 186, a propriedade rural cumpre a sua função social quando atende simultaneamente os se-

²⁸ LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patrick de Araújo. **Direito Ambiental na Sociedade de Risco**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002. p. 99.

²⁹ GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro – Direito das Coisas**. v. 5. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. pp. 221-222.

guintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Quanto à propriedade urbana, a Constituição não fixou critérios assim como o fez quanto à propriedade rural. Os requisitos para seu cumprimento foram delegadas à legislação municipal dos planos diretores (artigo 182, §2º), respeitadas as peculiaridades locais.³⁰

No Código Civil de 2002, a função social da propriedade aparece como exceção aos direitos do proprietário listados no *caput* do artigo 1228, de forma a deixar clara a prevalência dos direitos coletivos/difusos, a saber:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

(...)

§ 3º O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente.

Segundo Rocha³¹, a função social da propriedade não desnatura o direito de propriedade, mas qualifica-o. Gonçalves afirma se tratar de uma evolução, “*podendo ser percebida pelo surgimento de normas de direito público numa seara que até pouco tempo era exclusiva do direito privado*”.³² Neste norte, Silva cita a lição de Spantigati:

³⁰ Vide item 2.2, que trata especificamente da Função Social da Propriedade Urbana.

³¹ ROCHA, Julio Cesar de Sá. **Função Ambiental da Cidade: Direito ao meio ambiente urbano ecologicamente equilibrado**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999. p. 30.

³² GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro – Direito das Coisas**. v. 5. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 3.

Constitui um equilíbrio entre o interesse privado e o interesse público que orienta a utilização do bem e predetermina seus usos, de sorte que se pode obter, nos modos de vida e nas condições de moradia dos indivíduos, um desenvolvimento pleno da personalidade. Nesta construção está claro que o interesse do indivíduo fica subordinado ao interesse coletivo por uma boa urbanização, e que a estrutura interna do direito de propriedade é um aspecto instrumental no respeitante ao complexo sistema da disciplina urbanística.³³

Sendo assim, o princípio da função social da propriedade vem legitimar a intervenção do Estado no domínio privado. A propriedade particular perde seu caráter imaculado, podendo ser objeto de desapropriação ou de outras medidas coercitivas em prol do bem comum.

Funções Sociais da Cidade:

Este princípio é expressamente previsto no *caput* do artigo 182 da CF/88, que trata das políticas públicas urbanas. Significa o pleno fomento do direito à cidade, compreendido originalmente como condições dignas de habitação, trabalho, lazer e circulação.

Hoje, porém, o seu conceito evoluiu e ampliou sua abrangência, abarcando conceitos mais amplos como a busca do bem-estar e da sadia qualidade de vida, direitos estes devidos pela cidade aos seus moradores. Incorpora, desta forma, a afirmação de todos os direitos que sofrem interferência no meio urbano, sejam eles fundamentais ou não.

Dentre as funções sociais da cidade está a sua função ambiental, ante a sua inevitável relação com a qualidade de vida da população. Tietzmann e Silva traduz acertadamente:

A função social da cidade será determinada pelo exercício das funções e dinâmicas urbanas, ou seja, a cidade não será mais vista como o local onde se vive, mas de modo mais integrado entre as funções que ela exerce e suas dinâmicas – econômica, social, cultural. Além disso, sua inter-relação com o meio natural, que compreende o meio natural que a contorna, ou com outras cidades, não deve ser tampouco negligenciado. Essa função social é formada pela relação da cidade com o cidadão, a quem deve satisfazer em

³³ SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 68.

relação às suas expectativas, as suas necessidades, ligadas ao desenvolvimento urbano.³⁴

A busca do cumprimento de sua função social, mesmo sendo uma construção jurídica fictícia e longe de sua concretude total, constitui o caminho para o desenvolvimento sustentável da cidade, a ser tratado no terceiro capítulo.

1.4 A EVOLUÇÃO LEGISLATIVA BRASILEIRA E AS DIRETRIZES DA LEI Nº 10.257/01 – ESTATUTO DA CIDADE

A Constituição Federal brasileira, promulgada em 1988, traz um capítulo destinado às Políticas Urbanas, pela primeira vez na história constitucional deste país, estipulando em seu artigo 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”*.

Este capítulo está inserido na CF em seu Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira. A escolha do legislador em alocá-lo neste título explica-se por ser a política urbana elemento da política nacional de desenvolvimento em geral. Trata-se de uma das formas de intervenção do Estado na economia, de modo a minimizar o impacto da opção constitucional pela ordem capitalista³⁵.

No sentido estabelecido pelo supracitado artigo, bem como o disposto no artigo 21, XX³⁶, que trata das competências da União, coube à legislação ordinária federal a definição das normas gerais, a fim de se regulamentar o desenvolvimento urbano e disponibilizar aos administradores públicos ferramentas de gestão. Antes mesmo da CF/88, vários anteprojetos e projetos de lei visando estabelecer normas de política urbana entraram em pauta, dada a importância da temática.

³⁴ SILVA, José Antônio Tietzmann. As perspectivas das cidades sustentáveis: entre a teoria e a prática. In: BENJAMIN, Antônio Heman V. (coord.). **Revista de Direito Ambiental**. v. 43. São Paulo: Revista dos Tribunais, jul-set/2006. p. 136.

³⁵ SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27. ed. Malheiros: São Paulo, 2006. pp. 816 e ss.

³⁶ CF/88, art. 21, XX: *Compete à União: instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos.*

Essencialmente compilando as propostas anteriores, o Projeto de Lei nº 5.788/90, do Senador Pompeu de Souza³⁷, foi alvo de debates acalorados e de pressão de vários setores da sociedade com interesses antagônicos (e, claro, debate este fomentado pela imprensa nacional), sofrendo diversas emendas, substitutivos e vetos presidenciais.

Após onze longos anos de processo legislativo, em outubro de 2001 foi promulgada a lei nº 10.257, intitulada de “Estatuto da Cidade”, representando o marco histórico no processo brasileiro de reforma urbana e de inversão de paradigmas, dada a carência no direito pátrio de legislação para regulação da ocupação urbana.

Cabe deixar claro que o Estatuto da Cidade não se limitou a estabelecer e regulamentar os instrumentos de gestão urbana. Tem a função de norma geral e, ao disciplinar o capítulo da CF/88, instituiu a base principiológica para a devida hermenêutica das questões jurídicas relacionadas ao processo de uso, ocupação e parcelamento do solo urbano, sendo o grande marco do Direito Urbanístico brasileiro³⁸. Representou, desta forma, o início do árduo processo de mudança paradigmática, do individual ao coletivo, conforme ressalta Fernandes:

se Direito Urbanístico e gestão urbana não podem mais ser pensados separadamente, é preciso “arrancar” o tratamento jurídico do direito de propriedade imobiliária do âmbito individualista do Direito Civil para colocá-lo no âmbito social do Direito Urbanístico, de tal forma que o direito coletivo ao planejamento das cidades, criado pela Constituição Federal de 1988, seja materializado. Da mesma forma, é preciso “arrancar” o tratamento jurídico da gestão urbana do âmbito restritivo do Direito Administrativo para colocá-lo no âmbito mais dinâmico do Direito Urbanístico, de tal forma que o direito coletivo à gestão participativa das cidades, também criado pela Constituição Federal de 1988, seja efetivado³⁹.

³⁷ Senador pelo Distrito Federal, entre os anos de 1987 e 1991. Formado em Sociologia e Psicologia. Renomado Jornalista e Escritor. Faleceu em 1991, logo após a propositura do projeto de lei que veio a se concretizar no Estatuto da Cidade.

³⁸ FERNANDES, Edésio. Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade: Algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. In: MATTOS, Liana Portilho (org.). **Estatuto da Cidade Comentado**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. p. 33.

³⁹ FERNANDES, Edésio. Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade: Algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. In: MATTOS, Liana Portilho (org.). **Estatuto da Cidade Comentado**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. p. 34.

A complexidade da problemática urbana despende uma análise interdisciplinar da matéria, conciliando-se interesses individuais, econômicos, sociais e ambientais⁴⁰. Harmonizar tais interesses, por demais antagônicos, é a difícil tarefa do Direito Urbanístico.

Segundo Silva, Direito Urbanístico é ramo do direito público que tem por objetivo expor, interpretar e sistematizar as normas e princípios disciplinadores dos espaços habitáveis, de modo a organizar e propiciar melhores condições de vida na comunidade⁴¹. Trata-se de função pública, traduzindo função como o poder que se deve exercer não por interesse próprio, mas de outrem. No caso da função pública, o Estado atua em prol da coletividade e não em causa própria⁴².

Por sua vez, o Direito Ambiental se traduz na ciência que busca adequar o comportamento humano e seus meios de produção ao meio ambiente que o permeia, de forma sustentável e equilibrada, a fim de se garantir a sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações.

Vislumbra-se uma relação intrínseca entre Direito Urbano e Ambiental, já que a cidade é um dos objetos deste e o objeto daquele. Observa-se um ponto de intersecção entre as matérias⁴³. O Direito Urbanístico tem como preocupação primeira a ordenação do espaço urbano; mas para isto deve respeitar sua função social e objetivar o bem maior da coletividade (busca do bem-estar geral). O Direito Ambiental, por sua vez, hodiernamente visa ao equilíbrio ambiental, primando pela coexistência do desenvolvimento e da qualidade de vida. Suas bases principiológicas são homônimas ou complementares, conforme frisa Boratti:

Mas, sobretudo, torna-se objeto de análise por refletir muitas das concepções aqui tratadas no que diz com a finalidade de harmonização dos preceitos constitucionais relativos à proteção do equilíbrio ecológico, promoção da sadia qualidade de vida, direitos fundamentais intergeracionais, dignidade humana e direito a cidades

⁴⁰ Lei nº 10.257/01, art. 1º, parágrafo único: Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece 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.

⁴¹ SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 42.

⁴² SANT'ANNA, Mariana Senna. Planejamento urbano e qualidade de vida – Da Constituição Federal ao plano diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu (Coord.). **Direito Urbanístico e Ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 146.

⁴³ Ambos são ramos do Direito Público. Há debates doutrinários sobre a autonomia das duas matérias. Todavia, a autonomia do Direito Ambiental está melhor consolidada.

sustentáveis. Ou seja, a necessária harmonização entre legislação urbanística e ambiental. E isto a partir, principalmente, da atuação do ente municipal por meio da implementação de instrumental técnico e jurídico voltado ao reconhecimento das especificidades de cada realidade local como base do processo de planejamento e gestão⁴⁴.

Cabe salientar o tênue balanceamento das disciplinas: o espectro ambiental não pode engessar a gestão urbana; as políticas urbanas não podem se abster da análise ambiental.

Resta agora justificar o tratamento jurídico ambiental dispensado às cidades. Marques lembra que, de acordo com o artigo 225 da Constituição Federal⁴⁵, são requisitos do bem jurídico ambiental: a) a caracterização como bem de uso comum do povo; b) a necessidade de ser essencial à sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações, trazendo benefícios ao homem quanto ao seu bem-estar, saúde e segurança⁴⁶.

A cidade traduz-se como ecossistema artificial complexo, mas incompleto, pois depende da atuação externa para obtenção de elementos básicos à sobrevivência (água, alimentos, energia, etc), assim como dos recursos naturais. Dado o movimento migratório do campo para os grandes centros, institui-se como o *habitat* do homem moderno, unidade foco dos esforços governamentais para o alcance de um mundo mais apropriado⁴⁷.

Neste norte, não restam dúvidas quanto ao enquadramento da cidade como elemento do meio ambiente, sendo merecedora da tutela jurídico-ambiental, sendo também dever do Poder Público a instituição de ações no sentido de defender e preservar as cidades para usufruto das presentes e futuras gerações.

Em suas diretrizes gerais, como anteriormente salientado, o Estatuto da Cidade estabelece nortes à Administração Pública Municipal para todos os seus

⁴⁴ BORATTI, Larissa Verri. **Aspectos Teórico-Jurídicos do Risco Ambiental no Espaço Urbano**. Dissertação submetida à Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do grau de Mestre em Direito. Orientador: Prof. Dr. José Rubens Morato Leite. Florianópolis, 2008. p. 205.

⁴⁵ CF/88, art. 225, *caput*: 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.

⁴⁶ MARQUES, José Roberto. **Meio Ambiente Urbano**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005. p. 97.

⁴⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Trabalho Preparatório da Conferência Habitat II**. Turquia, 1996.

atos, não se limitando ao arrolamento de instrumentos de atuação. Ratifica-se a condição coletiva dos direitos urbanos, visando o bem-estar geral da população, em detrimento de certos direitos individuais. No processo de estruturação das cidades, o Estatuto foca no ordenamento do crescimento urbano, buscando a sustentabilidade de suas medidas, de forma a assegurar a verdadeira qualidade de vida.

Apesar de que a cidade se apresenta fragmentada em seus diferentes aspectos, sendo que alguns setores se mostram mais fortes/representativos, o referido diploma busca o tratamento igualitário de seus componentes, de modo a garantir o bem-estar geral da população.

O cerne de suas normas gerais e diretrizes, sem subestimar as demais determinações, consiste na aplicação do princípio da função social da propriedade, em cumprimento à determinação constitucional.

Após fixar a lógica norteadora em seus primeiros artigos, no artigo 4º do diploma em estudo são listados os principais instrumentos de política urbana, em todos os níveis da Federação. Compete à União o fomento de planos de desenvolvimento a nível nacional, regional e interestadual (inciso I). Por sua vez, aos Estados cabe o planejamento das regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões (inciso II).

A competência para legislar sobre temas urbanísticos é concorrente entre União, Estados e Municípios (art. 24, I, CF). Competência concorrente, apesar de objetivar o aumento da atuação do poder estatal à temática, acaba por, de fato, diminuir a responsabilidade dos entes e a proteção almejada. O que era para ser responsabilidade de todos, acaba sendo responsabilidade de ninguém.

Esta questão foi superada pela própria Constituição e principalmente com o advento do Estatuto da Cidade. Não obstante a importância das ações nacionais e estaduais, o Poder Público Municipal figura como principal ator das políticas urbanas. Isto porque cabe aos Municípios a salvaguarda do interesse local, conforme frisa o artigo 30 da Magna Carta (repartição das competências entre os entes federativos). De acordo com Rocha, interpretando a definição de Roque Antonio Carraza:

interesses locais são aqueles que o próprio Município, por meio de lei, vier a entender de seu peculiar interesse (...). Daí a Constituição Federal ter usado fórmula abrangente, a indicar a amplitude da autonomia municipal: assuntos de interesse local. De acordo com esta síntese feliz, cada Município é livre para organizar-se, consultando seus interesses particulares, observadas, apenas, as restrições que objetivam manter de pé os marcos que separam as competências das pessoas políticas.⁴⁸

Assumindo o formato federalista, a CF/88 aumentou o prestígio das autonomias locais, tomando como base o Princípio da Subsidiariedade, quando o Município prefere ao Estado, e este à União. Barros acertadamente conceitua:

O valor *subsidiariedade* recusa a idéia de monopólio e prestigia a de participação, porquanto pressupõe harmonia, equilíbrio entre o central e o periférico. (...) Sob sua disciplina, os homens ou uma comunidade menor podem fazer, por si próprios, aquelas condutas que não devem ser assumidas por uma sociedade mais elevada e politicamente melhor organizada, motivo pelo qual sustenta-se que a difusão do princípio está vinculada à ordenação e função recíproca que os grupos realizam entre si com a comunidade política que os compreende⁴⁹.

Tal opção justifica-se, obviamente, pela proximidade da administração municipal à população diretamente interessada, devendo receber e processar as reivindicações, transformando-as em ações.

Lista o referido artigo (inciso III), entre as principais ações urbanísticas municipais (nas vertentes econômica, social e ambiental): a) o estabelecimento de plano diretor; b) a disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; c) o zoneamento ambiental; d) o plano plurianual; e) as diretrizes orçamentárias e orçamento anual; f) a gestão orçamentária participativa; g) os planos, programas e projetos setoriais; h) os planos de desenvolvimento econômico e social.

Ainda, elenca outros instrumentos que facilitam na intervenção pública no fomento urbano: institutos tributários e financeiros, como os incentivos fiscais (inciso

⁴⁸ ROCHA, Julio Cesar de Sá. **Função Ambiental da Cidade**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999. p. 27.

⁴⁹ BARROS, Júlia Prestes Chuffi. O princípio da subsidiariedade e o Estado. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 11, n. 1277, 30 dez. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9347>>. Acesso em: 16 set. 2009.

IV); institutos jurídicos e políticos, como o usucapião e o plebiscito (inciso V); o estudo prévio de impacto ambiental (inciso VI) e de vizinhança⁵⁰ (inciso VII).

Justifica-se a escolha do Plano Diretor como objeto de apreciação do presente trabalho, entre tantas outras interessantes opções, dada a importância ressaltada pela Constituição Federal, estima esta refletida no Estatuto da Cidade⁵¹. Consiste, sem dúvida, no instrumento norteador da atuação municipal no processo de regulamentação da ocupação urbana. Passa-se, no próximo capítulo, para a análise mais aprofundada deste instituto.

⁵⁰ Sobre EIV, Boratti faz uma análise deste instituto no mesmo norte do presente trabalho em: BORATTI, Larissa Verri. **Aspectos Teórico-Jurídicos do Risco Ambiental no Espaço Urbano**. Dissertação submetida à Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do grau de Mestre em Direito. Orientador: Prof. Dr. José Rubens Morato Leite. Florianópolis, 2008. p. 212 e ss.

⁵¹ O Estatuto é norma geral e suas diretrizes devem ser observadas no processo de elaboração e aplicação da lei que instituir o plano diretor.

CAP. 2 – O PLANO DIRETOR COMO PRINCIPAL INSTRUMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA URBANA E SUA APLICAÇÃO NA GESTÃO AMBIENTAL

2.1 CONCEITUAÇÃO

Para a melhor compreensão da temática sugerida, cabe ao pesquisador a delimitação do objeto de estudo e sua definição conforme o foco selecionado. Por ser uma ferramenta interessante a diferentes áreas do conhecimento e profissionais, como arquitetos urbanistas, corretores e juristas, e, ainda, por ser anterior à Constituição de 1988 e ao Estatuto da Cidade, o Plano Diretor é objeto das mais diversas conceituações.

Outro fator que dificulta o consenso quanto à melhor definição, diante da imprecisão da lei geral, é o fato de que cada município adapta seus planos diretores à conveniência de sua região, conforme lhes é facultado. Na definição do processo de ocupação urbana, há pontos em comum entre os planos diretores dos municípios brasileiros, mas permitem-se adaptações no que lhes for peculiar.

Em um primeiro momento, trabalhando especificamente com as palavras, Silva dá significado isoladamente à palavra “plano”, para em seguida definir “diretor”:

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.⁵²

A princípio parece uma definição por demais simplória. Todavia, é a base para o bom entendimento das demais significações. Neste sentido, o plano diretor resume-se no conjunto de providências a serem tomadas antecipadamente, com sujeitos e lugar de atuação determinados, a fim de se atingir certo rumo, certa direção, a curto, médio e/ou longo prazo.

A Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, em 1991, dedicou uma norma com recomendações técnicas ao plano diretor. A NB 1350 conceitua o plano

⁵² SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 134.

diretor como “*Instrumento básico de um processo de planejamento municipal para a implantação da política de desenvolvimento urbano, norteando a ação dos agentes públicos e privados*”.⁵³

Por sua vez, a definição retirada da legislação brasileira é vaga por demais, não sendo submetida a limites bem precisos. A Constituição Federal de 1988 atribuiu ao plano diretor, conforme redação do artigo 182, a missão de ser o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, devendo zelar pelo cumprimento da função social da propriedade, sem nada mais acrescentar, deixando isto para a legislação ordinária.

O Estatuto da Cidade, como norma geral, também não traz em seu texto uma definição precisa. Contudo, através de um esforço hermenêutico, retira-se do texto normativo a seguinte conceituação de plano diretor: trata-se de lei municipal, matriz norteadora do processo de planejamento do município, estabelecendo diretrizes quanto ao gerenciamento territorial, vinculando o Poder Público na fixação das leis orçamentárias (plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual) e os demais instrumentos de ordenação do solo.

Villaça mescla as definições e chega à seguinte demarcação:

Seria um plano que, a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infra-estrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas estas definidas para curto, médio e longo prazos, e aprovadas por lei municipal.⁵⁴

Como bem lembrado por Boratti, na oportunidade em que foi debatedora no Painel sobre Cidades, do IV Simpósio Dano Ambiental na Sociedade de Risco⁵⁵, o plano diretor é parte integrante do **processo decisório** do município,

⁵³ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NB 1350** - Normas para elaboração de plano diretor. Rio de Janeiro, 1991.

⁵⁴ VILLAÇA, Flávio. Dilemas do Plano Diretor. In: **CEPAM. O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, 1999. pp. 237-247.

⁵⁵ BORATTI, Larissa Verri. Plano Diretor e Proteção Ambiental. In: Painel Cidades Sustentáveis: Gestão do Risco Urbano-Ambiental. **IV Simpósio Dano Ambiental na Sociedade de Risco**. Florianópolis: GPDA, 17/06/2009.

delineando/limitando o crescimento urbano ao longo do tempo. Através desta lei, apontam-se as prioridades que garantam a cidade “ideal” e justa, em conformidade com o interesse local.

Com a clareza que lhe é peculiar, Meirelles assim define:

O plano diretor ou plano de desenvolvimento integrado, como modernamente se diz, é o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local. Deve ser a expressão das aspirações dos munícipes quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto cidade/campo. É o instrumento técnico-legal definidor dos objetivos de cada Municipalidade, e por isso mesmo com supremacia sobre os outros, para orientar toda a atividade da Administração e dos administrados nas realizações públicas e particulares que interessem ou afetem a coletividade.⁵⁶

Em suma, o plano diretor representa a principal lei de competência municipal, fixando limites à propriedade privada, em prol da supremacia do interesse público e coletivo, através da definição da função social da propriedade. Estabelece diretrizes de crescimento urbano, de modo a garantir a sustentabilidade da cidade em seus recursos, para as presentes e futuras gerações.

2.2 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA

Como no item anterior foi demonstrado, o conceito de plano diretor está atrelado ao cumprimento, por parte da propriedade, de sua função social. Neste íterim, para melhor compreensão do instrumento de gestão espacial urbana, deve-se aprofundar o conhecimento sobre o princípio constitucional da função social da propriedade⁵⁷.

O princípio da função social da propriedade se divide quanto ao objeto: propriedade móvel ou imóvel, propriedade rural ou urbana. Será feita a análise

⁵⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16.ed. São Paulo: Malheiros, 2008. pp. 550-551.

⁵⁷ O Princípio da Função Social da Propriedade já foi abordado no primeiro capítulo do presente trabalho, voltado aos aspectos históricos e conceituais. Neste item será analisado sob ótica mais prática, inserido no Plano Diretor.

somente em relação à propriedade imóvel urbana, interessante ao presente trabalho. Sobre o assunto, transcorre Silva:

É em relação à propriedade urbana que a função social, como preceito jurídico-constitucional plenamente eficaz, tem seu alcance mais intenso de atingir o regime de atribuição do direito e o regime de seu exercício. Pelo primeiro cumpre um objetivo de legitimação, enquanto determina uma causa justificadora da qualidade de proprietário. Pelo segundo realiza um objetivo de harmonização dos interesses sociais e dos privativos de seu titular, através da ordenação do conteúdo do direito.⁵⁸

Diz o Estatuto da Cidade:

Art. 39: A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2o desta Lei.

Conforme salienta Saule Junior⁵⁹, o artigo 2º, inciso VI, das diretrizes gerais do Estatuto da Cidade fixa os parâmetros do cumprimento da função social. Completa-se a análise do autor de forma paralela com o artigo 39 do referido diploma legal, acima citado:

- *Quanto à qualidade de vida, visa evitar:* o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana; a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão de infraestrutura correspondente; a deterioração das áreas urbanizadas; a poluição e degradação ambiental.
- *Quanto à justiça social, visa evitar:* a utilização inadequada dos imóveis urbanos; a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

⁵⁸ SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 68.

⁵⁹ SAULE JUNIOR, Nelson. Do plano diretor. In: MATTOS, Liana Portilho (org.). **Estatuto da Cidade Comentado**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. pp. 259-260

- *Quanto ao desenvolvimento das atividades econômicas, visa evitar: a proximidade de imóveis com usos incompatíveis ou inconvenientes.*

É incumbência do Poder Público Municipal a delimitação dos direitos dos proprietários de imóveis, por meio de seus planos diretores. Desta forma, cada município tem autonomia para caracterizar de sua forma os critérios de cumprimento da função social da propriedade, de acordo com as necessidades urbanísticas que lhe são peculiares.

Escreve Bonizzato que: *“Por assim dizer, aqui se considera que o plano diretor adquire o status de norma administrativa capaz de limitar o exercício do direito de propriedade em favor de um adequado desenvolvimento da cidade. Vale dizer: em favor do interesse de toda uma coletividade”*.⁶⁰ Configura-se no alicerce para o estabelecimento das políticas públicas urbanas, a fim de se assegurar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, conforme artigo 182, *caput*, da Magna Carta, para o bem maior da sociedade presente e gerações futuras.

2.3 CONTEÚDO

O plano diretor consagra-se como o instrumento primeiro da política de desenvolvimento e expansão urbanos, conforme explicitado no artigo 40 do Estatuto da Cidade e artigo 182, §1º da Constituição Federal.

A legislação urbanística não estabelece limitação de conteúdo ao plano diretor. O Brasil é um país de dimensões continentais, de suntuosa diversidade cultural, social e econômica. Incabível um plano padrão às distantes realidades. As especificidades podem e devem ser consideradas, respeitados porte, características, histórico e região que se insere.

A melhor técnica, todavia, sugere o cuidado do legislador, no sentido de prezar pela viabilidade das ações. Incumbe ao plano o estabelecimento das estratégias gerais, cabendo as especificidades às normas executivas. Neste sentido, discorre Câmara:

⁶⁰ BONIZZATO, Luigi. **Propriedade Urbana Privada e Direitos Sociais**. Curitiba: Juriá, 2007. p. 80.

Como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, o plano diretor pode fixar as linhas mestras sobre todo e qualquer assunto de interesse municipal em matéria de urbanismo. Nesta atribuição estão inseridos o poder e o dever de esboçar a estratégia de utilização dos vários e importantes instrumentos da política urbana postos a disposição do Município (art. 4º do EdC). Portanto, respeitado o limite inerente a qualquer planejamento – segundo o qual, sob pena de perder a essência própria da planificação, o plano não pode prever detalhes e especificidades próprios de normas de implementação e execução - é possível afirmar que não existe matéria pertinente ao planejamento urbano que tenha sido excluída do âmbito de abrangência do plano diretor.⁶¹

O artigo 42 do Estatuto institui o conteúdo mínimo a ser legislado, fundamental a qualquer município, estabelecendo como obrigatório:

- a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado;
- disposições sobre direito de preempção, de outorga onerosa sobre o direito de construir, de alteração do uso do solo, de aplicação de operações consorciadas e de transferência do direito de transferir;
- a instituição de sistemas de acompanhamento e controle.

Levando em consideração todas as disposições do Estatuto, bem como as Resoluções do Conselho Nacional das Cidades e orientações do Movimento Nacional da Reforma Urbana, a cartilha⁶² disponibilizada aos vereadores pelo Ministério das Cidades dispõe, de forma didática, o que deve estar contido no plano diretor. Passa-se à análise dos pontos essenciais levantados na cartilha.

O começo do plano deve trazer o elenco dos *princípios norteadores* da administração local, devendo conter a definição de princípios gerais que sirvam como guia no processo decisório de gestão da cidade, reconhecendo os direitos da população, como à moradia digna e ao meio ambiente equilibrado.

⁶¹ CÂMARA. Jacintho Arruda. Plano Diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu (org.). **Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001**. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 331.

⁶² Cartilha dos Vereadores sobre Plano Diretor, elaborada pelo Ministério das Cidades. Disponível em: www.cidades.gov.br. Acesso em: 24/10/09.

Devem estar instituídos os *temas prioritários e objetivos estratégicos* ao longo do tempo. Trata-se de uma projeção futura da cidade, definindo-se qual cidade se quer, levando em consideração os diversos aspectos. As prioridades e metas orientarão a elaboração das *normas orçamentárias* (plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual).

Ainda, é necessário garantir a *auto-aplicabilidade*, não dependendo de outras normas para transformar o plano em ações, bem como os *instrumentos urbanísticos* devem ser regulamentados de forma coerente aos objetivos traçados.

Não se pode olvidar da definição das condições de cumprimento do princípio constitucional da *Função Social da Propriedade*, em prol da coletividade, a fim de se justificar as medidas invasivas ao direito individual.

Como exemplo, se traz: a) *Combate à especulação imobiliária*: estabelecimento de critérios para indicar imóveis subutilizados, não edificadas e não utilizados, principalmente aqueles inseridos em áreas providas de infra-estrutura pública; b) *Estímulos para ocupação de áreas bem localizadas*: delimitação destas áreas a fim de se potencializar a infra-estrutura disponível; c) *Estruturação territorial*: divisão do município em macrozonas, com características de urbanização semelhantes e com papel específico no futuro da cidade. Exemplos: áreas de adensamento, de preservação ambiental, de expansão urbana, de urbanização, de reestruturação, de contenção; d) *Parcelamento do solo*: regulamentação da criação de loteamentos, conjuntos habitacionais e condomínios, principais responsáveis da expansão urbana; e) *Espaços para moradia digna*: priorização de locais com infra-estrutura adequada e próximo aos pólos de emprego, evitando-se a segregação das periferias e a proliferação de bairros dormitórios. Definição das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); f) *Regularização de assentamentos clandestinos*: garantia de moradia digna e acesso aos serviços públicos essenciais, a partir da regularização urbanística e fundiária, e urbanização das áreas tornadas regulares. Caso haja necessidade de remoção da população, deve ser assegurada habitação nas proximidades.

Mesmo se tratando de um instrumento urbanístico, o plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo. Neste sentido, indispensável se faz o *planejamento territorial da zona rural*, assim como a *limitação da expansão*

urbana, com a fixação do perímetro urbano e restrição do crescimento horizontal, ponderando-se a infra-estrutura pública, o meio ambiente e tempo de deslocamento das zonas periféricas.

As *Áreas públicas* devem ser delimitadas e definida a sua destinação, reservando-as para a implantação de equipamentos públicos, como escolas e hospitais.

O *Desenvolvimento econômico* deve ser assegurado com estímulos públicos à economia, desde que respeitados o potencial e as características peculiares do município e o critério da sustentabilidade.

Quanto ao *transporte e mobilidade urbana*, sendo o sistema viário elemento de organização do território, o plano deve primar pelo encurtamento das distâncias entre casa e trabalho, facilitando a mobilidade urbana. O transporte coletivo deve ser priorizado e estimulado, a fim de se diminuir o fluxo de veículos particulares.

Deve restar assegurada a proteção das partes sensíveis da cidade, como as *comunidades tradicionais e áreas históricas*, visando à preservação da história e da identidade cultural e étnica, e as *áreas ambientalmente frágeis e de interesse paisagístico e ecológico*, com a demarcação das áreas de proteção com restrições à ocupação (seja para amparar o meio ambiente, seja pelos riscos de desastres como inundação e deslizamentos) e a criação de um sistema de áreas verdes.

Outro critério fundamental é a previsão de um *sistema de gestão democrática*, com a criação do Conselho Municipal, que exercerá o papel de acompanhar e fiscalizar a implementação do plano diretor e do Fundo Municipal, para financiar as ações definidas no plano. Ainda, devem estar previstos meios periódicos de participação popular, como audiências públicas, consultas, conferências, referendos e plebiscitos;

Por fim, deve constar o *prazo de vigência e de revisão*, sendo que a vigência deve ser condizente com os objetivos traçados e a revisão não pode ultrapassar dez anos, conforme estabelecido no Estatuto da Cidade.

Respeitada a exigência mínima legal, cada município tem autonomia para incluir temas urbanísticos que entender convenientes, desde que não se fuja do aspecto de gestão territorial. Ou mesmo, pode dar maior ou menor importância a

cada item do conteúdo obrigatório, de acordo com a conveniência e contexto local e temporal.

2.4 ELABORAÇÃO E PROCESSO LEGISLATIVO

É iniciativa do Poder Executivo Municipal a elaboração do projeto de plano diretor. Trata-se de concepção técnica multidisciplinar, realizada por profissionais pertencentes ao quadro da Administração Municipal ou, na inexistência de pessoas adequadas, contratados especialmente para assessorar este fim.

O processo de elaboração deve seguir os ditames da Lei Orgânica do município. Deve abranger as seguintes etapas, segundo Silva⁶³: a) Estudos preliminares; b) Diagnóstico; c) Plano de Diretrizes; d) Instrumentalização.

Estudos preliminares: faz-se a avaliação sumária dos problemas do município, fixando-se as características e o nível de profundidade dos estudos subseqüentes, de acordo com a política de planejamento municipal.

Diagnóstico: aprofundam-se os problemas levantados na etapa anterior, identificando-se as necessidades e prioridades a serem atendidas, através das mais diversas metodologias de pesquisa (desenvolvimento histórico, mapeamento cadastral, quantificação universal, leitura direta, etc). Além da análise retrospectiva, elementar a feitura da análise projetiva, especificando as possíveis soluções e sua viabilidade.

Plano de diretrizes: estabelece as orientações para a solução dos problemas identificados, determinando metas e meios para atingi-las.

Instrumentalização do plano: elaboração de instrumentos de atuação, a curto, médio e longo prazo. Trata-se do plano propriamente dito, compreendendo relatórios, mapas, quadros e propostas de transformação. Deve prever os recursos técnicos, humanos e financeiros (vinculará as leis orçamentárias).

O projeto do executivo deve ser submetido à Câmara de Vereadores, dada a exigência de aprovação por lei municipal. O processo legislativo é o estabelecido na Lei Orgânica do município, que determinará o quorum necessário para aprovação.

⁶³ SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 127 e ss.

Interessante ressaltar a importância maior desta lei, sendo cabível a exigência de quorum qualificado, garantindo maior segurança e perenidade à legislação, conforme ressaltado por Meirelles⁶⁴. Por esta razão, é facultado à própria Câmara estabelecer em seu regimento procedimento especial.

Cabe salientar que, conforme §4º do artigo 40 do diploma estatutário, deve ser assegurada a participação popular em todas as etapas do desenvolvimento do plano diretor, tanto na fase conduzida pelo executivo quanto pelo legislativo. A forma de participação será através da promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, sendo assegurada a publicidade de todos os documentos e informações produzidas. Apesar de ser requisito para a validação de todo o processo, há de se convir da dificuldade em se trabalhar com os diversos interesses válidos. Neste momento deve ser demonstrada a habilidade do administrador público na efetivação da gestão participativa.

A participação popular é garantida através do cumprimento dos seguintes requisitos: prazos estabelecidos suficientes para mobilização da população; metodologia participativa, permitindo o manifesto de todos; facilidade de acesso aos locais das atividades; horário adequado (de preferência a noite ou nos finais de semana); diversidade do público participante, contendo representantes dos diversos setores sociais e regiões; participação ativa dos participantes do núcleo gestor, escolhidos democraticamente; número suficiente de reuniões e audiências públicas; capacitação dos atores; ampla divulgação do cronograma, locais e da proposta em si, bem como de seus resultados⁶⁵.

Após a análise da casa legislativa, o projeto de lei pode ser aprovado, com ou sem emendas, ou rejeitado. Sendo aprovado pelo Poder Legislativo, retorna ao Poder Executivo, para sanção do Prefeito e sua publicação.

Por fim, aprovada a nova lei municipal, deve ser criado o Conselho Municipal do Plano Diretor, com atribuições dentro do Regimento Interno. Todo o material produzido ao longo do processo deve ser enviado ao Ministério da Cidade, que faz o controle do cumprimento dos requisitos legais.

⁶⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16.ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 552.

⁶⁵ Cartilha dos Vereadores sobre Plano Diretor, elaborada pelo Ministério das Cidades. Disponível em: www.cidades.gov.br. Acesso em: 24/10/09.

2.5 OBRIGATORIEDADE

Nem todos os municípios brasileiros estão obrigados a legislar sobre o plano diretor. Este cuidado do legislador se justifica, de acordo com Francisco:

Efetivamente, ciente e preocupado em atender à multiplicidade de realidades existente neste país continental, o legislador do Estatuto se preocupou em não criar uma obrigatoriedade geral, porquanto há muitos Municípios, com população diminuta, cuja economia está baseada em atividades rurais, em que, efetivamente, dispensável é a implementação de uma política urbana com o requinte e a sofisticação constantes do Estatuto, realidade que, ainda que existente e deve ser levada em conta numa norma geral federal, como é o Estatuto, é cada vez mais rara e marginal, mormente depois da edição de normas que dificultaram a criação de municípios no país⁶⁶.

Indubitável que a política ditada pelo Estatuto da Cidade se destina às “cidades urbanas”, e não às “cidades rurais”⁶⁷. Enquadram-se como rurais as cidades com baixa densidade demográfica, tendo sua economia voltada basicamente para a agricultura, e, neste sentido, não sofrendo de problemas tipicamente urbanos. A cidade, propriamente dita, reflete em uma gama de problemas dos mais diversos aspectos, como sociais, econômicos e ambientais, em regra geral inter-relacionados, necessitando de instrumentos de gestão em conformidade com a sua complexidade.

O artigo 41 do Estatuto arrola as hipóteses quando o plano diretor é obrigatório. Passa-se para a análise de mais aprofundada de cada uma destas hipóteses, justificando-se o critério do legislador.

A primeira obrigatoriedade (inciso I) se dá para as cidades com mais de vinte mil habitantes. Este critério é dado como obrigatório pela própria Constituição Federal, em seu artigo 182, §1º. Segundo dados da última Pesquisa de Informações Básicas Municipais⁶⁸, realizada em 2008 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, cerca de 71% dos 5.564 municípios brasileiros não atingiram

⁶⁶ FRANCISCO, Caramuru Afonso. **Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001. p. 251.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 252.

⁶⁸ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Informações estatísticas**. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em: 11/10/2009.

população superior a vinte mil habitantes. Não obstante, a faixa dos municípios com população entre vinte e cinquenta mil habitantes é a que mais tem crescido nos últimos levantamentos do IBGE.

Cabe frisar que os dados do IBGE são fonte oficial para a aplicação e exigência das normas que dependem de informações estatísticas. O próximo levantamento censitário, realizado a cada década, se dará em 2010. Isto acarretará, possivelmente, no aumento do número de municípios enquadrados no parâmetro de obrigatoriedade do plano diretor.

O critério populacional foi o único abraçado pelo texto constitucional de 1988. Os demais, a seguir explanados, que abrangem parâmetros quanto à localização e o interesse público, são novidades trazidas com o advento do Estatuto da Cidade em 2001⁶⁹.

A segunda exigência (inciso II), ainda que o município tenha menos de vinte mil habitantes, é para integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. No título destinado à organização político-administrativa, a Constituição brasileira institui que:

Art. 25, §3º: Os Estados poderão, 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.

Define-se como região metropolitana o conjunto de municípios com zona urbana contínua, sendo visível que um destes municípios é o pólo da região. Geralmente há o fomento exacerbado de uma cidade, atingindo de modo reflexo as cidades vizinhas. Também é uma contínua zona urbana figura da aglomeração urbana, mas não há município pólo. Neste caso, de regra houve o crescimento independente de cidades próximas, a ponto de se fundirem em uma única extensão urbana.

Trata-se da conurbação, fenômeno contemporâneo cada vez mais corriqueiro. Apesar da manutenção da autonomia político-administrativa, os limites entre as

⁶⁹ SANTOS, Maurício Barbosa dos. **Estatuto das Cidades – uma arma contra os inimigos**. 2. ed. Leme: J. H. Mizuno, 2004. p. 169.

idades se confundem e há a unificação das malhas urbanas. De acordo com Grau⁷⁰, algumas regiões territoriais sofrem de intensa urbanização, atingindo considerável densidade demográfica. Assim sendo, o desenvolvimento da região acarreta em uma estrutura comum definida pelo próprio movimento socioeconômico, gerando necessidades específicas que somente podem ser satisfatoriamente atendidas através de funções governamentais coordenadas, integrando-se suas infra-estruturas e políticas urbanas.

Percebe-se que o legislador deixou de incluir as cidades pertencentes às microrregiões entre as obrigatoriedades do plano diretor. Justificável esta opção, já que não há continuidade urbana entre as cidades pertencentes às microrregiões, tratando-se apenas de áreas geográficas contínuas com objetivos administrativos comuns, mas realidades urbanas distintas e descontínuas.

Também é obrigatório para áreas de especial interesse turístico (inciso IV). A Lei Federal nº 6.513/77 dispõe sobre a criação destas áreas, definindo-as no artigo 3º:

Art. 3º: Áreas Especiais de Interesse Turístico são trechos contínuos do território nacional, inclusive suas águas territoriais, a serem preservados e valorizados no sentido cultural e natural, e destinados à realização de planos e projetos de desenvolvimento turístico.

Fica estabelecido que as áreas especiais de interesse turístico nascem por decreto do Poder Executivo Federal, mediante proposta do Conselho Nacional do Turismo – CNTur⁷¹, visando, entre outros objetivos, ser parâmetro para o estabelecimento de normas de uso e ocupação do solo.

Saule Júnior⁷² considera que só há obrigatoriedade se a cidade turística se enquadrar simultaneamente no critério populacional ou pertencer à região metropolitana ou aglomerado urbano. Entende-se, entretanto, que a observação do autor foi equivocada. Em nenhum momento o legislador estabeleceu esta condição,

⁷⁰GRAU, Eros Roberto. **Direito Urbano**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983. p. 10.

⁷¹ Órgão vinculado ao Ministério do Turismo. Trata-se de um órgão colegiado com a atribuição de assessorar o ministro de Estado do Turismo na formulação e a aplicação da Política Nacional de Turismo e dos planos, programas, projetos e atividades derivados. Esse Conselho é formado por representantes do governo federal e dos diversos segmentos do turismo, atualmente possuindo 67 conselheiros de instituições e entidades do setor. Informações disponíveis em http://www.turismo.gov.br/turismo/conselhos/conselho_nacional. Acesso em: 22/10/09.

⁷² SAULE JUNIOR, Nelson. Do plano diretor. In: MATTOS, Liana Portilho (org.). **Estatuto da Cidade Comentado**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. p. 276.

bem como expressamente arrolou as cidades turísticas entre as obrigações do artigo 41. Assim entende Francisco, indo além:

já a legislação a respeito da política nacional do turismo exigia que os Municípios que fossem declarados áreas de especial interesse turístico tivessem um plano de desenvolvimento urbano, exigência que, naturalmente, era “letra morta” na medida em que não havia uma obrigação efetiva para que o planejamento municipal se realizasse, o que se altera, sobremaneira, diante da entrada em vigor do Estatuto da Cidade, motivo pelo qual se entende que, doravante, ante o estatuído pelo art. 41 da lei, devam os Municípios, que sejam áreas de especial interesse turístico, cumprir não só este dispositivo do Estatuto como também a própria Lei n. 6.513/1977, sob as penas da Lei⁷³.

Justifica-se a adoção deste critério pelas peculiaridades que cercam as cidades turísticas. É dever do gestor público, nos termos do artigo 1º da Lei nº 6.513/77, proteger os bens de valor histórico, artístico, arqueológico ou pré-histórico; as reservas e estações ecológicas; as áreas destinadas à proteção dos recursos naturais renováveis; as manifestações culturais ou etnológicas e os locais onde ocorram; as paisagens notáveis; as localidades e os acidentes naturais adequados ao repouso e à prática de atividades recreativas, desportivas ou de lazer; as fontes hidrominerais aproveitáveis; as localidades que apresentem condições climáticas especiais; e outros locais que venham a ser definidos por lei. Em se tratando de direito à propriedade, o plano diretor será o balizador para a proteção do patrimônio turístico.

Ademais, devido à sazonalidade da exploração turística, corriqueiramente as cidades são expostas a situações extremas, em razão do aumento populacional repentino, para o qual não há infra-estrutura satisfatória. Prejudica-se vários pontos essenciais à sadia qualidade de vida, como saneamento básico, distribuição de água e energia elétrica e mobilidade urbana.

Outro fator importante envolve a grande especulação imobiliária nas cidades com potencial turístico. O imóvel que sofre retenção especulativa não movimenta a economia local, e, ocioso, tampouco cumpre a sua função social. Além disso, conforme ressaltado pelo Arquiteto Renato Saboya:

⁷³ FRANCISCO, Caramuru Afonso. **Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001. p. 254.

a prática da especulação imobiliária é extremamente prejudicial para as cidades. Por causa dela, os tecidos urbanos tendem a ficar excessivamente rarefeitos em alguns locais e densificados em outros, gerando custos financeiros e sociais. A infra-estrutura, por exemplo, é sobrecarregada em algumas áreas e subutilizada em outras, tornando-se, em ambos os casos, mais cara em relação ao número de pessoas atendidas. A especulação gera maiores distâncias a serem percorridas, subutilização da infra-estrutura e aumento artificial do preço da terra⁷⁴.

Neste íterim, contatando-se o prejuízo trazido pela especulação imobiliária, os instrumentos regulamentados pelo plano diretor assumem essencial importância, a fim de assegurar o cumprimento da função social da sociedade.

O plano diretor também é exigido para cidades inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional (inciso V). A lei não deixa claro como se configura esta hipótese, mas se entende que são os casos quando há exigência de Estudo de Impacto Ambiental e de Vizinhança, desde que ultrapasse os limites do município, tomando proporções regionais ou até mesmo nacionais.

Novamente Saule Júnior⁷⁵ entende que não há obrigatoriedade a não ser que o município esteja enquadrado em umas das hipóteses dos incisos I e II, afirmando que o empreendimento ou atividade deve se adaptar ao plano diretor preexistente, e não acarretar na feitura do plano. Da mesma forma, trata-se de uma interpretação equivocada. Há duas situações possíveis: ou a cidade já possuía plano diretor e houve a necessidade de ser adaptado; ou a cidade não possuía plano diretor, mas passou a se enquadrar nesta obrigatoriedade. Em ambos os casos, dada a brusca alteração da realidade local, justifica-se a feitura do plano diretor ou revisão do preexistente. Não se trata, todavia, de abrandar a lei em prol dos empreendedores. Trata-se da adaptação à nova realidade, desde que justificável a alteração, instituindo-se medidas protetivas de modo a minimizar o impacto sócio-ambiental, e até mesmo estrutural. E, do mesmo modo, esclarece Francisco:

⁷⁴ SABOYA, Renato. **O que é especulação imobiliária**. Disponível em: <http://www.urbanidades.arq.br>. Acesso em: 23/10/2009.

⁷⁵ SAULE JUNIOR, Nelson. Do plano diretor. In: MATTOS, Liana Portilho (org.). **Estatuto da Cidade Comentado**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. pp. 276-277.

Esta medida é de grande importância e uma das mais promissoras do Estatuto da Cidade, porquanto, num gesto inovador e consciente, está-se impondo o planejamento urbano formal e sob controle da população sempre que um fator de significativo impacto vier a influenciar o Município, ou seja, adota-se uma postura prospectiva, impõe-se a formulação de uma política urbana preventiva e que tenha como objetivo minorar os efeitos negativos e otimizar os benefícios que a brutal modificação de realidade trará para o Município.⁷⁶

A construção de barragens hidrelétricas é o exemplo clássico para esta situação. Não são raros os casos em que o município é totalmente assolado, sendo necessário o deslocamento de seus moradores e de toda a sua infra-estrutura. O plano diretor será o guia para a reconstrução da cidade e a minimização dos impactos econômicos, sociais e ambientais. Entende-se, também, que mesmo obras estatais geram esta obrigatoriedade, como o caso da transposição do Rio São Francisco no nordeste brasileiro.

Interessante a ressalva do §1º do artigo 41: para os casos enquadrados no inciso V, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas. Trata-se, por óbvio, do reflexo indireto do princípio ambiental do poluidor-pagador, como salientado por Toba⁷⁷. O agente causador deve arcar com os gastos do processo de degradação que desencadeou, cobrindo as despesas com a feitura do plano diretor, já que este ônus ao município (obrigatoriedade) se deu em virtude tão somente de empreendimento ou atividade do particular.

Para os municípios que não se enquadram em nenhuma destas hipóteses, a feitura do plano diretor torna-se facultativa. Não obstante, conforme estabelece a CF/88, artigo 182, §4º:

Art. 182, §4º: É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I – parcelamento ou edificação compulsórios;

⁷⁶ FRANCISCO, Caramuru Afonso. **Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001. pp. 254-255.

⁷⁷ TOBA, Marcos Mauricio. Do Plano Diretor. *In*: MEDAUAR, Odete (org.). **Estatuto da Cidade – Comentários**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 252.

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.

Desta forma, é interessante ao município ter um plano diretor, a fim de se poder valer dos instrumentos listados no artigo supracitado que estão condicionados à regularização por parte do plano (inciso III), caso sejam necessários para melhor gestão municipal.

2.6 PRAZOS PARA ELABORAÇÃO E REVISÕES

O Estatuto da Cidade, que entrou em vigor em outubro de 2001, determinou o prazo de cinco anos após sua vigência para que as cidades, enquadradas na obrigatoriedade dos incisos I e II do artigo 41, elaborassem seus planos diretores.

Para as demais obrigatoriedades previstas no artigo 41, não houve prazo legal. Evidente que, na hipótese do inciso III, a feitura do plano se dá a qualquer tempo, a critério do administrador público. No entanto, em relação aos incisos VI e V, o legislador foi omissos quanto ao prazo para regularização.

Por esta razão que alguns autores⁷⁸ entendem não haver obrigatoriedade para os casos de áreas sob influência de empreendimentos/atividades com significativo impacto ambiental ou áreas de especial interesse turístico. Entende-se, porém, ante a omissão legislativa, que o prazo para elaboração fica a critério do decreto que instituir tais áreas.

Outrossim, também foi omissos o legislador quanto aos casos de prévia existência do plano diretor, mas em desconformidade com as novas diretrizes constitucionais e estatutárias. Para esta situação, aplicou-se extensivamente o prazo de cinco anos, para que os municípios efetuassem a revisão e adaptação à nova realidade normativa.

⁷⁸ Como Saule Júnior (explanado no item anterior).

Informações de Junho de 2006 do Ministério das Cidades⁷⁹ levantaram que 1683 municípios brasileiros se enquadravam na obrigatoriedade da elaboração do plano diretor, tendo até outubro de 2006 para adequação às exigências estabelecidas pelo Estatuto da Cidade, sob pena do prefeito incorrer em improbidade administrativa. Entretanto, do universo de 1683 municípios, apenas 14,32% haviam concluído seus planos (nota-se: quatro meses antes do vencimento do prazo legal), 73,92% estavam em elaboração, e 11,76% dos municípios não tinham sequer projeto.

Em 2007, em uma pesquisa considerada frágil (já que os dados partiram dos próprios municípios), da amostra de 1365 municípios, levando em consideração somente o critério populacional (acima de vinte mil habitantes), apenas 37,88% estavam com seus planos diretores regularizados.

Faixa Populacional	PD até 10/10/96 sem revisão		PD/Revisão aprovados		PD/Revisão em aprovação		PD/Revisão em desenvolvimento		Não está fazendo PD		Sem informação		Total de municípios pesquisados	
	3	1,6%	45	24,1%	35	18,7%	73	39,0%	24	12,8%	7	3,7%	187	12,0%
Até 20mil	3	1,6%	45	24,1%	35	18,7%	73	39,0%	24	12,8%	7	3,7%	187	12,0%
20.001 a 50mil	5	0,6%	331	37,6%	175	19,9%	247	28,0%	52	5,9%	71	8,1%	881	56,8%
50.001 a 100mil	5	1,8%	111	40,4%	69	25,1%	61	22,2%	11	4,0%	18	6,5%	275	17,7%
100.001 a 500mil	5	2,8%	68	37,8%	56	31,1%	38	21,1%	2	1,1%	11	6,1%	180	11,6%
Mais de 500mil	0	0,0%	7	24,1%	11	37,9%	8	27,6%	0	0,0%	3	10,3%	29	1,9%
Total Brasil	18	1,2%	562	36,2%	346	22,3%	427	27,5%	89	5,7%	110	7,1%	1552	100%

Tabela - Situação dos Planos Diretores Participativos – 2007

Na teoria, após o encerramento do processo e a sanção da lei, todo material produzido a nível municipal deve ser encaminhado ao aludido Ministério. Isto garante uma boa base de dados, suficiente para propiciar um levantamento consistente. Entretanto, no site do Ministério das Cidades não há dados oficiais atuais, impossibilitando a leitura da presente situação do cenário brasileiro.

A falta de informação enseja a conclusão do fraco (ou até ausente) controle das obrigatoriedades por parte da entidade governamental responsável a nível federal. Enfraquece o objetivo constitucional do fomento das políticas urbanas, deixando em descrédito a efetividade da norma.

⁷⁹ Informações disponíveis no site www.cidades.gov.br. Acesso em 22/10/09.

Quanto às revisões, o aludido Estatuto determina que os planos diretores devem ser revistos a cada década, no mínimo, conforme preceitua o artigo 40, §3º. As revisões novamente devem ser aprovadas por lei municipal, como se nova lei fosse, bem como devem ser assegurados a participação popular e os demais requisitos validadores do processo.

É evidente que a necessidade de revisão explica-se por não se tratar de plano etéreo. As cidades são dinâmicas e seus aspectos econômico-sociais estão em constante movimento. Neste momento, o grande desafio é manter a coerência e sistematicidade do plano⁸⁰. Ou seja: as emendas devem atualizar o plano quanto à melhor técnica e alterações na leitura da cidade, sem esquartejá-lo de forma a perder o sentido. Assim discorre Meirelles:

O plano diretor deve ser uno e único, embora sucessivamente adaptado às novas exigências da comunidade e do progresso local, num processo perene de planejamento que realize sua adequação às necessidades da população, dentro das modernidades técnicas de administração e dos recursos de cada Prefeitura.⁸¹

Após a análise metodológica do plano diretor e esclarecida sua função perante as políticas públicas, passa-se ao aspecto ambiental de sua aplicação, em prol do desenvolvimento sustentável das cidades.

⁸⁰ CÂMARA. Jacintho Arruda. Plano Diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu (org.). **Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001**. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 333.

⁸¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16.ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 550.

CAP. 3 – O CONTEÚDO AMBIENTAL DO PLANO DIRETOR E SUA INFLUÊNCIA NO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS CIDADES

3.1 CONTEÚDO AMBIENTAL DO PLANO DIRETOR

Assim como as políticas urbanas, pela primeira vez o meio ambiente obteve capítulo próprio no texto constitucional. Consagra o artigo 225 da CF/88, inserido no título que trata da ordem social:

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.

Não há dúvidas que a cidade é um bem ambiental tutelado, já que, de acordo com Marques, restam caracterizados dois requisitos presentes no artigo supracitado: o bem de uso comum do povo e a necessidade de ser essencial à sadia qualidade de vida. A noção contemporânea de meio ambiente se estende ao meio urbano, não se limitando ao aspecto natural (ar, água, solo, fauna e flora). O referido autor define cidade como:

um ecossistema, efetivamente, mas não natural. Nele sobressai-se o homem, pois por ele construído para suprir suas necessidades. É a formação resultante das relações (atividades) entre aglomeração de seres humanos (comportamento cultural) e construções (formas de ocupação do espaço e sistemas de produção). (...) As cidades não podem ser analisadas separadamente, como se fossem um aspecto independente do meio ambiente. Ao contrário, dependem dos demais aspectos e com eles se entrelaçam harmoniosamente.⁸²

Hodiernamente, não basta ao plano diretor estabelecer formas de gerenciamento territorial. Reconhece-se a impossibilidade de se dissociar os interesses públicos de natureza urbanística daqueles relacionados à manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado⁸³.

⁸² MARQUES, José Roberto. **Meio Ambiente Urbano**. São Paulo: Forense Universitária, 2005. pp. 94-95.

⁸³ MOREIRA, Danielle de Andrade. O conteúdo ambiental dos planos diretores e o Código Florestal. In: LECEY, Eladio (coord.). **Revista de Direito Ambiental**. Ano XIII. nº 49. São Paulo: Revista dos Tribunais, jan-mar/2008. p. 74.

A natureza transversal da questão urbana é tratada por Torres:

Não obstante a ausência de tratamento imediato na proteção do meio ambiente, a Lei traz diretrizes e instrumentos, cuja aplicação reflete diretamente na tutela ecológica, de tal sorte que os próprios aplicadores do Direito Ambiental admitem a preocupação do Estatuto da Cidade com esta disciplina jurídica, mesmo que de forma insatisfatória e assistemática (...). A real interface da Lei nº 10.257/01 na seara ambiental se dá através do planejamento e controle do uso e ocupação do solo urbano (...). Ou seja: não obstante o olhar principal nos problemas urbanos, implicitamente as exigências ambientais presentes na Constituição Federal e na Política Nacional do Meio Ambiente.⁸⁴

Conveniente lembrar que o capítulo constitucional destinado às políticas urbanas encontra-se inserido no Título que trata da ordem econômica, enquanto o capítulo reservado ao meio ambiente está presente no título da ordem social. Em oportunidade anterior, no Anteriormente já se buscou tratar a submissão da ordem econômica e das políticas urbanas à ordem social e o direito ao meio ambiente equilibrado..⁸⁵

Milaré com destreza afirma que as políticas econômicas perante o aspecto social assumem certo caráter instrumental, de meio, uma vez que não constituem fim em si mesmo, embora indispensáveis à consecução do bem-estar da coletividade e à sustentabilidade do desenvolvimento nacional.⁸⁶ As políticas urbanas representam a ponte entre o fomento econômico e bem-estar social, sendo que a intervenção do Estado na propriedade tenta amenizar a livre iniciativa típica do capitalismo. Aliás, entre os princípios constitucionais da ordem econômica está a defesa do meio ambiente.

Apesar do plano diretor não se tratar de legislação ambiental, acrescenta-se o gerenciamento ambiental ao planejamento urbano, pois não se pode escapar do tratamento holístico e dinâmico necessário. Inclusive alguns municípios intitulam seus planos como “plano diretor de desenvolvimento urbano-ambiental”. Neste

⁸⁴ TORRES, Marcos Abreu. Estatuto da Cidade: Sua interface no Meio Ambiente. In: MUKAI, Toshio (coord.). **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**. Ano II. nº 8. Porto Alegre: Magister, out-nov/2006. pp. 95-96.

⁸⁵ Vide p. 16.

⁸⁶ MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente: A gestão ambiental em foco**. 5. ed. Ref., Atual. E ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. pp. 524-525.

mesmo sentido, Silveira e Souza salientam que, apesar do plano diretor tenha como preocupação maior a questão fundiária, não se pode olvidar das diretrizes ambientais. Caso contrário, resolve-se os problemas fundiários a curto prazo, mas se transfere a dívida ambiental para um futuro indeterminado⁸⁷.

É da própria natureza sistêmica do Direito Ambiental sua inter-relação com outras matérias. Sua forma de concreção geralmente se dá de modo reflexo, inserido nas legislações conexas. Seus princípios acabam por balizar a hermenêutica das demais áreas de estudo, entre elas o urbanismo.⁸⁸

O principal ponto de intersecção entre a temática urbana e ambiental se resume na busca pela sadia qualidade de vida. Di Sarno discorre sobre a qualidade de vida:

Saudável é aquilo que possui saúde. Saúde é (...), segundo a Organização Mundial de Saúde, o estado de completo bem estar físico, mental, social do ser, resultando de adequadas condições de alimentação, habitação, saneamento, educação, renda, meio ambiente, trabalho, transporte, emprego, lazer, liberdade, acesso e posse da terra e acesso a serviços de saúde. Destes 13 itens, pelo menos seis são relacionados com a política urbana, donde se deduz que, para que haja uma oferta de sadia qualidade de vida para a população, será necessária a estruturação e realização de uma política urbana condizente a estes valores.⁸⁹

O conceito de sadia qualidade de vida, portanto, está intimamente vinculado tanto com as políticas urbanas quanto com o equilíbrio ambiental, razão pela qual o Estatuto da Cidade não olvidou da proteção ao meio ambiente. Em suas diretrizes gerais, por diversas vezes a temática ambiental é salientada, de acordo com os grifos nossos:

⁸⁷ SILVEIRA, Clery J. SOUZA, Paula B. Exigências para uma gestão urbano-ambiental sustentável. In: COUTINHO, Ronaldo. **Direito da Cidade: Novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2007. p. 165.

⁸⁸ Na Lei de Crimes Ambientais (lei nº 9605/98), por exemplo, fica clara a relação entre as matérias, ao serem arrolados, dentre os crimes ambientais, os crimes contra o ordenamento urbano, como a construção em solo não edificável.

⁸⁹ DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Direito urbanístico moderno: meio ambiente e qualidade de vida**. Tese submetida à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo para a obtenção do grau de Doutor em Direito do Estado. Orientador: Prof. Dr. Adilson Abreu Dallari. São Paulo, 2002. pp. 136-137.

Art. 1º (...)

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece 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. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a **idades sustentáveis**, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao **saneamento ambiental**, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, **para as presentes e futuras gerações**⁹⁰;

(...)

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano **e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;**

(...)

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

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição⁹¹ **e a degradação ambiental;**

(...)

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os **limites da sustentabilidade ambiental**, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

(...)

XII – **proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído**, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos **potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído**, o conforto ou a segurança da população;

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação,

⁹⁰ Trata-se do princípio da equidade geracional, previsto no caput do artigo 225 da Constituição Federal e explanado no item 1.3 do presente trabalho. Vide p. 14.

⁹¹ Interpreta-se o conceito de poluição de forma ampla, como modalidade de degradação ambiental. Marques cita as seguintes espécies de poluição: do solo, da água, do ar, sonora e visual, cada qual com sua forma peculiar de combate. In: MARQUES, José Roberto. **Meio Ambiente Urbano**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005. p. 117 e ss.

consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

Também prevê entre seus principais instrumentos o estudo prévio de impacto ambiental, a criação de unidades de conservação e o zoneamento ambiental, típicos do Direito Ambiental.⁹²

Especificamente no Capítulo do Estatuto que trata da regularização do plano diretor, não há referência direta ao conteúdo ambiental. Não se fez necessário, visto que o plano diretor está vinculado a respeitar as diretrizes gerais estabelecidas, cujo teor ambiental é representativo, conforme levantado anteriormente.

Não é pretensão deste trabalho analisar a aplicabilidade dos instrumentos urbanísticos em espécie na gestão ambiental. Mas cada um deles, mesmo que indiretamente, podem ser utilizados em prol da causa. O zoneamento ambiental (art. 4º, III, alínea “c”, do Estatuto da Cidade), como exemplo, permite que a utilização do solo proporcione melhor qualidade de vida à população, ao compatibilizar as áreas de produção e de habitação. É exemplo claro da tentativa do legislador que conciliar a qualidade ambiental ao desenvolvimento econômico, sem prejuízo às partes ou reduzindo o risco de lesão.

Deve se aproveitar também o ensejo deixado pelo legislador, ao não fixar limites rígidos de conteúdo ao plano diretor, inserindo-se o que for pertinente ao município no que diz respeito às questões ambientais específicas a sua realidade urbana.

Deve restar clara, no plano diretor, sua função ambiental. Como instrumento de ordenação territorial a fim de se garantir a sadia qualidade de vida da população, não há possibilidade de se desvincilhar da proteção ao meio ecológico. Na definição de Marques, o plano tem a finalidade de adequar a ocupação urbana à conservação do meio.⁹³

Cabe frisar que o Direito Ambiental deve ser interpretado no seu sentido amplo, não se prendendo a questões essencialmente ecológicas. Conforme Prestes,

⁹² SALAZAR JR. João Roberto. O Direito Urbanístico e a tutela do meio ambiente urbano. In: DALLARI, Adilson Abreu (Coord.). **Direito Urbanístico e Ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 175.

⁹³ MARQUES, José Roberto. **Meio Ambiente Urbano**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005. p. 192.

citando Derani, as normas ambientais são voltadas a uma relação social e não a uma “assistência à natureza”.

Continua a autora afirmando que, para o equilíbrio ambiental nas cidades, necessita-se a aplicação do conceito contemporâneo de meio ambiente ao processo de planejamento, inserindo a presença do homem e todos os aspectos do espaço construído. Para gestão dos impactos ambientais nas cidades, é imprescindível considerar o processo de urbanificação, os serviços postos à disposição do mercado consumidor, as necessidades vitais da vida em sociedade (saúde, educação, emprego, lazer, cultura, habitação, segurança etc.), a relação com os empreendimentos e a infra-estrutura urbana, a repercussão social e o impacto econômico destes.⁹⁴

Trata-se da busca pela cidade sustentável, finalidade maior do planejamento urbano, aliando-se os conceitos até então apresentados relativos ao Direito Urbano e ao Direito Ambiental.

3.2 SUSTENTABILIDADE: UMA QUESTÃO DE PLANEJAMENTO

Primeiramente, faz-se necessário clarear o significado de sustentabilidade proposto no presente estudo. Conforme bem salientado por Torres, em se tratando da temática urbana, a expressão mais apropriada a ser utilizada é “desenvolvimento sustentável das cidades”, e não “cidades sustentáveis”.

O termo cidade sustentável induz a um paradoxo, levando à equívoca conclusão de auto-suficiência. Como se sabe, o conceito de total autonomia é incompatível com a realidade das cidades, inevitavelmente dependentes do entorno para suprir suas necessidades vitais, como alimentos, água e energia.⁹⁵

Também não é feliz a utilização da expressão “ecodesenvolvimento” como sinônimo, pois, dependendo da colocação e da forma que for interpretada, pode levar à falsa conclusão de que o desenvolvimento sustentável se limita ao convívio

⁹⁴ PRESTES, Vanêsa Buzelato. Municípios e meio ambiente: a necessidade de uma gestão urbano-ambiental. In: PRESTES, Vanêsa Buzelato (Coord.). **Temas de Direito Urbano-Ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 19 e ss.

⁹⁵ TORRES, Marcos Abreu. Estatuto da Cidade: Sua interface no Meio Ambiente. In: MUKAI, Toshio (coord.). **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**. Ano II. nº 8. Porto Alegre: Magister, out-nov/2006. p. 97.

equilibrado com o meio ambiente natural, não se abrangendo os aspectos sociais, culturais e econômicos.

Não obstante a melhor técnica redacional repudie o termo cidade sustentável, utilizar-se-á como sinônimo de desenvolvimento urbano sustentável, em razão da habitual aplicação na literatura nacional e estrangeira.

A sustentabilidade representa um conceito relativamente novo, que só veio a se tornar habitual quando a sociedade em geral se conscientizou da gravidade da problemática urbana, quando a cidade se voltou contra seus habitantes. A cidade ganhou status de objeto do Direito, passível de proteção em suas mínimas peculiaridades.

Nas últimas décadas se presenciou o esforço internacional⁹⁶ no sentido de rever o rumo da ocupação urbana. Dentre as principais mudanças, reconheceu-se o desenvolvimento sustentável como princípio internacional. Nos textos internacionais atuais, o adjetivo “sustentável” habitualmente segue o termo “desenvolvimento”. Na atualidade, não há de se falar em desenvolvimento que não se dê da forma sustentável.

Até então, o planejamento urbano era aplicado sob a lógica da expansão ilimitada, crendo no poder da tecnologia e dos investimentos em suprir as necessidades e arcar com os riscos. Na década de 70, acreditava-se que a gestão realizada pelos Estados Nacionais fortes e centralizadores bastaria para vencer a problemática urbana.

Na segunda Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – Cúpula da Terra, ECO-92 ou RIO-92 – na cidade brasileira do Rio de Janeiro, este posicionamento foi pactuado entre os Estados signatários através dos textos produzidos – a Declaração do Rio e a Agenda 21. Milaré inclusive afirma ser a Agenda 21 a cartilha básica do desenvolvimento sustentável⁹⁷, a nível global, nacional e local.

⁹⁶ Como exemplos temos a ECO/92, os Fóruns Internacionais Urbanos e as Conferências das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos - Habitat I (Vancouver/1976), Habitat II (Istambul/1996) e Istambul+5 (Nova Iorque/2001).

⁹⁷ MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente: A gestão ambiental em foco**. 5. ed. Ref., Atual. E ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 90.

Mais especificamente na temática urbanística, o marco e o destaque se dá à Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – HABITAT II, realizada em Istambul/Turquia no mês de junho de 1996, reunindo pessoas de todo o globo em prol da causa urbana⁹⁸.

Indiscutível que a sustentabilidade do planeta, proposta na Agenda 21, necessariamente passa pela sustentabilidade das cidades. A Conferência Habitat II, enfatizando as recomendações da Agenda 21, ao consolidar a sustentabilidade como baliza do fomento urbano, estabeleceu parâmetros de efetividade nas suas diretrizes.

O principal deles foi a mudança quanto aos legitimados às tomadas de decisões. O Estado, ora centralizador, assumiu um novo papel através das autonomias municipais, assim como a participação popular ficou definida como quesito validador do planejamento urbano, de forma a aproximar a população dos processos decisórios que irão interferir diretamente no seu dia-a-dia. Enfatizou-se o poder local, compreendido pelo poder público municipal e a comunidade interessada.

A Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos, documento político da Habitat II, lista as atitudes que devem ser adotadas pelos países para a melhora da qualidade de vida na ambiência urbana. Nota-se que o planejamento adequado e a preservação ambiental encontram-se entre os quesitos arrolados:

tratar de maneira ampla os padrões insustentáveis de produção e consumo, particularmente nos países industrializados; as mudanças demográficas insustentáveis, incluída a estrutura e distribuição da população, considerando como prioridade a tendência de excessiva concentração demográfica; a falta de moradia; o aumento da pobreza; o desemprego; a exclusão social; a instabilidade da família; a insuficiência de recursos; a falta de infra-estrutura e serviços básicos; a ausência de um planejamento adequado; o aumento da insegurança e da violência; a degradação do meio ambiente e o aumento da vulnerabilidade face aos desastres.⁹⁹

⁹⁸ Atingiu-se o patamar de dezesseis mil pessoas credenciadas na Conferência. Uma das peculiaridades foi a participação não só dos governos centrais, mas também de representantes estaduais e das autonomias locais. Autoridades acadêmicas, técnicos e entidades civis organizadas também tiveram seu espaço.

⁹⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos da Conferência Habitat II**. Turquia, 1996. p. 5.

Neste ínterim, a Declaração vinculou o desenvolvimento sustentável à busca de ambientes seguros, saudáveis, habitáveis, eqüitativos e produtivos, primando pela eficiência da produção e consumo, no sentido de

obter de maneira eqüitativa a paz, a justiça e a democracia fundamentada no desenvolvimento econômico, no desenvolvimento social e na proteção do meio ambiente, como componentes interdependentes e solidários ao desenvolvimento sustentável.¹⁰⁰

As conclusões da Habitat II foram compactadas na Agenda Habitat, documento que contém o levantamento dos problemas urbanos, os objetivos traçados, e as ações a serem implementadas a fim de se reduzir os impactos econômicos, sociais e ambientais num mundo que aceleradamente se dirige à urbanização.

Os 171 países signatários da Agenda Habitat, dentre eles, o Brasil, se comprometeram com os princípios, metas e compromissos estabelecidos, de forma a implementar, monitorar e avaliar as ações de adequação. As iniciativas brasileiras apresentadas na conferência foram consideradas avançadas e coerentes com a nova proposta mundial, e resta claro que a principal legislação urbanística pátria – o Estatuto da Cidade – abraçou as referências da Habitat II e as disposições da Agenda Habitat.

Todos os princípios urbano-ambientais convergem à garantia da sadia qualidade de vida para as presentes e futuras gerações. Trata-se do supra-princípio do desenvolvimento sustentável, traduzido como o direito-dever de usufruir de um Planeta plenamente habitável.¹⁰¹

Em se tratando de um conceito jurídico aberto, são encontradas muitas definições sobre desenvolvimento sustentável. A mais corriqueira delas, encontrada nos artigos especializados, é a da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no sentido de buscar a estabilidade do sistema, garantindo que sejam atendidas as necessidades presentes sem prejudicar as gerações futuras no atendimento de suas próprias necessidades.¹⁰²

¹⁰⁰ Ibidem.

¹⁰¹ MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente: A gestão ambiental em foco**. 5. ed. Ref., Atual. E ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 64.

Boratti admite não ter encontrado conceito claro de sustentabilidade urbana, mas deixa registradas algumas das limitações identificadas quanto à sua elaboração e instrumentalização, no sentido de que:

(a) não há como formular conceito neutro, aplicável abstratamente como modelo para o desenvolvimento de qualquer localidade, vez que cada uma é portadora de especificidades e conflituosidades próprias, associadas à construção histórica e cultural de sua identidade;

(b) não se constitui tão somente em questão técnica, mas, principalmente, em problema político - e, por conseqüência, jurídico -, na medida em que envolve intensa disputa de interesses;

(c) se impõe, ainda, na definição de padrões de sustentabilidade, a consideração do modo de produção dominante, sendo este o fator determinante e legitimador das formas de apropriação dos recursos ambientais do entorno.¹⁰³

A busca pela equilibrada integração entre meio artificial e natural não se trata de uma antinomia. Vale lembrar também que a cidade sustentável não está restrita aos limites ambientais. Leva em consideração fatores ambientais, sociais, culturais e econômicos, como oportunamente frisado por Milaré:

Compatibilizar meio ambiente e desenvolvimento significa considerar os problemas ambientais dentro de um processo contínuo de planejamento, atendendo-se adequadamente as exigências de ambos e observando-se as suas inter-relações particulares a cada contexto sociocultural, político, econômico e ecológico, dentro de uma dimensão de tempo/espço. Em outras palavras, isso implica dizer que a política ambiental não deve erigir-se em obstáculo ao desenvolvimento, mas sim em um de seus instrumentos, ao proporcionar a gestão racional dos recursos naturais, os quais constituem a sua base material.¹⁰⁴

Todavia, em oposição ao até ora apresentado, Coutinho considera a cidade sustentável um mito no capitalismo. Defende ser a ordem urbana incongruente com a ordem capitalista, onde a exclusão social é regra (produção socializada e

¹⁰² COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991. p. 46.

¹⁰³ BORATTI, Larissa Verri. **Aspectos Teórico-Jurídicos do Risco Ambiental no Espaço Urbano**. Dissertação submetida à Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do grau de Mestre em Direito. Orientador: Prof. Dr. José Rubens Morato Leite. Florianópolis, 2008. p. 111.

¹⁰⁴ MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente: A gestão ambiental em foco**. 5. ed. Ref., Atual. E ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 62.

apropriação privada). Critica ferrenhamente uma visão que considera ingênua, *“sobre problemas fundamentais da apropriação do espaço urbano e sua relação com a qualidade de vida e a almejada “sustentabilidade” no momento em que a sociabilidade é degradada em níveis inimagináveis pela vigência da barbárie capitalista”*.¹⁰⁵

Continua o renomado jurista:

isso significa que o “crescimento desordenado das cidades” – expressão aceita pacificamente como ponto de partida para o diagnóstico da chamada “crise urbana” – não significa nenhuma forma de “patologia social” a ser corrigida com a terapia da racionalidade técnica (leia-se *planejamento urbano*) ou com as virtudes da *gestão democrática*, mas tão-somente a própria realização da ordem determinada pela lógica do capital. Lógica que torna impensável que empresários aceitem reduzir a taxa de lucro de suas empresas (...) em nome de interesses coletivos.¹⁰⁶

Tietzmann e Silva questiona a efetividade da norma destinada à sustentabilidade. Apesar das grandes forças, o que se vê são grandes impotências. Constata que *“os resultados negativos de programas que tentaram atingir esse objetivo são ainda muitos quando comparados aos resultados positivos, chegando-se à conclusão de que a realidade atual não se encontra ainda adaptada aos ideais desse conceito”*.¹⁰⁷

Barbieri, mesmo acreditando em formas de fomento sustentável das cidades, afirma que o conceito maquiado está sendo incorporado pelo discurso capitalista, como justificativa do desenvolvimento econômico:

Contudo, o desenvolvimento sustentável, por enquanto, é apenas um conceito, uma formulação de objetivos, e tem se incluído, cada vez mais, na retórica desenvolvimentista, nos discursos que pregam o crescimento econômico constante. É um novo instrumento de propaganda para velhos e danosos modelos de desenvolvimento, por

¹⁰⁵ COUTINHO, Ronaldo do Livramento. Direito Ambiental das Cidades: Questões Teórico-Methodológicas. In: COUTINHO, Ronaldo (org.). **O Direito Ambiental das Cidades**. 2.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 3

¹⁰⁶ COUTINHO, Ronaldo. A Mitologia da Cidade Sustentável no Capitalismo. In: COUTINHO, Ronaldo (org.). **Direito da Cidade: Novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 45.

¹⁰⁷ SILVA, José Antônio Tietzmann e. As perspectivas das cidades sustentáveis: entre a teoria e a prática. In: BENJAMIN, Antônio Heman V. (coord.). **Revista de Direito Ambiental**. v. 43. São Paulo: Revista dos Tribunais, jul-set/2006. p. 136.

isso, o desenvolvimento sustentável corre o risco de tornar-se uma quimera.¹⁰⁸

Apesar de concordar com o ônus histórico capitalista, não se pode convencer da inoperância do Direito, em uma atitude conformista à realidade atual. Aceita-se também que o conceito de sustentabilidade pode ser possível em ambientes reduzidos e de maior controle, mas na realidade atual das grandes cidades não se consegue impor.

Entretanto, acredita-se piamente que a intervenção do Estado, através de um planejamento adequado e a aplicação de políticas urbanas condizentes, pode mudar o destino cruel reservado às cidades. Desta forma, concorda-se que a cidade sustentável é sim um mito, mas que deve ser encarado como um norte, uma direção, um olhar, e não como algo que não deve ser almejado pelo caráter de inatingibilidade.

O próprio termo “sustentável” nos dá a noção algo a ser conquistado no tempo e no espaço. Nas palavras de Wolff, *“se fosse algo definitivamente conquistado dever-se-ia dizer desenvolvimento ‘sustentado’”*.¹⁰⁹

Medidas possíveis não faltam no ordenamento jurídico brasileiro. Os instrumentos urbanísticos prevêm uma série de possibilidades de atuação dos entes federados através de seu poder de polícia.

Com a independência das modalidades de responsabilidade, o agente causador do dano, além das penalidades da esfera administrativa, como arcar com as possíveis medidas compensatórias e a submissão à multa, pode, na esfera penal, sofrer acusação de crime contra ordem urbana. De acordo com a Lei de Crimes Ambientais (lei nº 9605/98):

Art. 64. Promover construção em solo não edificável, ou no seu entorno, assim considerado em razão de seu valor paisagístico, ecológico, artístico, turístico, histórico, cultural, religioso, arqueológico, etnográfico ou monumental, sem autorização da autoridade competente ou em desacordo com a concedida: **Pena - detenção, de seis meses a um ano, e multa.**

¹⁰⁸ BARBIERI, José Carlos. **O Estado do Planeta: sociedade de consumo e degradação ambiental**. Rio de Janeiro: Record, 1999. p. 140.

¹⁰⁹ WOLFF, Simone. O Direito a Cidades Sustentáveis: Breve Análise da Lei nº 10.257/2001. in: **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**. ano 3. n. 13. Belo Horizonte: Fórum, jan-fev/2004. p. 1355

Não se pode olvidar das penalidades previstas aos agentes públicos, no exercício de suas funções. Por exemplo, especificamente no que diz respeito ao plano diretor, no caso de omissão do poder público na feitura do plano quando há obrigatoriedade legal, resta configurada a improbidade administrativa prevista na lei nº 8.429/92 (artigo 52 do Estatuto). Assim sendo, tanto o poder executivo, na pessoa do prefeito, tanto o poder legislativo municipal, sem prejuízo à responsabilização de outros agentes públicos envolvidos, podem vir a sofrer as punições previstas na referida lei.¹¹⁰

Assim sendo, verifica-se a existência de diversas medidas cabíveis para a busca da sustentabilidade das cidades e para a garantia de aplicação das ferramentas urbano-ambientais, em especial o plano diretor.

Este assunto traz à tona outra questão polêmica, no que diz respeito à efetividade das normas, principalmente as de cunho urbano-ambiental. Por sua positividade ser relativamente nova e seu caráter tipicamente difuso, percebe-se claramente a dificuldade técnica na sua interpretação, a carência de sua concretude ou mesmo no seu reconhecimento quanto a problemática adentra o Poder Judiciário.¹¹¹

Por fim, cabe citar a lição de Barbieri:

O desenvolvimento sustentável exige da sociedade que suas necessidades sejam satisfeitas pelo aumento da produtividade e pela criação de oportunidades políticas, econômicas e sociais iguais para todos. Ele não deve por em risco a atmosfera, a água, o solo e os ecossistemas, fundamentais a vida na Terra. O desenvolvimento sustentável é um processo de mudança no qual o uso dos recursos, as políticas econômicas, a dinâmica populacional e as estruturas institucionais estão em harmonia e reforçam o potencial atual e futuro para o progresso humano. Apesar de reconhecer que as atividades econômicas devem caber à iniciativa privada, a busca do desenvolvimento sustentável exigirá, sempre que necessário, a intervenção dos governos nos campos social, ambiental, econômico, de justiça e de ordem pública, de modo a garantir democraticamente um mínimo de qualidade de vida a todos.¹¹²

¹¹⁰ SAULE JUNIOR, Nelson. Do plano diretor. In: MATTOS, Liana Portilho (org.). **Estatuto da Cidade Comentado**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. p. 288 e ss.

¹¹¹ MARQUES, José Roberto. **Meio Ambiente Urbano**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005. p. 204 e ss.

¹¹² BARBIERI, José Carlos. **Desenvolvimento e meio ambiente: as estratégias de mudanças da Agenda 21**. 3.ed. Petrópolis: Vozes, 2000. p.32.

Neste diapasão, percebe-se que a busca incessante pelo desenvolvimento sustentável reflete diretamente no conceito de justiça ambiental, quando se admite que os riscos, custos e benefícios existem, mas devem ser distribuídos equitativamente entre as classes e gerações.

CONCLUSÃO

Conforme se buscou demonstrar no presente estudo, a situação urbana ora enfrentada traduz seqüenciais erros históricos e a opção pela ordem capitalista, caracteristicamente excludente e voraz.

A estabilidade da vida no campo deu lugar à figura das cidades, que diariamente sofrem com mudanças profundas, cada qual no que lhe é peculiar. Representam o cenário dos contrastes na sociedade contemporânea, sendo o palco de problemas como a violência e degradação ambiental, que não são exclusivos das cidades, mas no meio urbano se potencializam e se manifestam com maior complexidade.

Ao mesmo tempo, é na cidade que há maior influência e atuação direta do poder público, por meio de suas políticas, assim como são comuns a participação das entidades privadas e da população diretamente interessada, através dos movimentos sociais.

É natural a atual situação das cidades, já que surgem e se expandem desordenadamente, de acordo com as necessidades e ambições humanas. Em sua grande maioria, não são objeto de correto planejamento e acompanhamento desde o princípio.

Neste sentido, o planejamento urbano lida com uma situação territorial preestabelecida e com o prejuízo ambiental acumulado, tornando o ato de planejar e ordenar o meio urbano muito mais complexo e tortuoso. Depara-se com situações por vezes irreversíveis, ou que alterações acabam por ferir direitos individuais adquiridos.

Na conjuntura da intitulada “Sociedade de Risco”, cada deliberação também é uma aposta. Desta forma, mister se faz a aplicação pelo Poder Público em suas políticas urbanas dos princípios constitucionais modernos, como a prevenção, a precaução, a equidade intergeracional e a função social da propriedade, visando assegurar a sadia qualidade de vida e as funções da cidade.

Com o advento do Estatuto da Cidade, em 2002, o Direito Urbanístico deu um enorme salto para a reforma urbana, ao serem estabelecidas as diretrizes gerais das políticas públicas urbanas.

Dentre os instrumentos públicos de gestão propostos pela legislação brasileira, destaque especial recebe o Plano Diretor, sendo-lhe incumbida constitucionalmente a definição dos critérios de cumprimento da função social da propriedade urbana.

Em levantamento feito pelo Ministério das Cidades, não obstante a importância inquestionável deste instrumento na gestão urbana, constatou-se que muitos dos municípios enquadrados na obrigatoriedade de sua feitura pelo Estatuto da Cidade não sabiam o que era Plano Diretor e muito menos sobre as diretrizes do próprio Estatuto. Dos conhecedores, a maioria não acreditava nos resultados do planejamento.

Ainda, a grande maioria não se estruturou adequadamente para a elaboração do Plano, que despence recursos financeiros, equipe técnica-administrativa e tempo para sua concretização. Aproximando-se o prazo máximo para a aprovação das leis municipais nos moldes estabelecidos pelo Estatuto, os projetos foram feitos e aprovados às pressas. Preenchendo apenas o requisito formal, desvirtuou-se o fim maior do planejamento.

Isto porque poucas administrações municipais brasileiras possuem prática em planejamento. Além do mais, a gestão com participação popular dificultou os trabalhos dos municípios, pois é indispensável experiência para se intermediar os interesses dos diversos setores da sociedade, por vezes divergentes, mas igualmente válidos.

Dificuldade também se encontrou em recrutar pessoal especializado em planejamento urbano. Os quadros de funcionários das Prefeituras não estão supridos de profissionais suficientes e habilitados para este fim. Mesmo existindo a opção de contratar provisoriamente uma equipe técnica multidisciplinar, o mercado não estava suficientemente provido para atendimento desta demanda. Borbulharam cursos e empresas de consultoria urbanística pelo Brasil, mas poucos estavam realmente qualificados e em sintonia com as diretrizes do Estatuto da Cidade.

As frustrações deste primeiro momento, todavia, devem ser supridas pela correta aplicação do plano. É clara a sua força, como também é clara a sua subutilização. Cabe à Administração Pública Municipal transformar a obrigatoriedade em oportunidade.

Neste estudo, buscou-se demonstrar o que o aspecto ambiental é inerente ao planejamento urbano. A gestão do risco urbano-ambiental pode e deve ser realizada pelo seu principal instrumento, o Plano Diretor, como alternativa a tão dificultada efetividade das normas ambientais.

Acima de tudo, há a necessidade de inserção dos princípios típicos do Direito Ambiental – prevenção e precaução – como pressupostos básicos dos processos decisórios, a fim de se garantir o direito das presentes e futuras gerações ao ambiente ecologicamente equilibrado.

Principalmente na realidade dos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, os problemas ambientais não se resumem na poluição, destino do lixo e preservação das áreas verdes. Nestas cidades não há como destrinchar a realidade social da problemática ambiental. Enchentes e desmoronamentos são típicos exemplos de situações em que a fragilidade do meio ambiental natural se entrelaça com a vulnerabilidade social.

Salienta-se também que, na gestão do risco urbano, não há pretensão de eliminação total dos riscos. O objetivo maior é a determinação do nível de risco aceitável, pois a tolerabilidade é critério fundamental para a coexistência do desenvolvimento e da preservação do meio.

Deve restar claro que a cidade não é inimiga capital do meio ambiente natural. É fato que o planejamento urbano esbarra em diversas dificuldades, visto que deve estar preparado para lidar com um objeto variável, num cenário multifacetado, assumindo a cidade uma forma eternamente provisória. Mas acredita-se piamente que, tendo a sustentabilidade como norte, pode-se tornar o ambiente urbano melhor habitável para todas as gerações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NB 1350** - Normas para elaboração de plano diretor. Rio de Janeiro, 1991.

BARBIERI, José Carlos. **O Estado do Planeta: sociedade de consumo e degradação ambiental**. Rio de Janeiro: Record, 1999.

_____. **Desenvolvimento e meio ambiente: as estratégias de mudanças da Agenda 21**. 3.ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

BARROS, Júlia Prestes Chuffi. O princípio da subsidiariedade e o Estado. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 11, n. 1277, 30 dez. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9347>>. Acesso em: 16 set. 2009.

BECK, Ulrich. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. In: BECK, Ulrich; GUIDDENS, Anthony; LASH, Scott. **Modernização reflexiva. Política, tradição e estética na ordem social moderna**. Trad. Magda Lopes. 1. reimp. São Paulo: UNESP, 1997.

_____. **La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad**. Tradução de Jorge Navarro, Daniel Jiménez, Maria Rosa Borrás. Barcelona: Paidós, 1998.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 24. ed. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros,

BONIZZATO, Luigi. **Propriedade Urbana Privada e Direitos Sociais**. Curitiba: Juriá, 2007.

BORATTI, Larissa Verri. **Aspectos Teórico-Jurídicos do Risco Ambiental no Espaço Urbano**. Dissertação submetida à Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do grau de Mestre em Direito. Orientador: Prof. Dr. José Rubens Morato Leite. Florianópolis, 2008.

_____. Plano Diretor e Proteção Ambiental. In: Painel Cidades Sustentáveis: Gestão do Risco Urbano-Ambiental. **IV Simpósio Dano Ambiental na Sociedade de Risco**. Florianópolis: GPDA, 17/06/2009.

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

_____. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 1998.

_____. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Estatuto da Cidade: Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

CÂMARA. Jacintho Arruda. Plano Diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu (org.). **Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001**. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

CAPRA, Fritjof. **A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos**. Tradução de Roberval Eichenberg. 9. ed. São Paulo: Cultrix, 2004.

CAVEDON, Fernanda de Salles. **Renovação do sistema jurídico-ambiental e realização do acesso à justiça ambiental pela atividade criadora no âmbito da decisão judicial dos conflitos jurídico-ambientais**. Tese submetida à Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, para a obtenção do grau de Doutor em Ciência Jurídica. Orientador: Prof. Dr. Paulo de Tarso Brandão. Co-orientador. Prof. Dr. Ricardo Stanziola Vieira. Itajaí, 2006.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

COUTINHO, Ronaldo. A Mitologia da Cidade Sustentável no Capitalismo. In: COUTINHO, Ronaldo (org.). **Direito da Cidade: Novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

_____. **Direito Ambiental das Cidades: Questões Teórico-Metodológicas.** In: COUTINHO, Ronaldo (org.). **Direito Ambiental das Cidades.** 2.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Direito urbanístico moderno: meio ambiente e qualidade de vida.** Tese submetida à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo para a obtenção do grau de Doutor em Direito do Estado. Orientador: Prof. Dr. Adilson Abreu Dallari. São Paulo, 2002.

DUGUIT, Pierre M. N. Léon. **Fundamentos do Direito.** São Paulo: Ícone, 1996.

FERNANDES, Edésio. Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade: Algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. In: MATTOS, Liana Portilho (org.). **Estatuto da Cidade Comentado.** Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

FRANCISCO, Caramuru Afonso. **Estatuto da Cidade Comentado.** São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

GOLDBLATT, David. **Teoria Social e Ambiente,** Lisboa: Piaget, 1996.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro – Direito das Coisas.** v. 5. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

GRAU, Eros Roberto. **Direito Urbano.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.

_____. **A ordem econômica da Constituição de 1988: interpretação e crítica.** 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Informações estatísticas.** Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em: 11/10/2009.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. A transdisciplinariedade do direito ambiental e a sua equidade intergeracional. **Revista de Direito Ambiental.** ano VI. n. 49. São Paulo: Revista dos Tribunais, abr-jun/2001.

_____. **Direito Ambiental na Sociedade de Risco.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

MARQUES, José Roberto. **Meio Ambiente Urbano**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16.ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente: A gestão ambiental em foco**. 5. ed. Ref., Atual. E ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Cartilha dos Vereadores sobre Plano Diretor**. Disponível em: www.cidades.gov.br. Acesso em: 24/10/09.

MOREIRA, Danielle de Andrade. O conteúdo ambiental dos planos diretores e o Código Florestal. In: LECEY, Eladio (coord.). **Revista de Direito Ambiental**. Ano XIII. nº 49. São Paulo: Revista dos Tribunais, jan-mar/2008.

MUMFORD, Lewis. **A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas**. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos da Conferência Habitat II**. Turquia, 1996.

_____. **Trabalho Preparatório da Conferência Habitat II**. Turquia, 1996.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. Municípios e meio ambiente: a necessidade de uma gestão urbano-ambiental. In: PRESTES, Vanêsa Buzelato (Coord.). **Temas de Direito Urbano-Ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

ROCHA, Julio Cesar de Sá. **Função Ambiental da Cidade: Direito ao meio ambiente urbano ecologicamente equilibrado**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999.

SABOYA, Renato. **O que é especulação imobiliária**. Disponível em: <http://www.urbanidades.arq.br>. Acesso em: 23/10/2009.

SALAZAR JR. João Roberto. O Direito Urbanístico e a tutela do meio ambiente urbano. In: DALLARI, Adilson Abreu (Coord.). **Direito Urbanístico e Ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

SANT'ANNA, Mariana Senna. Planejamento urbano e qualidade de vida – Da Constituição Federal ao plano diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu (Coord.). **Direito Urbanístico e Ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

SANTOS, Maurício Barbosa dos. **Estatuto das Cidades – uma arma contra os inimigos**. 2. ed. Leme: J. H. Mizuno, 2004.

SAULE JUNIOR, Nelson. Do plano diretor. In: MATTOS, Liana Portilho (org.). **Estatuto da Cidade Comentado**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27. ed. Malheiros: São Paulo, 2006.

SILVA, José Antônio Tietzmann. As perspectivas das cidades sustentáveis: entre a teoria e a prática. In: BENJAMIN, Antônio Heman V. (coord.). **Revista de Direito Ambiental**. v. 43. São Paulo: Revista dos Tribunais, jul-set/2006.

SILVEIRA, Clery J. SOUZA, Paula B. Exigências para uma gestão urbano-ambiental sustentável. In: COUTINHO, Ronaldo. **Direito da Cidade: Novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2007.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

TOBA, Marcos Mauricio. Do Plano Diretor. In: MEDAUAR, Odete (org.). **Estatuto da Cidade – Comentários**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

TORRES, Marcos Abreu. Estatuto da Cidade: Sua interface no Meio Ambiente. In: MUKAI, Toshio (coord.). **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**. Ano II. nº 8. Porto Alegre: Magister, out-nov/2006.

VIEGAS, Thaís Emília de Sousa. A Biotecnologia e a perplexidade do Direito: Uma perspectiva a partir do risco. In: **Aspectos destacados da Lei de Biossegurança**

na **Sociedade de Risco**. LEITE, José Rubens Morato (org.). Florianópolis, Conceito, 2007.

VILLAÇA, Flávio. Dilemas do Plano Diretor. *In*: **CEPAM. O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, 1999.

WOLFF, Simone. O Direito a Cidades Sustentáveis: Breve Análise da Lei nº 10.257/2001. *in*: **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**. ano 3. n. 13. Belo Horizonte: Fórum, jan-fev/2004.