

LEIS AMBIENTAIS E O PLANO DIRETOR DAS CIDADES



Valter Luís Barbosa ¹
Antônio Fernandes N. Junior ²

BARBOSA, V. L. e JUNIOR, A. F. N. *Leis ambientais e o plano diretor das cidades*. Revista Assentamentos Humanos, Marília, v8, nº1, p25-35, 2008

RESUMO

As leis ambientais no Brasil existem já há um longo tempo, porém a devastação dos recursos naturais permanece mesmo com as sanções jurídicas sendo aplicadas a todo instante. Ainda nos dias de hoje, é fácil encontrar queimadas em matas remanescentes, esgotos a céu aberto e chaminés lançando gases tóxicos na atmosfera. A falta de seriedade política e o sentimento de impunidade presentes no cidadão brasileiro, favorecem os crimes e os danos contra a natureza. Além disto, a omissão e o descaso por parte do poder público leva à população a não ter o compromisso em colaborar na conservação do equilíbrio do ecossistema como parte de uma vida saudável.

PALAVRAS-CHAVE - leis ambientais, degradação, poder público.

-
1. Doutor em Ecologia e Recursos Naturais pela UFSCar – Universidade Federal de São Carlos.
 2. Professor Assistente Doutor da Área de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional: Assentamentos Humanos, Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação, UNESP-SP. Professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – FACCAT - Tupã



ABSTRACT

There are Brazilian environment laws in the country for many years, but the nature's degradation continue terrible even if the juridical punishment has been used for every moment. Nowadays, it's easy to find a clearing of land by burning in the forests, sewerage systems without treatment and stovepipes releasing toxic gases in the atmosphere. Instead of serious political and impunity feelings exist in the Brazilian persons will be favour the environment crime and the damage against the nature. Besides, the omission and the indifference political government take the population in the way without compromise with the conservation and the balance's ecosystem for part healthy life.

KEY WORDS – environment law, degradation, political government.

INTRODUÇÃO

Todos têm o direito de viver num habitat ecologicamente sustentável, num lugar que forneça à população uma boa qualidade de vida. Todavia é impossível tal ambiente, se não reinar na consciência da humanidade a preservação da natureza.

Com isso, o conhecimento das leis ambientais para entendimento sobre a necessidade de conservação do meio ambiente é imprescindível e prerrogativa dos cidadãos para presentes e futuras gerações.

A legislação ambiental contém um sistema de princípios e normas jurídicas que orientam as relações do homem com o meio que o cerca, obje-

tivando a preservação da natureza e a manutenção dos equilíbrios ecológicos para se alcançar um desenvolvimento sustentável.

A proteção ao meio ambiente no Direito Brasileiro, seguindo tendência internacional, conta com instrumentos cada vez mais eficazes. Na década de 80 foram criadas as Leis nº 6.938/87, conhecidas como Política Nacional do Meio Ambiente e 7.347/85. A primeira apresenta as bases para a proteção ambiental, conceituando as expressões: meio-ambiente, poluidor, poluição e recursos naturais.

Em seguida, a Constituição de 1.988 consagrou o direito a um meio-ambiente saudável, que nos seus Artigos 23, 24, 26, 170 e 225 garantem a responsabilização dos infratores em reparar os danos causados (§3º, art. 225, CF/88) bem como aprovou a Lei Federal nº 6766/79, lei do parcelamento do solo

A Lei dos Crimes Ambientais, n.º 9.605/98, além da visão sistêmica de meio ambiente natural, alarga o conceito e protege expressamente o meio ambiente artificial e cultural, ao arrolar os crimes contra o ordenamento urbano e o patrimônio cultural. Também foram outorgadas as Leis 9.433/97 e 9.984/00, o Decreto 2.972/99 que amparam os recursos hídricos.

Dentre outros instrumentos legais (o Zoneamento Ambiental, o Estudo de Impacto Ambiental), a Lei 6.938/81 criou o Licenciamento Ambiental que se constitui num instrumento concedido pelo Estado nos termos do regulamento, autorizando a localização, implantação e operação das atividades de desmatamento e exploração de florestas.

A legislação tem por objetivo harmonizar o desenvolvimento de atividades econômicas com o uso sustentável



dos recursos naturais como instrumento da gestão ambiental.

É da competência do Estado verificar as condições legais e técnicas dos empreendimentos, estabelecendo condições, restrições e medidas de controle que deverão ser obedecidas pelo cidadão para localizar, instalar, ampliar e operar atividades consideradas potencialmente poluidoras.

Apesar de haver a normatização feita pelo poder público, o desflorestamento mostra números sempre crescentes, restando poucas matas nativas. Os rios continuam recebendo esgoto sem um tratamento adequado e indústrias lançam gases na atmosfera sem nenhuma restrição.

A situação ambiental requer, em caráter urgente, o cumprimento da lei pela gestão pública através de iniciativas eficazes e confiáveis para coibir a agressão à natureza e a privação do equilíbrio ecológico, proporcionando uma qualidade de vida à coletividade.

LEI FEDERAL 6766/79

A Lei Federal que atuaria na organização do desenvolvimento das cidades refere-se à de nº 6766/79, lei do parcelamento do solo. Anteriormente havia no país o aprofundamento das contradições sócio-espaciais e ecológicas pelas formas de atuação proporcionadas pelo capital privado e pelos interesses públicos para com este crescimento econômico.

Apesar da Lei favorecer a gestão urbana ao criar as diretrizes para o desenvolvimento político, econômico, ambiental e social, organizando as propriedades para melhor utilização do espaço, ela demorou a ser cumprida.

Para ALVES,

A Lei 6766/79, portanto, torna-se um marco fundamental para a compreensão do desejo de controle do parcelamento eficaz do solo urbano no Brasil. Sua formulação, discussão e aprovação certamente aceleraram as práticas especulativas dos agentes imobiliários urbanos, provocando a necessidade de enxurradas de aprovações de loteamentos de última hora para o poder municipal (ALVES, 2001, p.30).

A Lei Federal 6766/79 aprovada junto à Constituição de 1988 tem como objetivos para as políticas urbanas:

- o uso social da propriedade urbana;
- a implantação do IPTU progressivo;
- o parcelamento compulsório;
- o Plano Diretor para cidades acima de vinte mil habitantes;
- a desapropriação e o pagamento com títulos da dívida ativa.

A Lei Federal 6766/79 cria junto aos municípios a necessidade dos mesmos regularem as políticas de desenvolvimento e planejamento da ocupação do solo e garantir a qualidade do ambiente nas diferentes cidades, levando-se em conta a distribuição dos terrenos.

O controle das áreas públicas, dos sistemas de transportes, das áreas verdes para o lazer e das áreas de preservação permanente também chamada de "non aedificandi" é de responsabilidade do poder público local.

O teor dessas leis não pode passar por uma discussão como se fossem



coisas frívolas. No que se refere às leis de proteção ambiental deve-se levar em consideração a relação existente com as seguintes esferas: a questão do zoneamento, o Plano Diretor, o capital financeiro-privado, os empreendedores imobiliários, o poder público local e as formas de atuação desses agentes no ambiente.

O não cumprimento das leis vigentes desequilibrará os ecossistemas envolvendo toda a estrutura do seu meio e trará conseqüências irreversíveis à natureza e à humanidade.

A CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Outro instrumento que deveria ser observado e cumprido com maior ênfase para o desenvolvimento urbano e sua relação com a proteção dos recursos naturais e ambientais é a Constituição do Estado de São Paulo.

O Estado através da Constituição criou uma série de leis que visam à manutenção da qualidade ambiental e ao equilíbrio ecológico contrário à degradação, reduzindo o impacto ao meio.

O Capítulo IV dessa Constituição, Seção I, refere-se às políticas ambientais:

Artigo 191 – “o Estado e os Municípios providenciarão com a participação da coletividade, a preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente natural, artificial e do trabalho aten-

didadas as peculiaridades regionais e locais e em harmonia com o desenvolvimento social e econômico”.

Artigo 192 – “a execução de obras, atividades, processos produtivos, empreendimentos e a exploração de recursos naturais de qualquer espécie quer pelo setor públicos, quer pelo privado serão admitidas se houver resguardo do meio ambiente ecologicamente equilibrado”.

Conforme o Artigo 193, Item XXI - o Estado propõe: “realizar o planejamento e o zoneamento ambiental, considerando as características regionais e locais e articular os respectivos planos, programas e ações”.

O Artigo 202 está assim organizado: - “as áreas declaradas de utilidade pública para fins de desapropriação objetivando a implantação de unidades de conservação ambiental serão consideradas espaços territoriais especialmente protegidos não sendo nelas permitidas atividades que degradem o meio ambiente ou que por qualquer forma possam comprometer a integridade das condições ambientais que motivaram a expropriação.”

O Estado no Artigo 210 faz referência aos municípios e ao suporte dado a eles no que tange à manutenção da conservação do ambiente.



Artigo 210 – “para proteger e conservar as águas e prevenir seus efeitos adversos o Estado incentivará a adoção pelos municípios de medidas no sentido”:

I – “da instituição de áreas de preservação das águas utilizáveis para abastecimento às populações e da implantação, conservação e recuperação de matas ciliares”;

II – “do zoneamento de áreas inundáveis com restrições a usos incompatíveis, mas sujeitas às inundações freqüentes e da manutenção da capacidade de infiltração do solo”.

O poder público estadual faz uma série de referências em forma de lei para garantir a utilização dos recursos naturais de maneira sustentável. Para isto estabelece políticas para o gerenciamento dos recursos hídricos, da proteção dos mananciais, do controle das erosões e da recuperação das matas ciliares, das áreas de várzea e da necessidade de se evitar os impactos negativos ao ambiente. Enfim, cabe ao Estado assegurar o desenvolvimento do seu território, visando ao planejamento

regional e à conservação do meio ambiente.

O ESTATUTO DA CIDADE

Um dos principais instrumentos para a gestão e reforma do município é o Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, de 10.07.2001 com base na Constituição Federal de 1988 em seus Artigos 182 e 183, estabelecendo diretrizes para as políticas de desenvolvimento e dos interesses sociais na regulação do uso da propriedade.

O Estatuto da Cidade como instrumento legal poderia ser uma maneira de promover de forma equilibrada o destino da cidade, a organização da sua infra-estrutura urbana, o direito à habitação decente para todos e um planejamento ambiental viável que reverteresse às normas vigentes com concepções somente técnicas.

Quando se fala em participação da sociedade, em utilização dos diversos tipos de serviços públicos e em interesses coletivos, o Estatuto da Cidade, do ponto de vista político e social, deveria contribuir para que estas medidas fossem concretizadas.

ALVES (2001) explica a respeito da importância do documento “Estatuto da Cidade” no que se refere ao futuro das cidades, às condições jurídicas e políticas para o desenvolvimento de reformas e à melhoria na gestão das terras como síntese fundamental produzida no país.

O Estatuto da Cidade para ALVES (2001), pode dar um direcionamento às leis e às normas jurídicas para todos cidadãos que buscam pôr, em prática, os seus direitos sociais que são em sua maioria aviltados em detrimento de poucos.



Como instrumentos legais da gestão urbana, o Estatuto da Cidade e o seu zoneamento têm como estratégias ambientais, segundo CARVALHO (2000): “proteger os recursos naturais através da preservação, da conservação e do uso racional segundo a sua vocação e capacidade de suporte de atividades como condição material básica para realização de um ‘habitat’ saudável e sustentável” (CARVALHO, 2000, p.42).

CARVALHO (2000) explica que há uma série de lacunas a serem vistas para aperfeiçoar a administração ligada aos problemas ambientais e aos espaços públicos. As normas contidas no Estatuto da Cidade pouco têm contribuído para concretizar as políticas de planejamento.

Segundo BRAGA (2000), o Estatuto da Cidade em seu Artigo 2º está assim organizado:

Artigo. 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 às cidades sustentáveis entendidas como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos,

ao trabalho e ao lazer para as presentes e futuras gerações”;

(...)

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

(...)

VI - “refere-se à ordenação e controle do uso do solo urbano de forma a evitar”:

- “a utilização inadequada dos solos urbanos”;

- “a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes”;

- “o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana”;



- "a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego sem a previsão da infra-estrutura urbana correspondente";
- "a retenção especulativa do solo urbano que resulte na sua sub-utilização ou não utilização",
- "a deterioração das áreas urbanizadas",
- "a poluição 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 patri-

mônio 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, pelo estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais" (BRAGA, 2000, p.86).

O Estatuto da Cidade através de suas leis tende a produzir idéias do ponto de vista prático e as sanções aplicadas ao não cumprimento de seus próprios preceitos. Quanto às políticas ambientais, mais do que nunca, se tor-



nam vagas no seu entendimento em função de suas características genéricas e abstratas.

Dessa forma, CARVALHO comenta:

O estatuto, portanto, funciona como uma agenda para debate, um pequeno complemento do Artigo 182 da Constituição Federal cujas disposições tem pouca eficácia como mostra a realidade. O Estatuto também serviria, mas pouco acrescentaria para as decisões discricionárias e para as lides judiciais e de movimentos sociais (cidadania, meio ambiente, qualidade de vida etc.) (CARVALHO, 2000, p.54).

Em seu Capítulo III, Artigo 39, o Estatuto da Cidade expõe a respeito do Plano Diretor, em específico, como sendo o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana da seguinte forma:

Artigo 39 – “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressa 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 Artigo 2º desta Lei”.

Para ROLNIK (1995), deve haver um consenso por parte dos órgãos públicos ao intervirem na organização urbana das cidades. No entanto, o problema é como envolver a cidade, mantendo o equilíbrio sócio-ambiental mesmo que não sejam prioridade dos debates políticos do país.

O Estatuto da Cidade se consolida como instrumento político sem, entretanto, aperfeiçoá-lo via regulamentação, complementação e suplementação. De modo geral, as leis produzidas para o “ordenamento” das cidades, da produção e controle do espaço urbano, do saneamento ambiental, do desenvolvimento “sustentável”, enfim, da melhoria da qualidade de vida da cidade são essenciais para gerenciar a cidade.

O PLANO DIRETOR

O Plano Diretor estabelece as questões do uso do solo e as leis ambientais de preservação, de conservação e da expansão urbana com base na legislação da Constituição do Estado de São Paulo.

Para FALCOSKY (2000), o Plano Diretor deveria:

“ser instrumento de Reforma Urbana e garantir a função social da cidade e da propriedade”;

“ter caráter redistributivo: inversão de prioridades dos investimentos públicos e do planejamento descentralizado”;

“ser um mecanismo da gestão política da cidade: pacto territorial em torno dos direitos e das garantias urbanas de planejamento participativo da sociedade organizada” (FALCOSKY, 2000, p.65).



Através das leis estabelecidas no Plano Diretor, o crescimento urbano, a sua noção de sustentabilidade e as formas de ocupação e uso do solo próximo às áreas de fundo de vale podem ser direcionados.

Além de suas implicações sociais e da sua degradação também podem ser estabelecidos os limites de apropriação da natureza e da sua matéria, envolvendo evidentemente os aspectos da crise ambiental, pois parece haver mais ou menos certo consenso quando se trata da finitude dos recursos utilizados pelo homem mesmo que seja aparente.

Não há como preservar o ambiente em condições desfavoráveis do ponto de vista econômico e social. É nesse sentido que as políticas do Plano Diretor deveriam ser materializadas concretamente e, não apenas, num discurso abstrato e, muitas vezes, ideológico, fragmentado e fisiológico.

Cabe ressaltar a existência de evidências no Plano Diretor para soluções de cunho técnico, pontual e superficial, o que requer uma maior atenção para a natureza política diante do entendimento das questões ecológicas em sua totalidade ao abranger maior escala possível das inter-relações envolvidas nesse processo.

Os moradores deveriam participar mais ativamente da construção do Plano Diretor para que pudessem ficar cientes da situação, atuando politicamente em sua própria realidade e em suas práticas culturais, pois o conhecimento se dá por uma ação em conjunto onde todos aqueles que vivenciam as dificuldades sócio-ambientais possam apontar com maior análise os seus problemas e suas necessidades para encontrar soluções que levem às práticas estratégicas na resolução do assunto em pauta.

Para MELANDA (1999), as propostas dos Planos Diretores tendem a inviabilizar as mudanças nas rotinas demandadas pela sociedade à medida que a própria cidadania torna-se frustrada. No que se refere às modificações para o seu desenvolvimento, elas dificultam os projetos urbanísticos, inviabilizando os caminhos a serem percorridos no exercício dos direitos da comunidade local.

Assim, fica difícil combater os desequilíbrios provocados a este ambiente sem levar em conta os aspectos políticos, legais, econômicos e interesses no uso e ocupação do seu espaço uma vez que os agentes da especulação imobiliária, financeira e órgão público são seus signatários.

MELANDA (1999) explica que existe uma diferença fundamental entre os modelos da gestão. Primeiro, os modelos denominados de zoneamento tradicional com objetivos específicos visam aos resultados pré-definidos.

Ao contrário, o segundo refere-se ao planejamento por desempenho, evidencia o gerenciamento dos impactos ambientais na sua estrutura e no seu desenvolvimento, porém, não se utilizam fatores subjetivos como especificações numéricas que envolvam coeficientes de aproveitamento em determinadas áreas ou lotes urbanos.

Como se pode observar faz-se uma crítica aos planos tradicionais, pois estes são meramente técnicos ao se levar em conta as diferenças de cada região com o papel de definir o seu desempenho, traçando seus objetivos essenciais e conhecendo os aspectos racionais que determinam a origem de cada requisito estabelecido (MELANDA, 1999).

Assim, o uso do espaço não ficará de forma segregada como nos modelos tradicionais quando se estuda a questão da viabilidade dos diferentes usos, quer



dizer, proporcionando o menor impacto possível às condições ambientais.

Apesar de atualmente observar a inclusão dos temas como o ambiente, proteção de áreas de mananciais e preservação de ecossistemas, as leis dos Planos Diretores não têm servido para que o poder público possa conter os desequilíbrios ocorridos na maioria das cidades brasileiras, entretanto, a crença de que eles possam resolver tudo tem sido ainda muito forte (ROLNIK, 1995).

É necessário verificar a quem o Plano Diretor tem interessado e qual seguimento da sociedade vem se beneficiando com as políticas estabelecidas em suas propostas "legais" assim como as implicações para a sociedade diante do aspecto ecológico.

Segundo MARTINS, SOLER e SOARES, "a não-aplicação da lei ambiental e a certeza de impunidade são alguns dos principais fatores da insustentabilidade social e ambiental vivida hoje apesar de toda a gama de leis existentes (...)" (MARTINS, SOLER e SOARES, 2001, p.175).

Os problemas sócio-ambientais das áreas de fundo de vale envolvem as esferas sociais, econômicas, culturais e ambientais. No entanto, apenas uma parte das dificuldades das quais está relacionada a expansão urbana ao uso do solo reflete as condições físicas da paisagem e da sua própria degradação.

Tornou-se fundamental compreender a estruturação física da cidade proposta pelo Plano Diretor através da produção e organização desse espaço bem como o direcionamento do crescimento urbano para que o poder público possa gerir a preservação e a conservação do ambiente urbano.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O planejamento ambiental e o conseqüente monitoramento dos recursos naturais não se restringem apenas à elaboração de leis. Essas ações requerem um acompanhamento constante sobre a dinâmica desse uso e ocupação, para que possam ser regularizadas ou fornecidas licenças ambientais para a expansão do espaço urbano.

Isso deve estar pautado na vontade política, no conhecimento técnico, na preparação de quem fiscaliza e, fundamentalmente, na conscientização da população de um modo geral.

A legislação é essencial para o planejamento e controle ambiental, permitindo normatizar, definir e organizar as atividades que podem ser desenvolvidas no espaço.

Portanto, somente sua existência não é suficiente. Há necessidade de que ela seja aceita pela sociedade. Em geral, as leis são conjuntos de dispositivos de difícil entendimento e aplicação, não sendo muito acessíveis aos cidadãos por excesso de detalhes e termos técnicos.

Aliando-se a isso, a falta de ferramentas adequadas para a fiscalização torna a aplicação das leis onerosa e difícil de ser realizada, deixando grande parte do território nacional em situação irregular.

No entanto, transcorridos mais de vinte anos da promulgação dessa lei, o Estado brasileiro ainda busca um sistema de monitoramento eficiente para a regularização ambiental obrigatória das construções irregulares e desordenadas que invadem mananciais e áreas de proteção permanente.

Finalmente, observa-se que o Brasil possui um conjunto de leis ambientais consideradas excelentes, mas que nem sempre são adequadamente aplicadas.



REFERÊNCIAS

ALVES, J. X. de S. **Voçorocas do poder público:** na lei, forma e gestão urbana na "cidade sem limites". 2001. 296 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

BRAGA, R. O estatuto da cidade. In: BRAGA, R.; CARVALHO, P. F. de. **Estatuto da cidade:** política urbana e cidadania. Rio Claro: Laboratório de Planejamento Municipal: UNESP. Rio Claro, 2000. p. 83-113.

CARVALHO, P. F. de. Instrumentos legais de gestão urbana: referências ao estatuto da cidade e ao zoneamento. In: BRAGA, R.; CARVALHO, P. F. de. **Estatuto da cidade:** política urbana e cidadania. Rio Claro: Laboratório de Planejamento Municipal: UNESP, 2000. 114p.

FALCOSKY, L. A. N. Estatuto da cidade e do urbanismo: espaço e processo social. In:

BRAGA, R.; CARVALHO, P. F. de. **Estatuto da cidade:** política urbana e cidadania. Rio Claro: Laboratório de Planejamento Municipal: UNESP, 2000. 114p.

MARTIN, S. R., SOLER, A. C. P., SOARES, A. M. Instrumentos tecnológicos e jurídicos para a construção da sociedade sustentável. In: VIANA G.; SILVA, M.; DINIZ, N. (Org.). **O desafio da sus-**

tentabilidade: um debate sócio-ambiental no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001. p. 157-182.

MELANDA, E. A. **Planejamento por desempenho em cidades de médio porte:** metodologia e modelos de simulação. 1999. 105 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 1999.

ROLNIK, R. Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas. In: SILVA, K. P. (Org.). **A cidade contemporânea:** tendências e conceitos. Bauru: Universidade Júlio de Mesquita Filho, Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação, 1995. 128p.

