

O município ambientalmente sustentável: a responsabilidade dos governos locais na formulação e implementação de políticas públicas de planejamento da ocupação urbana*

The environmentally sustainable city: the liability of local governments in the formulation and implementation of public policy planning urban takeover

Fábio Scopel Vanin¹

Resumo

O objetivo deste artigo é destacar a responsabilidade do governo local na formulação e implementação de políticas públicas que garantam uma ocupação urbana ambientalmente sustentável. Adotou-se o método de abordagem dialético, tendo em vista que o trabalho penetra o mundo dos fenômenos por meio de sua ação recíproca e o método procedimental estruturalista, vendo a realidade concreta do ponto de vista interno dos fenômenos. Concluiu-se que o governo local possui um papel preponderante, pois é responsável pela execução da política urbana, encontrando limites somente nos objetivos e nas diretrizes da política urbana, que se caracterizam por ter um conteúdo protetivo ao meio ambiente. Além disso, é necessário que os municípios atuem de forma promotora, integrando suas ações com os demais entes federativos e com a população e inserindo-se no contexto competitivo global. Este trabalho tem a função de integrar os conteúdos de políticas públicas com os aspectos urbano-ambientais, visto que as regras urbanísticas e ambientais, embora sejam frequentemente estudadas em conjunto, padecem do mesmo problema, que é a falta de efetividade, e entende-se que tal problema pode ser amenizado se a abordagem tiver como base políticas públicas, em especial sua implementação.

Palavras-chave: Município. Políticas Públicas. Sustentabilidade. Planejamento Urbano.

Abstract

The aim of this paper is to highlight the responsibility of local government in the formulation and implementation of public policies that guarantee an environmentally sustainable urban occupation. We adopted the method of dialectical approach, in order that the work enters the world of phenomena by means of their reciprocal action and procedural structuralist method, seeing the reality of the internal point of view of the phenomena. It was concluded that local government has an important role, because it is responsible for the implementation of urban policy, finding bounds only in goals and

* Artigo recebido em 30/11/2011
Aprovado em 14/12/2011

¹ Advogado e Professor de Graduação. Mestre em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (2011), instituição onde concluiu sua graduação (2005). É Pós Graduado pela Fundação Getúlio Vargas - RJ MBA Direito da Economia e da Empresa (2008). Já atuou como Assessor Jurídico e Assessor de Bancada da Câmara Municipal de Vereadores de Caxias do Sul (2006-2011), sendo responsável técnico nos trabalhos da Comissão de Constituição e Justiça. Atualmente é Coordenador Jurídico da Secretaria Municipal do Meio Ambiente de Caxias do Sul-RS e Coordenador dos Cursos de Ciência Política e Relações Internacionais da Faculdade América Latina.

guidelines of the Urban Policy, which are characterized by a content to the protective environment. Moreover, it is necessary that the municipalities act as promoter of integrating their actions with other federal entities and the population and inserting in global competition. The work function is to integrate the content of public policies with the urban-environmental aspects, as, planning and environmental rules, although they are often studied together, suffer the same problem, which is the lack of effectiveness, and means that this problem can be alleviated if the approach has based public policies, particularly its implementation.

Keywords: Municipality. Public Policy. Sustainability. Urban Planning.

1 Introdução

As constantes catástrofes naturais ocorridas no planeta transformaram a problemática ambiental em uma das principais preocupações da sociedade. É sabido que tal realidade é um reflexo da conduta humana, que sempre se utilizou dos recursos naturais, sem maiores preocupações. Assim, a relação homem-meio ambiente precisa ser repensada, sendo necessária uma modificação nas práticas sociais para evitar danos ainda maiores.

Um exemplo dessa realidade é a situação atual das grandes cidades. O processo de urbanização ocorrido nos últimos anos fez com que a população urbana crescesse demasiadamente, concentrando-se em grandes centros. Esse processo, aliado à falta de políticas públicas, fez com que as cidades fossem ocupadas de forma desordenada, inclusive com a utilização de áreas definidas como de preservação permanente.

A ideia de município ambientalmente sustentável, derivada dos objetivos da política urbana, contidos na Constituição Federal, e das diretrizes desta política, regulamentadas pelo Estatuto da Cidade, passa pela formulação e implementação de políticas públicas, em especial, as de responsabilidade dos governos locais.

O objetivo deste artigo é destacar a responsabilidade do Governo local na formulação e implementação de políticas públicas que garantam uma ocupação urbana ambientalmente sustentável. Para isso, será demonstrado o que se entende por município ambientalmente sustentável e sua relação lógica com o planejamento; em segui-

da, serão especificados o significado de políticas públicas, suas fases de formulação, implementação e controle e quais são os objetivos, diretrizes e instrumentos das políticas públicas de ocupação urbana; ao final, serão apontadas as responsabilidades dos governos locais e de que forma o município ambientalmente sustentável se efetiva por meio das políticas públicas de planejamento da ocupação urbana.

2 A evolução histórica e o entendimento contemporâneo dos termos município e cidade

Uma das primeiras dúvidas que surgem, ao se buscar um conceito para município, é se ele pode ser considerado sinônimo de cidade. Para que se esclareça tal situação, será feita uma abordagem histórica do tema, destacando as diferentes concepções nas quais ele pode ser visto. Em seguida, será destacado o porquê, para esta análise, cidade e município devem ser vistos como sinônimos, destacando o significado que se pretende dar ao termo.

Segundo Corralo, as primeiras reflexões a respeito das cidades aparecem com Platão e Aristóteles, no período clássico da filosofia grega. Nesse sentido, o primeiro “[...] constrói um modelo de cidade ideal” que para ser boa deveria “[...] estar fundada em quatro virtudes cardiais: sabedoria, coragem, sensatez e justiça”. Já Aristóteles, tem seus estudos focados na cidade real, “[...] buscando compreendê-la no sentido inverso de Platão”. Por meio dessa análise, “[...] a cidade é compreendida como uma associação que busca um bem, motivador desta agregação”²

Nesse sentido, Corralo, valendo-se das ideias de Aristóteles, dispõe que “a família é a primeira sociedade constituída, com o fim de atender às necessidades diárias”, e a união de famílias constituiria o “burgo” que também tinha a intenção de suprir demandas, porém, não as diárias; em seguida, unindo-se os burgos se formaria a cidade, o que possibilitaria uma “existência feliz”³

² CORRALO, Giovanni. *A autonomia municipal como um Direito Fundamental na Constituição Brasileira*, 2006. 306 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006. p. 73-75.

³ *Ibidem*, p. 75.

Com raciocínio semelhante, Coulanges vincula o surgimento das cidades à evolução das organizações sociais, que inicia com a família em torno de seus cultos, afirmando que “[...] pequenez da sociedade primitiva correspondia à pequenez da idéia que se fazia de divindade”. Segundo o autor, nos tempos mais primitivos “[...] cada família tinha seus deuses, e o homem só concebia e adorava divindades domésticas”; com o avanço do conhecimento, ele ampliou sua concepção de divindade. Nesse sentido, “[...] a idéia religiosa e a sociedade humana iriam crescer juntas”, assim, mesmo a religião doméstica proibindo que duas famílias se fundissem, nada impedia a união de diversas famílias entorno de uma celebração em comum, e foi o que aconteceu. Esse culto conjunto foi chamado de fratria.⁴

A fratria tinha um funcionamento próprio, distinto das organizações familiares, e possuía um chefe, chamado fratriarca, que tinha como principal função presidir sacrifícios. Segundo Fustel de Coulanges, “[...] a fratria tinha suas assembléias, o seu tribunal e podia promulgar decretos. Nela, como na família, havia um deus, um culto, um sacerdócio, uma justiça, um governo”, significando “[...] uma pequena sociedade moldada exatamente sobre a família”, com o tempo agruparam-se e formaram tribos.⁵

As tribos representam um novo círculo, ainda maior, com a sua tradição, um altar e uma divindade protetora próprios. Assim como a fratria, também tinham assembleia e publicavam decretos, aos quais deveriam se submeter todos os seus membros. Possuíam “[...] um tribunal e um direito de justiça [...]” e um chefe, sendo uma entidade que “[...] fora constituída, a princípio, para ser uma sociedade independente, como se não houvesse nenhum poder social acima dela”.⁶

É nesse quadro de aumento da complexidade social que surge a cidade. De acordo com Fustel de Coulanges, “a tribo, como a família e a fratria, era constituída para ser um corpo independente” e “[...] uma vez forma-

da, nenhuma família nova podia ser admitida”. Mas, da mesma forma que diversas famílias formaram uma fratria e diversas fratrias formaram uma tribo, tribos diversas puderam se reunir, e respeitadas as peculiaridades de cada uma, formou-se a cidade.⁷

Na abordagem apresentada, que ilustra a cidade ideal de Platão, a cidade real de Aristóteles e a análise a respeito da cidade antiga de Coulanges, conclui-se que, independentemente das diferentes análises, a verdade é que “[...] essas sociedades são o fruto da própria natureza humana”, que sempre busca melhorias nas suas condições de vida e que a “cidade desempenhou um importantíssimo papel na sociedade grega, e, conseqüentemente, na cultura ocidental”. Nesse sentido, Corralo complementa o entendimento afirmando que “desde o seu surgimento nos séculos VII e VIII as relações sociais vão sofrer um impactante processo de mutação, ocasionado pela linguagem, a qual vai resultar um alargamento da igualdade entre os homens”.⁸

O surgimento do município, como organização, tem sua origem na “[...] expansão desenfreada de Roma” que tornou necessários alguns “[...] meios que possibilitassem o manejo e a gestão dos territórios conquistados”, acabando com o poder político local, mas criando um órgão de administração ligado ao governo central. Nesse sentido, “o domínio de regiões cada vez mais distantes fez com que Roma aumentasse a centralização do poder”. Dessa forma, segundo Corralo, surge o município, “[...] como fruto de um processo de agregação de novos territórios aliados”. Nesse contexto, foi criada “[...] uma nova forma de organização do poder, limitando às prerrogativas

⁴ FUSTEL DE COULANGES, Numa Denis. *A Cidade Antiga: estudo sobre o culto, o direito e as instituições da Grécia e de Roma*. Tradução de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret, 2009. p. 133-134. A fratria é a denominação utilizada para união de famílias por um culto pela língua grega, mas pode também ser chamada de cúria pela língua latina.

⁵ Ibidem, p. 135.

⁶ Ibidem, 135-136.

⁷ FUSTEL DE COULANGES, Numa Denis. *A Cidade Antiga: estudo sobre o culto, o direito e as instituições da Grécia e de Roma*. Tradução de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret, 2009. p. 143. Nas palavras do autor, “[...] assim como diversas fratrias se haviam reunido numa tribo, várias tribos puderam associar-se entre si, com a condição de que fosse respeitado o culto de cada uma delas. O dia em que se fez essa aliança, a cidade passou a existir”.

⁸ Ibidem, p. 77. “Essa mudança conferiu a palavra a condição de instrumento capital da vida política, com a difusão do conhecimento, que antes era reservado a uns poucos. A própria redação das leis é uma consequência deste fenômeno, já que são enquadradas num plano humano e racional, não obstante expressar uma ordem sagrada. Ao mesmo tempo se operam mudanças no campo religioso, já que a polis vai se apropriar dos cultos, símbolos e imagens sagradas dos sacerdotes, publicizando-as nos templos públicos.”

definidas por Roma, que consubstanciava um verdadeiro poder soberano”⁹

Com a derrocada do Império Romano, a organização municipal perde força, e é somente com a reação ao Feudalismo que o municipalismo é estimulado novamente no continente europeu. Assim, segundo Corralo, “na Itália e na Alemanha houve a proliferação de cidades-estados, em vista da debilidade estatal; na França e na Espanha interligam-se à realeza, como comunas interdependentes do poder monárquico”. Do século XII ao XIV, há um “[...] intenso desenvolvimento do poder local em virtude do comércio, que vai conduzir a um intenso intercâmbio entre os povos.”¹⁰

De acordo com Corralo, após um novo esfecamento do poder municipal a partir do século XV, “[...] como consequência da centralização operada nos regimes monárquicos [...]”, o município moderno surge tendo como marco a Lei Prussiana de 1808, que “[...] reconheceu o interesse local [...]”, conceituando a cidade para “[...] além de agente do governo estatal [...]” e reconhecia o município como “[...] uma organização para satisfazer seus interesses locais [...]”. A partir do século XIX, surgem quatro grupos distintos de normatização constitucional pertinente aos municípios, entre as quais, aquelas que:

- a) não faziam referência, como as Constituições do Império Alemão, da Grécia, da França, da Noruega, da Bavária, da Saxônia, entre outras;
- b) faziam referência à necessária regulação infraconstitucional do poder local, como na Suécia, Portugal, Itália, Dinamarca, Prússia, a título exemplificativo;
- c) traziam princípios gerais da organização municipal, porém, adstritas a uma regulamentação infraconstitucional, como na Bélgica, Holanda, Espanha, Luxemburgo, Brasil e Sérvia;
- d) faziam uma exposição específica do regime municipal, como a Constituição Suíça.¹¹

Nesse sentido, Corralo dispõe que “o termo Município serve para designar um grau mínimo de autonomia concedida a uma determinada localidade, que lhe permita resolver os problemas que afligem a sua população”. Dessa forma, o autor dispõe, ainda, que não requer somente a necessidade de um governo local, mas também recursos mínimos que possibilitem a realização de políticas públicas próprias.¹²

⁹ FUSTEL DE COULANGES, Numa Denis. *A Cidade Antiga: estudo sobre o culto, o direito e as instituições da Grécia e de Roma*. Tradução de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret, 2009. p. 102-106.

¹⁰ Ibidem, p.108.

¹¹ Ibidem, p.110.

¹² Ibidem, p.110.

A ideia de confiar responsabilidades aos municípios, descentralizando as políticas públicas, encontra respaldo teórico nos princípios da proximidade e subsidiariedade. Conforme disposto por Borja e Castells, “*el principio legitimador de la autonomía es el de la proximidad, lo que permite establecer una relación directa e inmediata de la organización representativa y la estructura administrativa con el territorio y la población*”.¹³ A posição dos teóricos é complementada pela visão de Hermany e Pereira, que vinculam a ideia de proximidade com a “noção da eficiência” por meio do princípio da subsidiariedade. Nesta abordagem, “[...] distingue-se a noção de subsidiariedade da mera constatação de proximidade, não sendo suficiente que a instância esteja próxima do administrado”, acrescentado o fato de que “[...] a esfera mais relacionada a esses cidadãos possa desempenhar as atividades administrativas com eficiência”. Entende-se, dessa forma, que “a efetividade da ação pública a partir do Município é o elemento essencial do princípio da subsidiariedade, possibilitando aos entes mais próximos o exercício das atribuições que lhe forem possíveis, desde que articulados com a noção de eficiência”.¹⁴

Segundo Silva, a Cidade¹⁵ pode ser vista a partir de três concepções: demográfica, econômica ou de subsistemas. A concepção demográfica toma como base a cidade como um aglomerado urbano de um determinado número de habitantes; a concepção econômica vê a cidade como uma localidade de mercado, onde são produzidos e consumidos os produtos necessários para a subsistência local; e a concepção de subsistemas considera a cidade como um conjunto de sistemas administrativos, sociais, econômicos, religiosos, entre outros. Para o autor, os dois primeiros “[...] não servem para definir as cidades brasileiras, que são con-

¹³ BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus; Habitat, 1997.

¹⁴ HERMANY, Ricardo; PEREIRA, Henrique Mioranza Koppe. Políticas públicas locais de saúde: uma análise a partir do Princípio da Subsidiariedade Administrativa. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (Org.). *Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: EDINISC, 2011. t. 11. p. 220-221.

¹⁵ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 24. O autor dispõe que fixar um conceito de cidade não é fácil, entretanto, “A sociologia urbana é quem tem tentado firmar conceitos de ‘cidade’ como ‘uma situação urbana’, ‘uma organização geral da sociedade’, ‘como centro de consumo em massa’, como ‘fábrica social’ ou ‘como multiplicidade dialética de sistemas’ ou como ‘projeção da sociedade sobre um local’”.

ceitos jurídico-políticos, que se aproximam da concepção de cidades como conjuntos de sistemas”, entendendo que, no Brasil, os centros urbanos adquirem a condição de cidade “[...] quando o seu território se transforma em Município”:

Cidade, no Brasil, é um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico não-agrícola, familiar, simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja a sua população. A característica marcante da cidade no Brasil consiste no fato de ser um núcleo urbano, sede do governo municipal.¹⁶

Dessa forma, na concepção de Silva, a cidade significa o conjunto de sistemas onde está inserida a sede do município, não estando nela contida a área rural. Não é essa abordagem que será dada neste trabalho, por entender que o objetivo a ser alcançado somente será atingido se levarmos em consideração, no planejamento da ocupação, o território da cidade como um todo. Esse entendimento tem como base as reflexões de Rech:

O conceito de cidade deve ser ampliado, no sentido de ter o cuidado e a preocupação com os povoados, ou cidades pequenas, que não constituem a sede municipal, mas fazem parte do território do município. É ali que nasce a cidade. E é na sua origem que devem nascer os cuidados de dotá-la imediatamente de um ordenamento jurídico, que contemple um projeto de cidade sustentável.¹⁷

No mesmo sentido, Prestes dispõe que “[...] um conceito jurídico de cidade apanha o momento histórico, a situação social do seu povo, os elementos histórico-culturais, os aspectos ambientais”, e que, contemporaneamente, “[...] o conceito de cidade engloba todo o território”.¹⁸ Neste trabalho, portanto, quando se tratar de cidade ou município, não haverá exclusão de parte alguma do território, nem mesmo do espaço rural, evitando-se que “[...] uma política excludente com parte de sua população contribua com o surgimento de futuras cidades nascidas em locais inade-

quados, de forma irregular e sem normas de direito [...]”¹⁹. O entendimento deriva da interpretação do art. 40, § 2º do Estatuto da Cidade,²⁰ que dispõe que o Plano Diretor, que é o principal instrumento de planejamento urbano, “[...] deverá englobar o território do Município como um todo”.²¹

Dessa forma, o entendimento que deve ser feito neste artigo, em relação aos termos “cidade” ou “município”, é a observação do território local como um todo, gerido por um Governo local, que deve executar políticas públicas de planejamento que garantam uma ocupação urbana ambientalmente sustentável.

O entendimento do que é município ambientalmente sustentável passa pela abordagem teórica dos termos desenvolvimento sustentável e sustentabilidade, em especial em âmbito urbano, e por uma análise que aponta para uma relação lógica entre planejamento urbano e ocupação urbana sustentável.

3 Um possível significado para município ambientalmente sustentável

O que se entende por “município ambientalmente sustentável”? A busca de uma resposta para essa pergunta passará pela análise de duas questões: primeiro, o que significam os termos “desenvolvimento sustentável” e “sustentabilidade” e como eles podem ser abordados no âmbito urbano; e segundo, como se deram o processo de urbanização no Brasil e os consequentes impactos ambientais urbanos.

¹⁹ RECH, Adir. *A exclusão social e o caos nas cidades*. Caxias do Sul: EDUCS. 2007. p. 105.

²⁰ BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Disponível em: <<http://bit.ly/uIMr2e>>. Acesso em: 11 dez. 2011.

²¹ RECH, Adir Ubaldio; RECH, Adivandro. *Direito urbanístico: fundamentos para a construção de um Plano Diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: Educus, 2010. p. 133. “Apesar de o Estatuto da Cidade obrigar a elaboração do Plano Diretor em todo o território do Município, conforme dispõe o art. 40, § 2º, muito pouco se tem tratado sobre o tema. A totalidade dos Planos Diretores elaborados, após o advento do Estatuto da Cidade, continua ignorada, excluindo a área rural. O que se tem observado são algumas regras gerais, sem significar um planejamento efetivo da área rural. Os juristas não têm abordado o tema, definindo os fundamentos jurídicos do que efetivamente pode ser contemplado no ordenamento, e que venha a tratar do planejamento e da ocupação da área rural, no Plano Diretor e, por isso, ninguém tem se arriscado a fazer algo mais efetivamente, por falta de orientação e segurança jurídica.”

¹⁶ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 24-26.

¹⁷ RECH, Adir. *A exclusão social e o caos nas cidades*. Caxias do Sul: EDUCS. 2007. p. 104.

¹⁸ PRESTES, Vanêsa Buzelato. As Cidades Contemporâneas: desafios do Planos Diretores. *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico*, n. 32, p. 63-64, out./nov. 2010. Segundo a autora, no Brasil, há uma tendência de tratar a cidade como sinônimo de urbano, e o campo, como sinônimo de rural, onde “ir a cidade é deslocar-se a sede do Município”. Nesse contexto, o Município seria “[...] uma divisão política de um território” e a cidade um “[...] centro político e cultural” que detém empregos e serviços públicos.

Conforme leciona Sachs, o desenvolvimento sustentável surge a partir de duas posições opostas acerca do futuro da humanidade, que foram debatidas durante as preparações para a Conferência de Estocolmo. Uma considerava que “[...] as preocupações com o meio ambiente eram descabidas” e impediriam o crescimento de países em desenvolvimento. A outra apontava para o apocalipse, no caso de não haver uma estagnação no crescimento demográfico e econômico, principalmente do consumo. Essas duas posições extremas foram descartadas e emergiu uma alternativa média, que objetivava o estabelecimento de um aproveitamento racional na natureza, com vista ao desenvolvimento socioeconômico, denominado desenvolvimento sustentável, que engloba os aspectos e a harmonização de objetivos sociais, ambientais e econômicos.²²

O desenvolvimento sustentável indica uma utilização racional dos recursos naturais, que defina padrões qualitativos da produção e do consumo, garantindo a existência digna das atuais e futuras gerações, muito embora, na prática, essa definição acabou não se materializando, uma vez que o desenvolvimento sustentável foi interpretado de diferentes formas. O significado passou a variar e se dar a partir de concepções ecológicas, ou sociopolíticas, ou econômicas, o que tem prejudicado o seu correto entendimento.

Consoante dispõe Acsehrad, “[...] diversas matrizes discursivas têm sido associadas à noção de sustentabilidade”, apontando que, entre elas, podem ser destacadas quatro: a matriz da eficiência, que pressupõe o combate ao desperdício, estendendo a eficiência econômica para relações não mercantis; a de escala sugere um limite quantitativo ao crescimento econômico; a da equidade “[...] articula analiticamente os princípios de justiça e ecologia”; a matriz da auto-suficiência aponta para a desvinculação de economias nacionais e das sociedades tradicionais no mercado global; e a da ética traz um debate de valores, evidenciando como ocorre “[...] a interação da base material do desenvolvimento com as condições de continuidade da vida no planeta.”²³ O elaborado estudo de Acsehrad demonstra a complexidade da temática, ficando evidente que não existe um entendimento unâni-

me acerca do tema, o que possibilita diversas formas de abordagem.²⁴

Para este estudo, é importante destacar como o desenvolvimento sustentável é visto no âmbito do meio ambiente urbano, no qual o significado do termo também pode ser abordado de diversas formas. O conceito trazido por Castells e Borja aponta para um entendimento adequado do assunto:

*El desarrollo sostenible presenta distintas dimensiones que deben ser tenidas en cuenta en el diseño de las estrategias de desarrollo urbano. El concepto “desarrollo sostenible” debe enfatizar el desarrollo como incremento de riqueza material, como aumento de la calidad de vida – de definición variable, según la cultura – y la reproducción de las condiciones sociales, materiales e institucionales para seguir adelante con ese desarrollo. Por tanto, la sostenibilidad no tiene una única dimensión ambiental, sino que incluye una visión integral del desarrollo urbano.*²⁵

Rech, seguindo a mesma linha, afirma que “o conceito de sustentabilidade ainda em construção é científico, epistêmico e vai sendo definido ao longo das diferentes abordagens [...]”, indicando que, em nível de planejamento urbano, devem ser observadas:

A ocupação adequada, mediante zoneamento ambiental, zoneamentos de ocupação sustentável, tanto na área urbana quanto rural, de atividades sustentáveis e de uma infra-estrutura urbana e rural, com vias de escoamento do trânsito, sistema de transporte, áreas de lazer, atividades econômicas geradoras de emprego, distribuição de equipamentos institucionais, como hospitais, escolas, serviços públicos, etc.,

²² SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. 3. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2002. p. 50-55.

²³ ACSELRAD, Henri. *Sentidos da Sustentabilidade Urbana*. In: _____. *A duração das cidades: sustentabilidade e risco das políticas urbanas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009. p. 43.

²⁴ ACSELRAD, Henri. *Discursos da sustentabilidade urbana*. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Recife, ano 1, n. 1, p. 79-90, maio 1999. Nesse sentido, o autor dispõe que “a suposta imprecisão do termo sustentabilidade sugere que não há ainda hegemonia estabelecida entre os diferentes discursos. Os ecólogos parecem mal posicionados para a disputa em um terreno enraizado pelos valores do produtivismo fordista e do progresso material. A visão sociopolítica tem se restringido ao esforço de ONGs, mais especificamente na atribuição de precedência ao discurso da equidade, com ênfase ao âmbito das relações internacionais. O discurso econômico foi o que, sem dúvida, melhor se apropriou da noção até aqui, até mesmo por considerar sua preexistência na teoria do capital e da renda de Hicks”.

²⁵ BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madri: Taurus; Habitat, 1997. p. 195.

são providências mínimas para garantir a sustentabilidade.²⁶

Nesse sentido, é intenção deste tópico explorar as três matrizes discursivas da sustentabilidade urbana, apontadas por Acselrad, para, em seguida, indicar um possível significado para município ambientalmente sustentável. Uma das matrizes indicadas pelo autor é a cidade como espaço de “qualidade de vida”. Nela está presente o respeito às questões históricas e culturais locais, aliadas a uma ideia de autossuficiência e de um significado para a cidade, sendo defendidas estruturas que favoreçam o diálogo e a construção de ideias. A ocupação urbana, nestes moldes, deverá “[...] mesclar zonas de trabalho, moradia, lazer, reduzindo distância e ‘pedestizando’ o local de modo a frear a mobilidade da energia, das pessoas e bens” para garantir a autossuficiência local, que representa, grosso modo, uma recusa ao modelo de cidade inserida no contexto global.²⁷

A outra matriz vê a cidade como um espaço de legitimação das políticas urbanas. Neste quadro, a sustentabilidade tem ligação com as “[...] condições de reprodução da legitimidade das políticas urbanas”, que devem ser democráticas e garantir investimentos na manutenção dos equipamentos urbanos. A insustentabilidade, nessa matriz, é “[...] a incapacidade dos governos em adaptar as ofertas de serviço a quantidade e a qualidade das demandas sociais”. Nessa matriz, portanto, a ocupação urbana se dá a partir das políticas urbanas formuladas, sendo que “a crise de legitimidade urbana poderá ser atribuída à incapacidade de a cidade fazer frente aos riscos tecnológicos e culturais”.²⁸

A terceira matriz, apresentada por Acselrad²⁹, é a representação tecno-material, na qual a cidade é observada a partir de dois modelos: o “metabolismo urbano” e a “racionalidade energética”. O metabolismo urbano consiste na observância das cidades como “modelos interativos de circulação”, sendo que a sustentabilidade deriva da capacidade adaptativa dos ecossistemas urbanos, e a insus-

tentabilidade, na incapacidade de as estruturas urbanas manterem-se “diante de rupturas nas condições materiais requeridas”. A racionalidade ecoenergética é o modelo em que a cidade é vista como um sistema termodinâmico aberto, “[...] um vetor de consumo de espaço, energia e matérias-primas e um vetor de produção de rejeitos”. Nesse aspecto, a sustentabilidade urbana residiria em que “[...] uma mesma oferta de serviços minimiza o consumo de energia fóssil e de outros materiais, explorando o máximo os fluxos locais e satisfazendo o critério de conservação de estoque e de redução do volume de rejeitos”.

Não existe intenção de optar por uma das matrizes, mas sim destacar as competências e guardar atenção especial às suas limitações para melhor aproveitamento dos modelos, sob pena de não se apontar conclusões plausíveis na análise proposta. Conforme disposto, a sustentabilidade urbana deve incluir uma visão integral do desenvolvimento urbano, não se baseando somente no aspecto ambiental, e deve enfatizar o aumento da qualidade de vida. Embora essa seja a ideia, a concepção atual de cidade tem dificultado essa ênfase, uma vez que, segundo os autores Borja e Castells, as características das ocupações urbanas contemporâneas são de degradação do meio ambiente urbano:

*En las condiciones actuales de las ciudades, el medio ambiente urbano se ha degradado notablemente. Existen numerosos aspectos en los que se refleja esta pérdida de calidad de vida, entre los que podríamos citar la contaminación atmosférica, el aumento de la superficie ruidosa, la disminución del confort climático, las espectaculares subidas de los consumos y la producción de residuos, el aumento de la inseguridad vial o la mayor concienciación de la existencia de barreras arquitectónicas.*³⁰

Esse problema também é característico no Brasil e tem origem no desordenado processo de urbanização, que ocorre com a saída de pessoas da área rural e das pequenas cidades rumo aos grandes centros, sendo que “entre 1940 e 2000 o país apresentou um crescimento da população urbana de 31,2% para 81,2%, passando de uma condição basicamente rural para outra, predominantemente urbana”. Além disso, em 1950, o Brasil tinha

²⁶ RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. *Direito urbanístico: fundamentos para a construção de um Plano Diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: Educs, 2010. p. 48-49.

²⁷ ACSELRAD, Henri. Discursos da sustentabilidade urbana. *Revista brasileira de estudos urbanos e regionais*, Recife, ano 1, n. 1, p. 84-85, maio 1999.

²⁸ Ibidem, p. 85-86.

²⁹ Ibidem, p. 82-84.

³⁰ BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madri: Taurus; Habitat, 1997. p. 198.

apenas duas cidades com mais de 1 milhão de habitantes, na década de 1990, esse número saltou para 13 cidades.³¹

Esse processo é caracterizado pela falta de planejamento, que, quando existente, acaba por levar em consideração somente uma parte da cidade, dando margem para a criação da “cidade fora das ideias”,³² que são localidades que emergem paralelas às leis, devido à falta de uma preocupação sistêmica com o município. Um dos efeitos dessa exclusão territorial e habitacional dos assentamentos espontâneos é a depredação ambiental.

Consoante dispõe Maricato, as áreas ambientalmente frágeis, como a beira de córregos, rios e reservatórios, encostas íngremes, mangues, áreas alagáveis – fundos de vale, merecem legislação específica e, devido a esse fato, não interessam ao mercado legal. Essas localidades são consideradas como as que “sobram” para a moradia de grande parte da população.³³ As consequências dessas ocupações nesses locais são muitas, como a poluição dos recursos hídricos e dos mananciais, banalização de mortes por desmoronamentos, enchentes, epidemias.³⁴

Outra questão que afeta diretamente a temática deste artigo é a ocupação das áreas urbanas de preservação permanente. Neste caso, o poder público demonstra-se ineficiente tanto na efetivação da proteção integral

quanto na apresentação de alternativas socioeconômicas, ficando inerte diante desse grave dilema.³⁵ Bezerra e Chaer afirmam que duas visões diferenciadas predominam neste debate: de um lado, está a perspectiva ambiental, que aponta como solução a remoção da população irregular e seu reassentamento em outro local, com o objetivo de garantir a proteção dos recursos naturais; do outro lado, está a perspectiva urbana, que defende a regularização da própria ocupação, levando em conta os aspectos sociais.³⁶

Neste debate, há um entendimento de que “a intocabilidade destas áreas tem sido ineficaz para cumprir a função de proteção ambiental”, pois “a proibição cria vazios urbanos propensos a novas ocupações informais”. Segundo Bezerra e Chaer, “as APPs transformam-se em grandes espaços isolados dentro da malha urbana, em que a proibição de acesso não tem sido suficiente para evitar os danos aos recursos ambientais”, sendo frequentes a sua depredação, independentemente do tipo de uso.³⁷

Nessa linha, se tem claro que os impactos ambientais urbanos originam-se, em especial, na falta de planejamento da ocupação das cidades. A concentração da população em grandes centros, que passaram a ser ocupados de forma desordenada, acabou criando sobrecargas urbanas, fator que tem afetado a qualidade de vida nessas localidades, que se afastam, cada vez mais, de uma situação ambientalmente sustentável.

Dessa forma, não há como negar que existe uma relação lógica entre planejamento e sustentabilidade ur-

³¹ SILVA, Lucia Sousa; TRAVASSOS, Luciana. *Problemas ambientais urbanos: desafios para a elaboração de políticas públicas integradas*. Disponível em: <<http://bit.ly/rZB3IC>>. Acesso em: 11 dez. 2011. p. 32.

³² MARICATO, Ermínia. A Idéia fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 152.

³³ Ibidem, p. 121-192. p.163.

³⁴ COELHO, Maria Célia Nunes. Impactos ambientais em áreas urbanas – teorias, conceitos e métodos de pesquisa. In: GUERRA, Antonio José Teixeira; CUNHA, Sandra Baptista da (Org.). *Impactos ambientais urbanos no Brasil*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001. p. 27-28. Cabe destacar, que segundo os autores, “os problemas ambientais (ecológicos e sociais) não atingem igualmente todo o espaço urbano. Atingem muito mais os espaços físicos de ocupação das classes sociais menos favorecidas do que os das classes mais elevadas. A distribuição espacial das primeiras está associada à desvalorização de espaço, quer pela proximidade dos leitos de inundação dos rios, das indústrias, de usinas termonucleares, quer pela insalubridade, tanto pelos riscos ambientais (susceptibilidade das áreas e das populações aos fenômenos ambientais) como desmoronamentos e erosão, quanto pelos riscos das prováveis ocorrências de catástrofes naturais, como terremotos e vulcanismos”.

³⁵ Com atenção para o tema, a Lei n. 11.977/2009 trouxe requisitos específicos para a regularização fundiária de interesse social nas áreas de preservação permanente. Conforme dispõe a norma, o município, pode, por decisão motivada, admitir a regularização fundiária nestes termos, em áreas ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada, desde que o estudo técnico comprove que a intervenção implica nas melhorias das condições ambientais em relação à ocupação irregular anterior. Dessa forma, a norma respaldou o consenso indicado pelo debate, definindo que a ocupação pode ser mantida, desde que haja melhorias na condição ambiental da área regularizada. Entende-se que o apontamento de uma data vai ao encontro do que foi afirmado anteriormente: a regularização fundiária é instrumento para resolver questões históricas de falta de planejamento e não pode ser utilizada como remédio para sanar situações geradas pela falta de políticas públicas urbanas presentes.

³⁶ BEZERRA, Maria do Carmo; CHAER, Tatiana M. S. *Regularização fundiária em áreas de proteção ambiental: a visão urbana e ambiental*. Disponível em: <<http://bit.ly/sc17UZ>>. Acesso em: 11 dez. 2011. p. 2.

³⁷ Ibidem, p. 3.

bana. A partir da análise proposta, entende-se por município ambientalmente sustentável aquele planejado com atenção aos aspectos socioambientais, não há dúvida que, com base nos argumentos apresentados pelos autores, é nos municípios que se têm origem os principais impactos ambientais, e a insustentabilidade é efeito da ausência de planejamento urbano. Nesse sentido, autores como Séguin afirmam haver uma relação do planejamento com o princípio da prevenção. Segundo a autora, “a prevenção é um princípio densificador do Direito Urbanístico e do Direito Ambiental”, dispondo que “planejar é o princípio básico da atividade estatal urbanística e ambiental”.³⁸

Dessa forma, segundo Mateo, o Planejamento territorial, embora tenha que atuar na conciliação de vários interesses, surge como um pressuposto e síntese da tutela ambiental:

*Sin magnificar esta posibilidad y reconociendo de buen grado las intrínsecas limitaciones de la disciplina urbanística, sobre todo si se realiza en función de grandes extensiones territoriales e intenta conciliar múltiples intereses, debemos ratificar la importancia de la disciplina espacial para la tutela ambiental. En un contexto reflexivo, mas allá de las meras intervenciones puntuales, habrán de concitarse armónicamente toda una serie de medidas interrelacionadas para objetivo concretos, en momentos preestablecidos, lo que sólo puede de conseguirse en el marco de la planificación territorial.*³⁹

Esse autor acrescenta que as principais atividades do planejamento consistem na ordenação, na previsão, na distribuição, na harmonização, na executividade e na disciplina, e que “una planificación ambiental razonable habría de abarcar todas las unidades especiales que con mayor o menor sustantividad aparezcan interrelacionadas entre sí”.⁴⁰ Nesse sentido, o que o autor defende – ao observar o território como um todo e a inter-relação de todas as unidades – que a garantia da proteção ambiental se dará pelo planejamento do zoneamento local.

É evidente que tais apontamentos tratam de justificativas teóricas e constatações empíricas acerca do que se entende por município ambientalmente sustentável, e, tratando-se de um trabalho jurídico, é essencial que

seja apontada uma fundamentação, que terá como base preceitos dogmáticos que orientarão de que forma serão formuladas e implementadas as políticas públicas de planejamento urbano. Os fundamentos podem ser buscados nos objetivos da política urbana, dispostos no art. 182 da Constituição Federal, e regulamentados pelo Estatuto da Cidade, conforme será visto no tópico seguinte.

4 As políticas públicas de planejamento da ocupação urbana

A abordagem deste tópico partirá da apresentação dos diferentes significados dados ao termo “políticas públicas”. Em seguida, será explicado o porquê da utilização das expressões formulação e implementação, para, ao final, apontar os fundamentos que norteiam a política urbana e quais os instrumentos para seu planejamento e efetivação.

Segundo Souza, “não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública.”⁴¹ Conforme dispõe a autora, do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública é multidisciplinar, “[...] e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos.” Dessa maneira, “uma teoria geral da política pública implica a busca de sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia.” Resumidamente, a política pública pode ser considerada como um “[...] campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações”.⁴²

³⁸ SÉGUIN, Élida. *Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 49-50.

³⁹ MATEO, Ramón Martín. *Tratado de Derecho Ambiental*. Madrid: Trivium, 1991. p. 281.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 282.

⁴¹ SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 24, jul./dez. 2006. Acrescenta a autora: Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz.

⁴² SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 25-26, jul./dez. 2006. p. 25-26.

Embora não seja lembrado por essa autora, o Direito é preponderante neste tema, pois “[...] a política pública a ser aplicada é aquela escorada no espírito da lei”.⁴³ Desse modo, o Direito deve atuar não conceituando, mas por meio da criação de “[...] métodos jurídicos capazes de objetivar a forma como dados políticos, sociais e econômicos devem ser apreendidos pelo Executivo e pelo Legislativo para conformar projetos de governo e de Estado”.⁴⁴ Nesse sentido:

Políticas públicas são microsistemas de Direito, integrados entre si, que obrigam, ao mesmo tempo, o legislador, o administrador, o juiz e a própria sociedade a concretizar princípios e programas, explícita ou implicitamente contidos no texto constitucional, para a efetiva legitimação de aspirações resultantes de projetos sociais ideológicos. Eles são a cristalização e a efetiva concretização de uma verdadeira realização do Estado. Nesse aspecto, a constituição passa a ser considerada muito mais como estatuto político do que jurídico, já que determina fins capazes de transformar e moldar o Estado, não se limitando a fixar um estatuto organizatório de competências, limites e declarações abstratas de garantias e direitos fundamentais. Ela procura conformar um Estado Novo, não fixar normas de regulação para um Estado existente.⁴⁵

Assim, não será encontrado um conceito de política pública no Direito, todavia os objetivos que ela pretende atingir serão buscados no ordenamento jurídico: “[...] sua identidade deve estar ajustada à contida no ordenamento jurídico”. É fato a existência de atos discricionários, que permitem uma interpretação subjetiva do agente público na tomada de decisão, podendo desviar a finalidade destas políticas, entretanto, havendo incongruência com a norma positivada, a política pública deverá ser descartada.⁴⁶

A construção de políticas públicas efetiva-se com a sua formulação e implementação, e a utilização desses termos ocorre, pois a responsabilidade e a competência dos governos locais serão avaliadas a partir do modelo

denominado ciclo da política pública,⁴⁷ que tradicionalmente classifica as políticas públicas em três fases: formulação, implementação e controle.

A fase da formulação consiste na definição das prioridades, na qual algumas questões, como “O que determina que uma questão passe a ter relevância a ponto de ser incluída na agenda? Como uma questão se torna relevante? Quem elabora as políticas públicas?”⁴⁸ devem ser respondidas. Nessa fase, é indispensável a definição das políticas públicas, que devem ter como objetivo aqueles dispostos na Constituição Federal. Para Camargo, a escolha dos programas depende de vários fatores, entre os quais ele destaca: “[...] o volume de recursos, definição de prioridades e geração de incentivos.”⁴⁹ Conforme orientam Gelinski e Seibel, “O montante de recursos e as prioridades estabelecidas é que definirão a abrangência das políticas, isto é, se serão focalizadas ou de caráter universal”.⁵⁰ Nesse caso, pode-se considerar que a formulação termina a partir do momento em que a política pública é de alguma forma regulamentada, sendo necessária sua colocação em prática, ou, em outras palavras, sua implementação.

Segundo Silva e Melo, a fase da implementação “[...] corresponde à execução das atividades que permitem que ações sejam implementadas com vistas à obten-

⁴⁷ SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcos André Barreto. *O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de projetos*. Disponível em: <<http://bit.ly/sc17UZ>>. Acesso em: 11 dez. 2011. p. 6. Embora o modelo seja pertinente para o estudo, que pretende identificar as competências e as responsabilidades dos governos locais em relação às políticas públicas de planejamento de ocupação, os autores referem algumas limitações do modelo, afirmando que essa perspectiva de análise do ciclo político está “assentada em premissas equivocadas”, pois “em primeiro, ela confere um primado excessivo à atividade de formulação, em detrimento das outras dimensões. Embora a questão da implementação e do monitoramento seja incorporada à análise, a formulação é vista como uma atividade não problemática. Assume-se que: o diagnóstico que informa a formulação de políticas está essencialmente correto; o formulador dispõe de todas as informações necessárias ao desenho das propostas programáticas; o formulador dispõe de um modelo causal válido.”

⁴⁸ GELINSKI, Carmen Rosario Ortiz; SEIBEL; Erni José. *Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes*. *Revista de Ciências Humanas*, Florianópolis, v. 42, n. 1-2, p. 235, abr./out. 2008.

⁴⁹ CAMARGO, J. M. *Política social no Brasil: prioridades erradas, incentivos perversos*. *São Paulo em perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 69, 2004.

⁵⁰ GELINSKI; SEIBEL; op. cit., p. 235.

⁴³ VICHI, Bruno de Souza. *Política urbana: sentido jurídico, competências e responsabilidades*. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 87.

⁴⁴ RIZZO JUNIOR, Ovídeo. *Controle Social Efetivo de Políticas Públicas*, 2009. 207 f. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. f. 103.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 104.

⁴⁶ VICHI, op. cit., p. 111.

ção de metas definidas no processo de formulação das políticas.” É nessa fase que as políticas são colocadas em prática.⁵¹ A terceira fase, do controle, significa um monitoramento constante nos resultados da política pública, com base em que a formulação e a implementação poderão ser alteradas para que o resultado buscado seja de fato atingido, em outras palavras: se configura como um “instrumento de correção de rota.”⁵²

Tal verificação é relevante, por inúmeros aspectos: uma política pública formulada não basta, é preciso sua implementação. A sua implementação deve ser constantemente monitorada para verificar se os objetivos propostos estão sendo alcançados ou para oportunizar uma melhoria no seu funcionamento.

O que se pretende, neste artigo, é definir a responsabilidade dos governos locais – Poder Executivo – no desenvolvimento de políticas públicas de planejamento da ocupação. Essa pretensão poderá ser verificada a partir deste quadro, uma vez que, dependendo do caso, sua função poderá envolver apenas uma, duas e até as três fases deste processo. A definição do alcance desta responsabilidade passa pelo estudo dos objetivos, diretrizes e instrumentos da política urbana.

Baseando-se nas premissas apontadas até aqui, pode-se afirmar que os fundamentos da política urbana é que darão base e orientarão a formulação das políticas públicas de planejamento da ocupação. Entretanto, de pouco valerão esses fundamentos e essas formulações se elas não se realizarem, uma vez que a norma precisa atingir seu alcance. Desse modo, são indispensáveis instrumentos que deem forma e efetivem as pretensões dos governos locais, possibilitando a implementação de políticas públicas que garantam a consecução de objetivos propostos.

Nesse sentido, é necessário apontar os objetivos, as diretrizes e os instrumentos jurídicos que orientam e vinculam os governos locais na execução das políticas públicas de ocupação urbana. Essas regras fazem parte do ramo do Direito denominado de “Direito Urbanístico”, que consiste no “[...] conjunto de normas que tem por ob-

jeto organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade”.⁵³ Segundo Vichi, “a consecução de políticas públicas é praticamente a razão de ser do direito urbanístico”.⁵⁴

Dessa maneira, articulando as ideias dos autores Silva e Vichi, chegar-se-á a conclusão de que uma ocupação urbana ambientalmente sustentável somente será alcançada com a efetividade das políticas públicas. Há uma relação quase que intrínseca entre as regras de ocupação e as políticas públicas que lhes darão efetividade. Como foi visto até aqui, grosso modo, o município ambientalmente sustentável será aquele que contar com uma ocupação urbana planejada e baseada nos fundamentos da política urbana, que são encontrados no art. 182 e 183 da CF e no Estatuto das Cidades.

A Constituição Federal é que “[...] encarta as decisões políticas da sociedade” e os princípios nela constantes exercem “[...] influência sobre a legitimidade das políticas públicas”⁵⁵ a serem executadas pelos governos. Dito isso, o objetivo da política urbana no Brasil, constante no art. 182 *caput*⁵⁶ da Constituição Federal, e que orientará qualquer política dessa espécie, a ser desenvolvida no território nacional, é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes.

Segundo Rocha, a efetivação da função social da cidade se cumprirá quando o direito à cidade puder ser exercido em sua plenitude: “[...] isto inclui o direito à vida com dignidade, à moradia, à alimentação, à saúde, à segurança, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”.⁵⁷ Nesse sentido, observados esses preceitos, estaria garantido o bem-estar dos habitantes. Com igual entendimento, Cammarosano reforça que o objetivo principal da política urbana é garantir que a cidade seja direcionada aos anseios dos seus habitantes:

⁵³ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 49.

⁵⁴ VICHI, Bruno de Souza. *Política urbana: sentido jurídico, competências e responsabilidades*. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 111.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 113.

⁵⁶ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <<http://bit.ly/chluwh>>. Acesso em: 11 dez. 2011.

⁵⁷ ROCHA, Julio César de Sá da. *Função ambiental da cidade*. São Paulo: J. Oliveira, 1999. p. 36.

⁵¹ SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcos André Barreto. *O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de projetos*. Disponível em: <<http://bit.ly/sc17UZ>>. Acesso em: 11 dez. 2011. p. 4.

⁵² *Ibidem*, p. 4.

[...] parece certo que a finalidade mais imediata dos dispositivos constitucionais em questão é viabilizar a democratização das funções sociais da cidade em proveito de seus habitantes, prevenindo mecanismos de promoção do adequado aproveitamento do solo urbano.⁵⁸

O *caput* do art. 182 da Constituição, além de dispor a respeito do objetivo orientador de toda a política pública a ser realizada no Brasil, aponta outras duas questões fundamentais: que o executor dessa política será o poder público municipal; e que as diretrizes dessa política serão estabelecidas em lei. Quanto à primeira, ela será tratada no Capítulo 4 deste artigo, no qual serão especificadas as responsabilidades dos governos locais na formulação e implementação das políticas públicas. As diretrizes, por sua vez, estão dispostas no art. 2º da Lei n.º 11.257, o Estatuto da Cidade.⁵⁹

No total, o Estatuto da Cidade⁶⁰ prevê dezesseis diretrizes, que devem ser compreendidas a partir do que determinam os objetivos da política urbana, estudados até aqui. Entre elas, podem ser citadas aquelas dispostas no art. 2º, nos incisos I; IV e XII e que dão respaldo ao objeto de estudo deste artigo. Tais diretrizes garantem o direito a cidades sustentáveis, a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, e que o planejamento do desenvolvimento das cidades deve ocorrer de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente.

Assim como na Constituição Federal encontra-se o objetivo da política urbana, no Estatuto da Cidade estão dispostas as diretrizes, que deverão ser observadas

⁵⁸ CAMMAROSANO, Márcio. Fundamentos Constitucionais do Estatuto da Cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Org.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 22.

⁵⁹ Cf. VICHI, Bruno de Souza. *Política urbana: sentido jurídico, competências e responsabilidades*. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 119. “[...] a Lei n. 10.257/01 é destacadamente o estatuto que enfeixa, juridicamente, as linhas gerais da política urbana, fixando-se suas diretrizes gerais e regras de competência para sua implementação, elencando instrumentos políticos e jurídicos de atuação, determinando institutos de gestão democrática em matérias urbanísticas e definindo práticas comissivas ou omissivas incompatíveis com a política urbana definida.”

⁶⁰ BRASIL. *Lei n. 11.257 de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <<http://bit.ly/uIMr2e>>. Acesso em: 11 dez. 2011.

na formulação das políticas públicas. Segundo Vichi, esta norma “[...] serve como referencial jurídico para a consecução de políticas urbanas, cumprindo um papel fundamental de sistematização e ordenação coordenada das ações políticas” na cidade.⁶¹

Entretanto, formuladas, as políticas públicas precisam ser implementadas. Para isso é que existem os instrumentos de política urbana, em especial, o Plano Diretor. Nesse sentido, Sunfeld esclarece que “convém não superestimar os efeitos imediatos do Estatuto, pois ele, em larga medida, é um conjunto normativo intermediário” e que embora muitas de suas regras não dependa de “complementação legislativa”, em outras, como é o caso do planejamento da ocupação urbana para a garantia de um município ambientalmente sustentável, o Estatuto da Cidade exige “desdobramentos legislativos ulteriores”.⁶²

O principal desses desdobramentos é o Plano Diretor, que é definido como “[...] o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”. Justamente por ser considerado “[...] o mais importante instrumento de planificação urbana previsto no Direito Brasileiro”,⁶³ esse instrumento deve ser abordado de forma cautelosa e consciente. Não se pode permitir que um otimismo exacerbado em relação ao instituto acabe por ocultar alguns problemas inerentes à aplicação e que se veja, de maneira simplista, a construção de um plano como a solução de todos os problemas das cidades contemporâneas, como bem aborda os autores Borja e Castells:

[...] nos parece que hay que guardar-se de mitificar el gran proyecto en si mismo, suponer que la flexibilidad o la desregulación (respecto a planes o normas generales) resuelven automáticamente su viabilidad y su adecuación al entorno y que el partenariat, por su parte, garantiza la complejidad posible. El agotamiento del planeamiento territorial clásico y la ambigüedad del gran proyecto supuestamente aislado obliga a proponer un planeamiento adecuado a la naturaleza

⁶¹ VICHI, Bruno de Souza. *Política urbana: sentido jurídico, competências e responsabilidades*. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 122.

⁶² SUNFELD, Carlos Ari. O Estatuto da cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Org.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei 10.257/01*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 54.

⁶³ CÂMARA, Jacintho Arruda. Plano Diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Org.). *Estatuto da cidade: comentários à Lei 10.257/01*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 311.

de las intervenciones que corresponden a los nuevos espacios metropolitano urbano-regionales.⁶⁴

Muito contribui na construção de uma visão mais crítica e elaborada acerca do alcance e das limitações do Plano Diretor, Alochio, ao afirmar que “não se pode continuar acreditando cegamente na ilusão de que o planejamento pelo planejamento seja a solução”. Nesse sentido, há “[...] planejadores que esquecem que o sucesso de um planejamento não depende apenas do que é feito, mas como é feito”, argumentado ainda que o Plano, em especial no Brasil, “não é mais Diretor” e “[...] acaba assumindo a definição por completo do que se pode esperar da cidade”. Nesse sentido, “a lei tem ficado demasiadamente inchada, superlativa, minudente, exauriente, enfim, sufocadora, autoritária, fascista”. Em outras palavras, o próprio autor indaga: “Planejar é bom; porém, qual a extensão desse plano para que a ordenação não se transforme em um grillão da comunidade?” Nesse sentido, o planejamento deixa de existir, dando espaço a um ato de “controle da cidade, travestido de plano”:

Não estamos diante de um objetivo a ser alcançado e das diretrizes para tal fim. Já se quer, através do plano, o engessamento das possibilidades de erro. Com isso, obtém-se tão somente a vedação do diferente. Mesmo o diferente que possa vir a ser melhor. Ou, coisa pior, o discurso do plano, se transforma veladamente em algo suficiente em si, ficando extremada a visão estática de nossas leis-plano. Nossas lei-plano, no Direito Urbanístico, padecem de uma nobreza franciscana, a despeito de seu inchaço. Particularmente deixam de dar atenção àquele que é o principal princípio para qual os doutrinadores do Direito do Urbanismo se têm voltado nos últimos tempos. Referimo-nos ao Princípio da Mobilidade ou Mutabilidade das normas de planos urbanísticos. Raramente os PDUs se ocupam com a mutação normativa, que é inerente ao Direito Urbanístico.⁶⁵

Esse autor entende que o planejamento deve ser observado com ponderação, uma vez que “o planejamento urbano só será eficaz se for capaz de oferecer condições de reação quando os problemas das cidades se apresentarem em dado momento histórico”, ou seja, a efetividade estará na capacidade de identificar e enfrentar os efeitos decorrentes de um problema.⁶⁶

Assim, Alochio defende que o planejamento urbanístico não pode ser estático, sendo necessário que haja uma “visão dinâmica e evolutiva” acerca do plano. Esse processo envolveria, como “[...] uma das principais funções do plano, a realização de um levantamento exaustivo da situação existente, bem como, o fato que deflagrou a causação da realidade atual”. Essa construção seria indispensável para que os municípios adotassem “[...] planos devidamente estruturados e adequados às suas realidades”.⁶⁷

Essa “mobilidade das normas urbanísticas” faz-se necessária, segundo Miranda, pois os problemas de ocupação urbana “[...] evoluem com o tempo, e a forma de resolver tem de acompanhar esse dinamismo.”⁶⁸ Nesse quadro, há duas constatações pertinentes que contrariam a ideia do plano diretor como um planejamento estático e imutável: o poder público se vê diante da “[...] necessidade de alteração freqüente da legislação e da regulamentação dos planos urbanísticos”; e “[...] as regras de urbanismos têm, por natureza, um caráter temporário”.⁶⁹

Destacados os argumentos que apontam algumas fragilidades no formato de Plano previsto na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, o autor Pinto demonstra que não há consenso acerca do formato ideal do Plano Diretor, nem mesmo pelas instituições especializadas, que oferecem “[...] orientações metodológicas e conceituais distintas” no que se refere ao tema. No estudo realizado, o autor constatou que o CEPAM (Centro de Estudos de Pesquisa de Administração Municipal) e o IGAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal) consideram que é objeto do Plano o desenvolvimento municipal, do qual é feito um diagnóstico do município e, a partir dele, algumas medidas são sugeridas para serem posteriormente implementadas. O FRNU (Fórum Nacional de Reforma Urbana) e a ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas) entendem que o objeto do plano é o urbanismo, entretanto, sugerem duas orientações distintas: o FRNU defende um Plano autoaplicável, já a ABNT entende o Plano como um documento técnico, detalha-

⁶⁴ BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madri: Taurus; Habitat, 1997. p. 237.

⁶⁵ ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. *Plano Diretor e Estatuto da Cidade: medidas cautelares e moratórias urbanísticas*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 87-89.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 91.

⁶⁷ ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. *Plano Diretor e Estatuto da Cidade: medidas cautelares e moratórias urbanísticas*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 126.

⁶⁸ MIRANDA, João. *A dinâmica jurídica do planejamento territorial: a alteração, a revisão e a suspensão dos planos*. Coimbra: Coimbra Editora, 2002. p. 14.

⁶⁹ ALOCHIO, *op. cit.*, p. 126.

do, que define com precisão o zoneamento e as obras públicas, sugerindo que outras leis urbanísticas implementem suas orientações. Embora traga esses apontamentos, segundo o autor, “[...] nenhum dos modelos corresponde ao adotado pela Constituição Federal”.⁷⁰

Segundo Pinto, um aspecto fundamental a ser destacado para que se compreenda o Plano “[...] no sistema de planejamento urbano é o que ele se constitui em pré-requisito para a realização de obras públicas e para o parcelamento do solo urbano”. Nesse sentido, “o Plano não deve se limitar a fixar diretrizes gerais, a serem posteriormente traduzidas em leis urbanísticas, mas deve estabelecer concretamente a ordenação do território urbano” e reunir, de forma exclusiva, “[...] os elementos necessários para defini-la”.

Com base nesse entendimento, o Plano Diretor deve abarcar as regras de planejamento que estabelecerão de que forma irá ocorrer o parcelamento do solo e orientará onde serão realizadas as obras públicas e como se dará a ocupação do território urbano. Assim, definido o Plano Diretor, as políticas públicas de planejamento da ocupação estarão vinculadas às regras nele formuladas, restando aos governos locais implementá-las. Nesse quadro, eventuais diretrizes políticas programáticas servirão apenas para sustentar a definição das prioridades.⁷¹

Além do Plano Diretor, os governos locais necessitam de outros instrumentos para que os objetivos da política urbana sejam alcançados e as diretrizes sejam observadas. Essa constatação se dá, pois o Plano, isoladamente, de nada valerá se outros instrumentos jurídicos municipais não estiverem de acordo com suas regras. Assim, Silva aponta que uma das características das normas urbanísticas é que elas devem ser observadas de forma sistêmica: “a normatividade urbanística impõe uma visão

dinâmica dirigida ao complexo de normas e dos instrumentos urbanísticos” e não a observação da norma de forma singular e os efeitos que, isoladamente, ela produziria.⁷² Ainda com base neste autor, as normas urbanísticas no Brasil “[...] não adquiriram unidade substancial, formando conjunto coerente e sistemado legislativamente” e encontram-se dispersas em diversas instituições, não guardando relação entre si, o que dificulta a sua eficácia.⁷³ Nesse sentido, Rech destaca a necessidade de haver uma vinculação das normas municipais ao planejamento de ocupação dos municípios:

As leis municipais são todos instrumentos de planejamento, que devem observar o Plano Diretor e servir também como instrumento de sua efetivação. Mas o que ocorre é uma profusão de normas sem nenhuma preocupação com o planejamento, desvinculadas do Plano Diretor.⁷⁴

Desse modo, se as normas forem criadas deliberadamente, sem conexão com o Plano Diretor, a implementação das políticas públicas de planejamento da ocupação urbana se distanciará dos objetivos e diretrizes da Política urbana, tornando-se, ainda, mais difícil a garantia de um município ambientalmente sustentável. A responsabilidade dos governos locais, na formulação, implementação e no controle destas políticas será o tema abordado no próximo capítulo.

4 A responsabilidade dos governos locais e as políticas públicas de planejamento da ocupação urbana

Segundo Borja e Castells, as grandes cidades devem responder, na atualidade, a cinco desafios: a nova base econômica; a infraestrutura urbana; a qualidade de vida; a integração social; e a governabilidade. Nesse sentido, somente dando respostas convincentes a eles, poderão os municípios ser competitivos em âmbito global e, ao mesmo tempo, garantir à população o mínimo

⁷⁰ PINTO, Vitor Carvalho. *Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 142-146.

⁷¹ Cf. RECH, Adir Ubaldó; RECH, Adivandro. *Direito urbanístico: fundamentos para a construção de um Plano Diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: Educs, 2010. p. 87. “O Plano Direto é um dos instrumentos eficazes de planejamento que vinculam os atos do administrador de forma permanente a curto, médio e longo prazo, sob pena de responsabilidade. Ele significa um projeto de cidade que não é de ninguém, mas que pertence a todos. A construção de obras vinculadas ao Plano Diretor significa o fim do personalismo dos prefeitos.”

⁷² SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 61.

⁷³ *Ibidem*, p. 37.

⁷⁴ RECH, Adir Ubaldó; RECH, Adivandro. *Direito urbanístico: fundamentos para a construção de um Plano Diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: Educs, 2010. p. 205.

necessário de bem-estar para que a convivência democrática possa se consolidar.⁷⁵

O enfrentamento desses desafios passa, essencialmente, pela construção de um projeto de cidade, que depende especialmente de três fatores: primeiro, a definição de um projeto de futuro que somente será eficaz se os atores urbanos, públicos e privados mobilizarem-se desde já e algumas ações concretas puderem ser efetivadas imediatamente; segundo, o plano deve construir e/ou modificar a imagem que a cidade tem de si mesma e a que os outros têm dela; e terceiro, um questionamento acerca das competências locais e os mecanismos de relacionamento com as demais esferas de administração e com os cidadãos, além de sua imagem e presença no país e em outros países. Destacando-se que sem uma reforma política, dificilmente serão enfrentados os desafios apontados.⁷⁶

A responsabilidade dos governos locais na formulação e implementação de políticas públicas de planejamento da ocupação urbana, que visam à garantia de um município ambientalmente sustentável, consiste no enfrentamento desses desafios. Como este trabalho tem um enfoque jurídico, caberá o enfrentamento, em especial, do terceiro fator, sobretudo das competências locais, uma vez que o art. 182, como já dito, dispõe que a execução da política urbana caberá ao Poder Público Municipal. Dessa forma, é necessário esclarecer quais os limites e o alcance dessa responsabilidade. Até que ponto o município tem autonomia para efetuar tal tarefa?

Uma questão histórica que merece ser destacada, trazida pelo autor Vichi, é que “apenas na Constituição de 1988 que o Município, reconhecido como entidade integrante da federação brasileira, passa à condição plenamente autônoma” e lhe são assegurados: o poder de auto-organização, por meio da promulgação da Lei Orgânica; o poder de autogoverno, pela eleição de prefeito, vice e vereadores; o poder normativo próprio, pela edi-

ção de leis nos limites de sua competência; o poder de autoadministração, mediante a manutenção e prestação de serviços e a aplicação de suas rendas. Além disso, o autor cita o poder de “autoplanejamento”, uma vez que cabe ao município elaborar o seu Plano Diretor.⁷⁷ Entretanto, Borja e Castells destacam que, conquistada essa autonomia, a responsabilidade dos governos locais passa a abarcar uma posição de liderança, sendo necessária uma nova concepção de um governo promotor, que seja capaz de relacionar-se com as demais esferas de poder e com a sociedade, dando respostas aos desafios da atualidade:

*La reivindicación histórica de la autonomía local que caracteriza al municipalismo, la exigencia de llevar más lejos los procesos de descentralización política y administrativa de la cultura democrática moderna y la asignación de recursos públicos superiores para ejercer adecuadamente sus competencias no son hoy propuesta suficientes. El gobierno local caz y dar respuesta a los actuales desafíos urbanos y de construir un proyecto de ciudad y liderarlo debe ser un gobierno promotor.*⁷⁸

Dentre as características de um governo promotor⁷⁹ está a relação com as outras esferas da administração. Nesse sentido, Vichi dispõe que a autonomia municipal “[...] não pode ser interpretada como sinônimo de auto-referencialidade e isolamento”, pois as atuais sociedades complexas exigem uma “[...] nova leitura do conceito de interesse local” uma vez que elas “[...] transcendem a esfera municipal e necessariamente dependem de um planejamento que leve em consideração um cenário mais amplo do que aquele adstrito à municipalidade”, sendo assim, “[...] a viabilidade da execução da política pública no âmbito municipal [...] depende da ação concreta de todos os entes da federação, incluindo União e Estados”.⁸⁰ Assim, segundo entendimento deste mesmo autor, o município é o responsável pela execução da política urbana, mas para que essa atribuição seja

⁷⁵ BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madri: Taurus; Habitat, 1997. p.144-144 “Las grandes ciudades deben responder a cinco tipos de retos: nueva base económica, infraestructura urbana, calidad de vida, integración social y gobernabilidad. Solamente generado una capacidad de respuesta a estos retos, podrán, por una parte, ser competitivas hacia el exterior e insertarse en los espacios económicos globales y, por otra, garantizar a su población los mínimos necesarios de bienestar para que la convivencia democrática pueda consolidarse.”

⁷⁶ Ibidem, p.150.

⁷⁷ VICHÍ, Bruno de Souza. *Política urbana: sentido jurídico, competencias e responsabilidades*. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 137.

⁷⁸ BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madri: Taurus; Habitat, 1997. p. 150-151.

⁷⁹ Ibidem, p. 153-155. Um governo promotor é aquele que promove a cidade, desenvolvendo uma imagem forte e positiva, apoiada em uma oferta de infraestrutura e de serviços que atraia investidores e atenda à população local; comunique-se com outras administrações e, por meio de parcerias público-privadas, promova internamente a cidade, tornando os cidadãos locais atores que confiem e tenham otimismo em relação ao futuro da cidade; e que inove administrativamente, por meio de mecanismos de cooperação social e participação cidadã.

⁸⁰ Ibidem, p. 138-145.

viável, “é fundamental que todas as esferas da federação realizem suas respectivas competências assinaladas ao longo da Constituição”.⁸¹

Nesse quadro, a responsabilidade se dará em duas esferas: a legislativa e a administrativa. A responsabilidade pela formulação de políticas públicas deriva de uma competência formal ou legislativa do governo local, enquanto a responsabilidade pela implementação tem origem na competência material ou administrativa deste ente. Reconhecida a necessidade fática e dogmática de uma relação dos municípios com as demais esferas administrativas, os limites e o alcance da responsabilidade dos governos locais serão verificados, ao lado das atribuições da União e Estados acerca das políticas públicas de planejamento da ocupação urbana.

Conforme dispõe o art. 24, I da CF, cabe à União (normas gerais) e aos Estados (normas suplementares), de forma concorrente, legislar a respeito do Direito Urbanístico, cabendo aos Municípios competência genérica para suplementar as normas estaduais e federais, podendo essa atribuição ser utilizada para “[...] detalhar leis já existentes ou para suprir omissões das demais esferas da federação”. Já “as atividades tradicionais no campo do urbanismo” que consistem em “[...] promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”, são competências exclusivas dos municípios “[...] e não comporta interferência das esferas federal e estadual”:

Ao contrário da legislação de direito urbanístico mencionada no art. 24, as regras de ordenamento territorial não são gerais, mas específicas para cada zona. A distinção entre “legislar sobre direito urbanístico” e “promover ordenamento territorial” coaduna-se com o *caput* do art. 182, segundo o qual a política urbana é “executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes fixadas em lei.” Ao promover o ordenamento territorial, o Município *executa* a política urbana, mas não legisla sobre ela. A legislação é estadual ou federal, nos termos do art. 24, I.⁸²

Segundo Pinto, “o ordenamento territorial não pode ser tratado, portanto, como atividade ordinária de legislação, já que decorre de um processo ordenado de deliberação, que é o planejamento”. Nesse sentido, destaca-se que “o planejamento pressupõe a execução de uma série de atividades anteriores a deliberação, como levantamento de dados, diagnóstico, elaboração de alternativas e avaliação de custos e benefícios”, esse trabalho cabe exclusivamente ao município.⁸³

Nesse sentido, cabe destacar que a formulação dos objetivos e das diretrizes da política urbana é competência concorrente da União e dos Estados,⁸⁴ que poderão, havendo interesse local, suplementar essas normas. Entretanto, os objetivos e as diretrizes deverão ser implementados pelo governo local, no momento em que este formular suas políticas públicas, por meio dos instrumentos jurídicos de planejamento da ocupação urbana. Já a implementação desses instrumentos será de responsabilidade exclusiva dos governos locais.

Domingues traz importante reflexão quanto ao alcance da responsabilidade do município. O art. 30, VIII da Constituição Federal, dispõe que caberá ao Município, *no que couber*, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Essa norma merece atenção especial, uma vez que ela deriva, como já dito, da disposição do art. 182 *caput*, que dispõe caber ao Poder Público Municipal a execução da política urbana. O questionamento trazido pelo autor é o seguinte: “o que significa a expressão *no que couber*? Significa quando houver *interesse local*? Significa que deve ser respeitada a legislação federal e estadual?”⁸⁵ A solução de tais ques-

⁸³ PINTO, Vitor Carvalho. *Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 137.

⁸⁴ Cf. DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. *A competência dos estados-membros no direito urbanístico: limites da autonomia municipal*. Belo Horizonte: Editora Forum, 2010. p. 129. “A competência da União e dos Municípios a partir da Constituição de Federal de 1988 passou a ser expressa, cabendo, em linhas gerais, à União legislar sobre *normas gerais* (art. 21, IX, X, XX, XXI; art. 22, IX; art. 23, III, IV, VI, IX; art. 24, I, VI, VII, VIII; art. 43; art. 48, IV; art. 174; art. 178) e aos Municípios a elaboração de *normas específicas* (art.30, II, IV, VIII, IX e art. 182 e §§). Os Estados-membros, por sua vez, têm competência concorrente com a União (art.24, I)”

⁸⁵ DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. *A competência dos estados-membros no direito urbanístico: limites da autonomia municipal*. Belo Horizonte: Editora Forum, 2010. p. 134.

⁸¹ VICHI, Bruno de Souza. *Política urbana: sentido jurídico, competências e responsabilidades*. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 153.

⁸² PINTO, Vitor Carvalho. *Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 134-136.

tionamentos é indispensável para que se possa indicar, ao menos em linhas gerais, qual o alcance e os limites da responsabilidade dos governos locais na formulação e implementação de políticas públicas de planejamento de ocupação urbana, que garantam um município ambientalmente sustentável.

Em resposta a tais indagações, cabe destacar, de imediato, que a competência indicada é material, não dependendo o município de legislação federal ou estadual para exercer a competência outorgada pelo dispositivo do art. 30, VIII da CF. Nesses casos, a Constituição Federal outorga ao ente “[...] todos os meios necessários para a consecução dos fins visados, desde que não conflitem com outras regras constitucionais”. Nesse sentido, não há dependência dos governos locais em relação a normas estaduais ou federais, devendo eles “[...] estabelecer sua própria legislação independentemente das legislações federais e estaduais”, no caso de elas serem inexistentes. O autor Domingues vai mais longe, afirmando que “os Municípios têm ampla liberdade para cuidar da matéria, respeitadas apenas as normas gerais federais (ou estaduais suplementares), não se limitando apenas a suplementar essas legislações”.⁸⁶ O autor Silva aprofunda esse entendimento:

Em verdade, as normas urbanísticas municipais são as mais características, porque é nos Municípios que se manifesta a atividade urbanística na sua forma mais concreta e dinâmica. Por isso, a competência da União e do Estado esbarra na competência própria que a Constituição reservou aos Municípios, embora estes tenham, por outro lado, que conformar sua atuação urbanística aos ditames, diretrizes e objetivos gerais do desenvolvimento urbano estabelecidos pela União e às regras genéricas de coordenação expedidas pelo Estado.⁸⁷

Nesse sentido, pode-se afirmar, no que se refere às políticas públicas de planejamento da ocupação urbana, que os Municípios são responsáveis por formular e implementar suas políticas públicas de planejamento de ocupação urbana, observando os objetivos e diretrizes dispostos nas normas federais. Quanto à legislação estadual, a única que poderia interferir e de alguma forma limitar as políticas públicas de planejamento urbano de responsabilidade dos governos locais, seriam os Planos

urbanísticos regionais. Neste caso, “os Estados-membros devem estabelecer *normas gerais*, adaptadas as peculiaridades regionais, em suplementação aquelas expedidas pela União”⁸⁸ não podendo exercer “a função urbanística de efeito concreto e intra-urbano, salvo nas regiões metropolitanas e em alguns outros setores muito especiais” devendo significar, conforme dispõe Silva:

um elo entre o máximo de promoção do desenvolvimento econômico e social e urbano nacional e o máximo de planejamento físico-territorial dos Municípios, afim de, conjugando os dois elementos em seus extremos institucionais, contribuir decisivamente para a realização daquele *sentido vertical-horizontal* de um planejamento urbanístico estrutural.⁸⁹

Com os apontamentos traçados até aqui, já é possível apontar algumas conclusões acerca da responsabilidade dos governos locais na formulação e implementação de políticas públicas de planejamento da ocupação urbana. A formulação consiste no processo de regulamentação da política pública. Neste caso, os governos locais possuem uma limitação, uma vez que os objetivos e as diretrizes da política urbana estão dados e devem ser observados, podendo o município somente suplementar essas orientações. Entretanto, é de responsabilidade do governo local formular os instrumentos (Plano Diretor e demais normas Municipais) que efetivarão os objetivos e as diretrizes da política urbana.

No que concerne à implementação das políticas públicas de planejamento da ocupação urbana, que significa a efetivação dos instrumentos formulados, os governos locais têm uma responsabilidade exclusiva, mas que no atual contexto não pode ser vista como isolada, devendo atuar como promotores e executá-la, relacionando-se com a União e os Estados-membros, por meio de programas cooperados e fomento financeiro.

5 As políticas públicas e a efetivação do município ambientalmente sustentável

Pode-se afirmar que, até o presente momento, foram avaliados, entre outros aspectos: a relação entre a

⁸⁶ DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. *A competência dos estados-membros no direito urbanístico: limites da autonomia municipal*. Belo Horizonte: Editora Forum, 2010. p. 135 - 137.

⁸⁷ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 63.

⁸⁸ DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. *A competência dos estados-membros no direito urbanístico: limites da autonomia municipal*. Belo Horizonte: Editora Forum, 2010. p. 141.

⁸⁹ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 125.

falta de planejamento e os impactos ambientais urbanos; o que se entende por políticas públicas; o conteúdo das políticas públicas de planejamento de ocupação urbana; e qual a responsabilidade dos governos locais na formulação e implementação das políticas públicas de planejamento da ocupação urbana.

Com base nas ideias trabalhadas, tentou-se demonstrar que a situação de um município ambientalmente sustentável somente se dará com a efetivação dos instrumentos jurídicos de planejamento da ocupação urbana, função essa que é de responsabilidade primordial dos governos locais. Do contrário, as áreas de preservação permanente continuarão sendo ocupadas, haverá uma diminuição cada vez maior de parques, praças e calçadas, que darão espaços a novas vias públicas; áreas verdes serão loteadas de forma desregulamentada, aumentando a sobrecarga urbana, trazendo consigo problemas como a poluição visual e sonora, dentre tantos outros que foram apontados no capítulo 2.

Assim, para que as políticas públicas de planejamento da ocupação urbana de responsabilidade dos governos locais garantam um município ambientalmente sustentável, é necessário que observem alguns preceitos, como: primar por um planejamento urbano construído de forma interdisciplinar e epistêmica;⁹⁰ observar o território do município como um todo; implementar ações que enfrentem a problemática da cidade ilegal; legitimar a gestão democrática da cidade; promover a cidade; elaborar um Plano Diretor que guarde relação com as demais normas locais, estaduais e federais; pensar o planejamento de forma transversal, com atenção ao patrimônio cultural, às áreas verdes, às praças, a um sistema de trânsito e mobilidade urbana inovadora, às políticas habitacionais, tudo isso aliado a uma economia que fomenta uma existência digna, seja de forma autossuficiente e/ou inserindo a cidade no contexto global.

Ao recorrer aos ensinamentos de Sachs, aprende-se que indicar um caminho na busca da sustentabilidade

ambiental é um “desafio grande, porém possível”, e ele “atravessa muitos campos do conhecimento”⁹¹, assim, um dos caminhos na garantia de um município ambientalmente sustentável pode ser traçado por meio da observação dos preceitos indicados, que asseguram o efetivo direito à cidade.⁹²

Embora se reconheça, nesses apontamentos, um norte, um dever-ser, os quais as políticas públicas de planejamento de ocupação urbana buscarão implementar, se reconhece, também, que tal construção não é tarefa simples, que derive de uma simples vontade de fazer. Alguns problemas, como o orçamento escasso dos governos locais, são limitadores nesta construção, todavia, sua responsabilidade existe e precisa, da melhor forma, ser enfrentada.

6 Considerações finais

Pelos argumentos expostos neste artigo, pode-se afirmar que existe uma relação lógica entre o planejamento urbano e a ideia de um município ambientalmente sustentável. Nesse sentido, são indispensáveis as políticas públicas de planejamento da ocupação urbana para que seja garantida essa sustentabilidade ambiental local.

A formulação é o processo de criação de políticas públicas, enquanto a implementação é a colocação em prática dessas políticas. Neste quadro, podemos vislumbrar que o critério da sustentabilidade e da proteção do meio ambiente são diretrizes previstas no Estatuto da Cidade e estão ali com a função de indicar o caminho para a consecução dos objetivos da Política Urbana, previstos na Constituição Federal de 1988.

O Poder Público municipal ou os governos locais têm um papel primordial nessa construção, uma vez que são eles os responsáveis que executarão as políticas públicas de Planejamento, por meio de instrumentos como o Plano Diretor, que deve abranger, entre outros aspectos, o zoneamento local e as demais normas municipais, que devem convergir com o disposto no Plano.

⁹⁰ Cf. ACSELRAD, Henri. Discursos da sustentabilidade urbana. *Revista brasileira de estudos urbanos e regionais*, Recife, ano 1, n. 1, p. 81, maio 1999. É fundamental que haja diálogo entre juristas, urbanistas, sociólogos, políticos, gestores públicos e a sociedade: “o futuro das cidades dependerá em grande parte dos conceitos constituintes do projeto de futuro construído pelos agentes relevantes na produção do espaço urbano”.

⁹¹ SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. 3. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2002. p. 41.

⁹² ROCHA, Julio César de Sá da. *Função ambiental da cidade*. São Paulo: J. Oliveira, 1999. p. 36. A efetivação da função social da cidade é cumprida quando o direito à cidade pode ser exercido em sua plenitude: isto inclui o direito à vida com dignidade, à moradia, à alimentação, à saúde, à segurança, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Respondendo ao objetivo geral do artigo, que foi destacar a responsabilidade do governo local na formulação e implementação de políticas públicas que garantam uma ocupação urbana ambientalmente sustentável, pode-se concluir que ele possui um papel preponderante, derivado de uma competência administrativa. Os limites inerentes a essa competência visam a, unicamente, orientar as políticas públicas a serem formuladas e implementadas, indicando os objetivos, as diretrizes e o formato de alguns instrumentos que serão por ele formulados.

Além disso, os governos locais, no que concerne às políticas públicas de planejamento de ocupação urbana, na garantia de um município ambientalmente sustentável, necessitam observar essa função de executores da política urbana de forma promotora, integrando suas ações com os demais entes federativos e com a população, inserindo-se no contexto competitivo global.

Nesse quadro, as políticas públicas de planejamento serão, obrigatoriamente, protetivas do meio ambiente, sob pena de ilegalidade, uma vez que o conteúdo dessas políticas deve observar os objetivos e as diretrizes da política urbana, que trazem consigo essa preocupação. Assim, o município ambientalmente sustentável estará garantido com a formulação e implementação de políticas públicas de ocupação urbana de responsabilidade dos governos locais.

Referências

- ACSELRAD, Henri. Discursos da sustentabilidade urbana. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Recife, ano 1, n. 1, p. 79-90, maio 1999.
- ACSELRAD, Henri. Sentidos da Sustentabilidade Urbana. In: _____. *A duração das cidades: sustentabilidade e risco das políticas urbanas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009. p. 43-70
- ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. *Plano Diretor e Estatuto da Cidade: medidas cautelares e moratórias urbanísticas*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- BEZERRA, Maria do Carmo; CHAER, Tatiana M. S. *Regularização fundiária em áreas de proteção ambiental: a visão urbana e ambiental*. Disponível em: <<http://bit.ly/sc17UZ>>. Acesso em: 11 dez. 2011.
- BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus; Habitat, 1997.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <<http://bit.ly/chluwh>>. Acesso em: 11 dez. 2011.
- BRASIL. *Lei n. 10.257, de 10 de Julho de 2001*. Disponível em: <<http://bit.ly/uIMr2e>>. Acesso em: 11 dez. 2011.
- BRASIL. *Lei n. 11.257 de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <<http://bit.ly/uIMr2e>>. Acesso em: 11 dez. 2011.
- CÂMARA, Jacintho Arruda. Plano Diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sergio (Org.). *Estatuto da cidade: comentários à Lei 10.257/01*. São Paulo: Malheiros, 2002.
- CAMARGO, J. M. Política social no Brasil: prioridades erradas, incentivos perversos. *São Paulo em perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 68-77, 2004.
- CAMMAROSANO, Márcio. Fundamentos Constitucionais do Estatuto da Cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Org.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 21-26.
- COELHO, Maria Célia Nunes. Impactos ambientais em áreas urbanas – teorias, conceitos e métodos de pesquisa. In: GUERRA, Antonio José Teixeira; CUNHA, Sandra Baptista da (Org.). *Impactos ambientais urbanos no Brasil*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001. p. 19-45.
- CORRALO, Giovanni. *A autonomia municipal como um Direito Fundamental na Constituição Brasileira*, 2006. 306 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006.
- DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. *A competência dos estados-membros no direito urbanístico: limites da autonomia municipal*. Belo Horizonte: Editora Forum, 2010.
- FUSTEL DE COULANGES, Numa Denis. *A Cidade Antiga: estudo sobre o culto, o direito e as instituições da Grécia e de Roma*. Tradução de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret, 2009.
- GELINSKI, Carmen Rosario Ortiz; SEIBEL; Erni José. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. *Revista de Ciências Humanas*, Florianópolis, v. 42, n. 1-2, p. 227-240, abr./out. 2008.

HERMANY, Ricardo; PEREIRA, Henrique Mioranza Koppe. Políticas públicas locais de saúde: uma análise a partir do Princípio da Subsidiariedade Administrativa. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (Org.). *Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: EDINISC, 2011. t. 11. p. 214-231.

MARICATO, Ermínia. A Idéia fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-192.

MATEO, Ramón Martín. *Tratado de Derecho Ambiental*. Madrid: Trivium, 1991.

MIRANDA, João. *A dinâmica jurídica do planejamento territorial: a alteração, a revisão e a suspensão dos planos*. Coimbra: Coimbra Editora, 2002.

PINTO, Vitor Carvalho. *Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

PRESTES, Vanêscabuzelato. As Cidades Contemporâneas: desafios do Planos Diretores. *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico*, n. 32, out./nov. 2010.

RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. *Direito urbanístico: fundamentos para a construção de um Plano Diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: Educs, 2010.

RECH, Adir. *A exclusão social e o caos nas cidades*. Caxias do Sul: EDUCS, 2007.

RIZZO JUNIOR, Ovídeo. *Controle Social Efetivo de Políticas Públicas*, 2009. 207 f. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

ROCHA, Julio César de Sá da. *Função ambiental da cidade*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999.

SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. 3. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SÉGUIN, Élida. *Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

SILVA, Lucia Sousa; TRAVASSOS, Luciana. *Problemas ambientais urbanos: desafios para a elaboração de políticas públicas integradas*. Disponível em: <<http://bit.ly/rZB3IC>>. Acesso em: 11 dez. 2011.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcos André Barreto. *O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de projetos*. Disponível em: <<http://bit.ly/sc17UZ>>. Acesso em: 11 dez. 2011.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SUNFELD, Carlos Ari. O Estatuto da cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sergio (Org.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei 10.257/01*. São Paulo: Malheiros, 2002.

VICHI, Bruno de Souza. *Política urbana: sentido jurídico, competências e responsabilidades*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.