

ELEMENTOS PARA A GESTÃO AMBIENTAL URBANA: DIREITO AMBIENTAL E URBANÍSTICO, POLÍTICAS PÚBLICAS E PLANEJAMENTO MUNICIPAL

Rodolfo Antônio de Figueiredo*

RESUMO

Está nos ombros dos administradores municipais a responsabilidade em assegurar aos seus concidadãos a necessária qualidade de vida, através de uma adequada ordenação das atividades desenvolvidas no Município. O papel dos Administradores nos grupos que elaboram os planos diretores das cidades modernas, caóticas quanto à ocupação desordenada e descontrolada do solo, é imprescindível para que essa qualidade de vida seja minimamente preservada. Nesta atuação, o Administrador deverá se familiarizar com os princípios do direito ambiental e urbanístico, assim como os do planejamento ambiental urbano.

PALAVRAS-CHAVE: administração municipal, direito ambiental, direito urbanístico, políticas públicas, planejamento ambiental.

ABSTRACT

It is the municipal administrators' responsibility to assure their fellow citizens the necessary quality of life, through an adequate ordering of the activities developed in the Municipality. The role of the Administrators in the groups that elaborate the Director Plans of modern cities, chaotic regarding the disorganized and uncontrolled occupation of the land, is essential for this quality to be minimally preserved. In this activity, the Administrator must familiarize himself with the principles of the environmental and urban law, as well as those of the environmental and urban planning.

KEY-WORDS: municipal administration law, environmental law, urban law, public policies, environmental planning.

Introdução

As cidades são criações humanas, nas quais os elementos naturais primevos interagem com aspectos culturais, sociais e políticos da sociedade. COULANGES (2001) mostrou que as concepções ideológicas políticas regeram a construção das sociedades antigas e suas respectivas cidades. Segundo este autor: "o homem é

* Licenciado e Bacharel em Ciências Biológicas pela UFSCar, Bacharelado em Direito na FADIPA, Mestre e Doutor em Ciências (área Ecologia) pela UNICAMP; Professor Titular e Coordenador Pedagógico do curso de Ciências - Habilitação em Biologia da Faculdade de Ciências e Letras Padre Anchieta, Professor e Coordenador do curso de Pós-graduação em Ecologia e Educação Ambiental, e Coordenador Geral do Centro de Pós-Graduação das Faculdades Padre Anchieta, Rua Bom Jesus de Pirapora 140, 13207-660 Jundiá, SP, (0xx11)45218444 ramal 244, Email: rodolfoa@anchieta.br

um animal construtor de cidades”.

O Brasil, hoje, é um país essencialmente urbano, uma vez que cerca de 80% da população vive em cidades. O inchaço das cidades ocorreu nos últimos trinta anos, através de amplo êxodo rural. Mais recentemente, surgiram as regiões metropolitanas que abrigam grande contingente populacional, e a tendência verificada é de crescimento acentuado para as cidades médias. Este estado da urbanização brasileira é visto por SILVA (1999) como um reflexo do desequilíbrio e da desintegração da política urbana regional e nacional.

Nas cidades modernas, caóticas, a ocupação do solo ocorre aleatoriamente e de forma descontrolada. Urge, portanto, a participação ativa de Administradores nos grupos que elaboram os planos diretores das cidades. Os impactos ambientais, levados a efeito devidos o processo de urbanização, são os mais variados e afetam diretamente a qualidade de vida dos cidadãos (GUERRA & CUNHA, 2001). A população percebe, mesmo que inconscientemente, a degradação de seu entorno, externando-a como uma insatisfação, ou satisfação, pelo lugar onde vive e pelos agentes do Poder Público local (JACOBI, 1999). Essa mesma população, onde inclui-se muitos Administradores, tem o direito e o dever de melhorar os seus locais de atividade —moradia, trabalho e lazer – através de uma efetiva atuação (NALINI, 2001).

A gestão do ambiente urbano é realizada por vários meios ou instrumentos. Os mais tradicionais são os instrumentos normativos, compostos principalmente pelas leis ambientais federais, estaduais e municipais; os instrumentos fiscalizatórios, levados a efeito pelo Poder Executivo; os instrumentos preventivos, visando à implantação de áreas de atividade humana sem risco ambiental ou com mínimos riscos, incluindo-se aí as áreas verdes urbanas; e os instrumentos corretivos, utilizados pelo Poder Executivo para implantação e manutenção de arborização urbana, de saneamento, de coleta de resíduos e de cuidados gerais para com a cidade.

A eficácia da gestão ambiental urbana esbarra na falta de recursos financeiros, tecnológicos e humanos, mormente em nível municipal, assim como nos conflitos sócio-ambientais emergentes dos mais variados grupos que têm interesses diversos, muitas vezes antagônicos, e que muitas vezes não receberam uma educação adequada e significativa na conscientização ambiental.

A Legislação Ambiental

A atuação pública está adstrita ao que confere as normas legislativas postas no país. Ou seja, são as leis que regem a atuação pública. Assim sendo, há de se discutir primeiramente a legislação ambiental, após o qual embasar as possibilidades e freios à atuação dos órgãos e instituições públicas na conservação e manejo ambiental.

As leis ambientais no Brasil são antigas, datando do período colonial. A legislação portuguesa utilizada no Brasil colônia era muito rígida e ditada por interesses econômicos do reino nas colônias. Nas Ordenações Filipinas, promulgadas em

1603, ficou estabelecida a proteção às árvores e seus frutos, tendo por pena ao criminoso que cortar uma árvore de valor, o seu degredo para o Brasil. Com isso, boa parte da colonização do nosso país foi realizada por pessoas que apresentavam risco à qualidade ambiental do Reino de Portugal. Será que a ausência de valores de proteção aos seres vivos, mormente às árvores, desses primeiros habitantes europeus do Brasil ainda continua viva em nossa memória cultural coletiva?

Ainda no Brasil colônia, em 1773 foi editada carta régia que trata da legislação florestal. E, em 1796 foi instituído o cargo de juiz conservador das matas, com poder de fiscalização e de polícia, aplicando sanções aos degradadores do ambiente natural.

Os holandeses, no Brasil, constituíram uma série de normas que protegiam as árvores frutíferas da região que dominavam, assim como normas que regulamentavam a pesca e o destino de resíduos nos rios.

Quando a família real se estabeleceu no Brasil, o Jardim Botânico do Rio de Janeiro foi criado, em 1808. Sua principal função, à época, era o cultivo de espécies da flora brasileira e indiana.

O Brasil império viveu sob a égide das Ordenações Filipinas, não surgindo grandes inovações na área da legislação ambiental. A Constituição do Império de 1824 não trazia qualquer destaque em relação ao ambiente. O mesmo ocorreu quando da publicação da primeira Constituição da República, em 1891. O Código Civil promulgado em 1916, recentemente derogado, indicava e sancionava o uso nocivo da propriedade.

A segunda Constituição republicana de 1934 já determinava que a competência da União e dos Estados em proteger os monumentos paisagísticos, construídos ou naturais. Com a centralização do poder nas mãos do executivo, promovida por Getúlio Vargas no Estado Novo, a constituição de 1937 estabelece competência privativa da União para legislar sobre questões concernentes ao ambiente, embora institua competência também aos Estados e Municípios para a proteção de monumentos históricos e paisagens naturais. Este período viu surgir diversas leis de proteção ao ambiente, como a que estabelecia normas sobre a proteção às florestas, sobre as águas (ainda parcialmente em vigor), sobre a caça e sobre a proteção ao patrimônio histórico e artístico nacional (ainda em vigor).

A Constituição de 1946 continua a considerar competência da União para legislar sobre o ambiente, mas possibilita a competência concorrente da União, dos Estados e dos Municípios em relação ao tombamento, ou seja, à restrição de uso de local cuja conservação seja de interesse público. Em 1948, foi ratificada a convenção americana sobre proteção de flora, fauna e belezas cênicas dos países da América.

Não houve alteração significativa nas atribuições de competência quando da edição da Constituição de 1967 (e da Ementa Constitucional de 1969). Este período, no entanto, foi profícuo em legislação infra-constitucional versando sobre o ambiente, tais como as que conferiam proteção aos monumentos arqueológicos e

pré-históricos, que estabelecia a desapropriação para fins de proteção ambiental, que instituiu a ação popular e a responsabilidade da União na criação e conservação de parques e reservas, além da promulgação dos Códigos de Pesca, Mineração e do Ar. Na década de 1970, ainda sob o regime militar, o Brasil recebeu leis sobre a política habitacional e o parcelamento do solo urbano e sobre a criação de locais de interesse turístico.

Pouco antes da redemocratização do país pela Carta Magna de 1988, surgiram as leis que instituíam a Política Nacional do Meio Ambiente e a ação civil pública. Foi a atual Constituição Federal, promulgada em 1988, que conferiu uma atenção toda especial ao ambiente, no seu capítulo VI do título VII. Em 1998, foi editada a lei que define os crimes ambientais.

A legislação ambiental brasileira foi construída ao longo do tempo ao estabelecer por pilares principais: a obrigatoriedade da intervenção estatal, ou seja, desde o Brasil colônia até nossos dias é conferido ao Poder Público o estabelecimento das diretrizes para a proteção e uso do ambiente; o princípio da prevenção e precaução, que estabelece que o Poder Público deverá dirigir as atividades humanas de modo a eliminar possibilidades de risco aos ecossistemas nacionais e à população; a informação e notificação ambiental, cabendo ao Poder Público manter a população informada das questões concernentes ao ambiente, assim como às outras nações se eventos danosos ao ambiente ocorrerem; a educação ambiental que possibilite às populações o acesso aos saberes e fazeres que almejam a qualidade ambiental e o desenvolvimento da nação; a participação popular organizada em planejamento e ações que envolvam o ambiente; a responsabilidade da pessoa física e/ou jurídica por danos ao ambiente; e a soberania do Estado, que tem total independência para estabelecer sua política ambiental.

A Legislação Urbanística

A legislação urbanística estabelece limites à ocupação do solo por particulares e pelo Poder Público, ordenando os espaços urbanos e rurais (SILVA, 1999). O bem público e os interesses coletivos são as alavancas para produção das normas urbanísticas. Tanto o bem-estar dos cidadãos quanto a proteção da natureza são buscados pelo Direito Urbanístico, estando este, portanto, em íntima relação com o Direito Ambiental.

As normas urbanísticas surgiram nas cidades greco-romanas. O direito urbanístico grego existente na Antigüidade preconizava a desapropriação para obras públicas, a proteção de espaços públicos contra os usos particulares e a atuação pública no recolhimento do lixo e na limpeza das ruas. O direito urbanístico romano também concedia ao poder público a supervisão dos aquedutos e esgotos, a distância entre as residências (de 1,5 a 3m), controle sobre construções e demolições efetuadas por particulares e a expropriação com pagamento de indenização.

Na Idade Média, o direito urbanístico também preconizava a desapropriação pelo poder público. O Renascimento trazia a concepção de segurança das constru-

ções, principalmente em relação ao transeunte das ruas, procurando facilitar a circulação. A estética da cidade também passou a integrar os documentos jurídicos da época. A desapropriação tornou-se de uso freqüente e a utilização do solo começou a ser abordado pelo direito urbanístico do Século XVIII. Ao final deste Século XVIII, o direito urbanístico se estabelecia, primeiramente na França, como um ramo do direito administrativo.

No Brasil atual, a Constituição Federal de 1988 discrimina como dentre as competências dos Municípios, legislar sobre matérias de direito urbanístico, assim como sobre a proteção do ambiente e do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico. Assim, a urbanização de terrenos dentro das cidades é de competência exclusiva do Poder Executivo Municipal, pois cabe ao Município “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle de uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (art. 30, VII, Constituição Federal).

O Poder Municipal e As Políticas Públicas

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu que a responsabilidade pela proteção ao ambiente é do Poder Público e da sociedade. Ao Poder Público foram expressamente atribuídas as obrigações de cuidar do patrimônio genético, de preservar e restaurar processos ecológicos, de definir áreas de proteção ambiental, de promover a educação ambiental, de proteger a fauna e a flora e de avaliar o estabelecimento e continuação de atividades potencialmente poluidoras e degradadoras. À sociedade, a Lei Nº 7.347/85 conferiu um instrumento jurídico da mais alta relevância para garantir que seus direitos (ditos coletivos ou difusos) sejam defendidos: a ação civil pública. As indenizações pecuniárias resultantes de causas ganhas são transferidas ao Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), que utiliza o montante arrecadado no financiamento de projetos na área ambiental.

Na atual Carta Magna, o Município passou a ser considerado como integrante da Federação Brasileira, adquirindo autonomia para administrar seus interesses locais e integrando o SISNAMA (Sistema Nacional do Meio Ambiente). A autonomia municipal e a responsabilidade pela proteção ao ambiente, ambos conferidos pela Constituição Federal de 1988, permitem à administração pública uma atuação efetiva na proteção ambiental e no desenvolvimento do local onde vivem os humanos urbanos: o Município.

Os municípios são estruturados política e administrativamente pelas suas leis orgânicas, que funcionam como constituições ao nível municipal. A falta de uma política ambiental em nível municipal não poderia ser mais admitida, em face dos direitos e deveres que a Constituição Federal outorgou aos Municípios. No entanto, constata-se que a maioria dos municípios não atua na área ambiental, argumentando que a responsabilidade é da União, através do IBAMA (MATOS, 2001). Obviamente, não é, e esta omissão coloca os munícipes em condições aquém das desejadas em termos de qualidade ambiental e de vida. A não criação de condições

para exercer o poder de polícia, através das leis orgânicas, das leis municipais e dos planos diretores, queda o Município inerte diante da desorganização das atividades e uso do solo em áreas urbanas e rurais, gerando a degradação ambiental com conseqüências para a saúde e qualidade de vida da população.

A Constituição Federal é clara ao definir explicitamente que compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação estadual e federal, assim como promover o adequado ordenamento territorial e a proteção ao patrimônio histórico-cultural local.

O Município tem por máximo interesse os seus cidadãos. Acima da qualidade de vida dos munícipes não estão interesses de ordem econômica. Assim sendo, o desenvolvimento municipal tende a se pautar pelo respeito e pelos limites impostos pela satisfação dos munícipes, aproximando-se aos ideais do desenvolvimento sustentável. O Município tem todos os instrumentos para promover o desenvolvimento local, sem estar atado aos interesses meramente econômicos, mas sim totalmente em sintonia com os interesses da população em seu bem-estar.

Os Municípios são os responsáveis pela implementação integral da legislação ambiental, uma vez que suas políticas de proteção e recuperação ambiental serão os que proporcionarão reflexos em nível macro (em nível de Estado e nível nacional). Gerindo o interesse local, o Poder Público municipal enfrentará com melhor conhecimento e agilidade as questões ambientais impostas.

A Constituição Federal confere aos Municípios a faculdade de criar e manter guardas municipais destinadas à proteção das instalações e dos serviços municipais. Em uma experiência louvável, o Município de Jundiá, Estado de São Paulo, estabeleceu como uma das funções da Guarda Municipal de Jundiá a fiscalização de atividades realizadas na Reserva Municipal Serra do Japi, assim como a responsabilidade de uma de suas guarnições em apagar os incêndios que nesta reserva ocorrem.

A constatação de que é no nível municipal que se deve apoiar a revolução rumo à qualidade ambiental e de pouco é feito neste sentido, cabe a pergunta: por quê? A resposta resvala em uma ainda pobre consciência política da população, que mal consegue perceber a falta de programas e interesse dos políticos, muitos ainda atrelados a interesses pessoais e não no desenvolvimento equânime dos munícipes. Resvala, também, em uma ausência do Poder Público Estadual e Federal em promover uma conscientização e capacitação aos administradores municipais, visando ao fortalecimento dos Municípios e sua autonomia.

Planejamento Ambiental e Plano Diretor do Município

O Renascimento é o período no qual surge a idéia da necessidade de

elaboração um plano global do espaço urbano. A partir do Século XVIII, as cidades passam a se orientar por planos. As políticas de urbanismo são implementadas em várias cidades, como em Roma, por dirigentes públicos e autoridades eclesiásticas, como os papas. Nos Séculos XVII e XVIII, o urbanismo preconiza que as cidades devem ter dimensões moderadas, apesar de que na prática não é isso que ocorre nas grandes cidades, como Paris. Também, a necessidade de salubridade e higiene urbana é difundida, resultando na construção de redes de abastecimento e de áreas verdes. Na era industrial (Séculos XIX e XX), a idéia de cidades planejadas viceja na Europa, nos EUA e nos países periféricos.

Os Municípios, atualmente no Brasil, são instados a promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano. O plano urbanístico (Plano Diretor) é obrigatório para os Municípios com mais de 20 mil habitantes (SILVA, 2002).

O Direito Urbanístico tem sua face de aplicação imediata no Plano Diretor. É através dele que são estabelecidos os objetivos, prazos, atividades, desenvolvimento futuro e competências para executar as diretrizes urbanísticas e de utilização do solo no Município. DANI (1994) esclarece que o planejamento ambiental se concretiza no zoneamento ambiental do município, expresso em seu Plano Diretor. LOPES (1998) ensina como fazer um planejamento estratégico para o desenvolvimento urbano. Cita, ainda, este autor que o planejamento estratégico é um complemento necessário ao plano diretor das cidades. O planejamento negociado entre todos os atores envolvidos nos conflitos socioambientais existentes na cidade e a educação para a mudança social são os atuais paradigmas para a busca da qualidade ambiental sustentável do meio urbano (VARGAS & RIBEIRO, 2001).

O Plano Diretor deverá ter, por princípio, a adequação do ambiente urbano às aspirações de bem-estar dos cidadãos, que requerem proteção e convívio com a natureza assim como uma rede de serviços adequada. Assim, o Plano Diretor deverá, entre outras atribuições, regulamentar o patrimônio natural do Município, protegendo os diferentes ecossistemas que nele se encontrem. Também, deverá primar por utilizar os locais naturais com fins de recreação e lazer da população, sempre tendo em mente a conservação ambiental.

O Plano Diretor será feito e reformulado para melhor adequar os desenvolvimentos físico, econômico e social do Município, através da ordenação dos espaços habitáveis e destinados a indústrias, da reurbanização de bairros, da construção de vias de acesso, da construção de residências e das redes de serviço público e do zoneamento ambiental.

Uma das importantes técnicas a serem utilizadas na elaboração e/ou revisão de um Plano Diretor, é o da análise paisagística. Esta análise proporcionará uma boa visão de características das paisagens presentes no Município, assim como seus pontos fortes e seus desequilíbrios. Com base nestes dados, melhor será possível realizar a conservação da natureza e das relações sociais dos munícipes, uma vez que o potencial de utilização de cada paisagem será constatado e consi-

derado. A análise da paisagem permitirá que a cidade conheça a sua paisagem natural e compreenda como ela funciona, podendo, assim, assumir sua valorização e valoração frente aos pontos fortes e fracos, além da proposição de intervenções.

Apesar da análise paisagística não ser definida pela legislação, portanto não sendo obrigatória, ela torna-se um momento privilegiado da discussão do que se quer para o futuro do Município. Depende, no entanto, de uma vontade política advinda de um pujante respeito à natureza. E, isto somente é conseguido através da Educação Ambiental irrestrita a todos os estratos sociais, mormente à classe política municipal.

Conclusão

As cidades difusas da atualidade brasileira são de fundamental importância para o país, uma vez que vem delas cerca de 90% do PIB. São, também, os locais onde vive a maioria do povo brasileiro, que necessita de bem-estar físico e psicológico. A gestão urbana, portanto, realizada pelos governos municipais, é fundamental para a manutenção da qualidade de vida da população, não as frustrando em suas expectativas com relação à cidade onde reside, trabalha, diverte-se, enfim, onde passa todas as fases de sua vida.

As leis ambientais e urbanísticas são o substrato para a atuação do Poder Público. São instrumentos necessários, no Estado Democrático de Direito que se constitui o nosso país, mas as leis em si não podem reverter a degradação humana e do ambiente, verificada nas aglomerações urbanas.

Decisiva é a vontade política, mormente do Poder Público em nível municipal. A falta de verbas devido à redução de receitas, a falta de tecnologia e profissionais capacitados à disposição da municipalidade, a precariedade da conscientização e da educação ambiental, juntamente com o restrito acesso à justiça pela população de mais baixa renda, que é justamente a que mais sofre com os problemas ambientais, são as prementes condições que devem ser enfrentadas pelo Poder Público (Federal e Estadual), a fim de viabilizar a autonomia municipal.

Está nos ombros dos administradores municipais a responsabilidade de assegurar os seus concidadãos a necessária qualidade de vida, através de uma adequada ordenação das atividades desenvolvidas no Município. À Câmara de Vereadores cabe disciplinar, através de legislação municipal, os interesses locais predominantes, tais como a criação e recuperação das áreas verdes municipais, o turismo, a vigilância sanitária e o desenvolvimento urbano, assim como fazer uma política tributária municipal que viabilize a preservação e conservação do ambiente. Aos vereadores está a incumbência de elaborar um código ambiental municipal, de forma a fornecer os instrumentos necessários ao Poder Executivo do Município.

A velha máxima dos primeiros ambientalistas permanece, pois somente através do agir local é que se está efetivamente pensando na resolução das questões ambientais globais.

Referências Bibliográficas

- COULANGES, F. de. *A cidade antiga*. São Paulo: Ed. Martin Claret, 2001.
- DANI, S. U. *Ecologia e organização do ambiente antrópico*. Belo Horizonte: Fundação Acangaú, 1994.
- GUERRA, A. J. T., CUNHA, S. B. *Impactos ambientais urbanos*. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 2001.
- JACOBI, P. *Cidade e meio ambiente: percepções e práticas em São Paulo*. São Paulo: Ed. Annablume, 1999.
- LOPES, R. A cidade intencional. Rio de Janeiro: Ed. Mauad, 1998.
- MATOS, E. L. de. *Autonomia municipal e meio ambiente*. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 2001.
- NALINI, J. R. *Ética ambiental*. Campinas: Ed. Millennium, 2001.
- SILVA, J. A. da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Ed. Malheiros, 2002.
- SILVA, E. J. da. *Parcelamento e desmembramento do solo urbano*. Leme: Ed. de Direito, 1999.
- VARGAS, H. C., RIBEIRO, H. *Novos instrumentos de gestão ambiental urbana*. São Paulo: Edusp, 2001.