

# O Município Ambientalmente Sustentável: Instrumentos Jurídicos para a Garantia e as Barreiras Políticas para a Efetividade

*The Environmentally Sustainable City: Legal Instruments for the Warranty and Policy Barriers to Effective*

**Fabio Scopel Vanin**

Advogado e Professor de Graduação. Mestre em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (2011). Atualmente é Secretário do Urbanismo de Caxias do Sul-RS e Professor dos Cursos de Ciência Política e Relações Internacionais da Faculdade América Latina e do Curso de Direito da Faculdade da Serra Gaúcha.

Caxias do Sul-RS – Brasil.  
fabiovanin@terra.com.br

**Resumo:** O objetivo do artigo é apontar como barreiras políticas interferem na efetividade de instrumentos jurídicos, dificultando a garantia de um Município Ambientalmente Sustentável, para isto, o texto traz justificativas teóricas e fundamentos para o termo, aponta quais seriam os instrumentos jurídicos garantidores, e ao final, destaca as barreiras políticas que interferem na sua efetividade. A conclusão é de que a superação das barreiras políticas encontra-se em um redimensionamento do federalismo fiscal, assim como, na reestruturação das práticas de gestão pública, que devem ter como critérios básicos o diálogo e a transdisciplinaridade. 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.

**Palavras-chave:** Município. Meio Ambiente. Sustentabilidade. Planejamento Urbano. Barreiras Políticas.

**Abstrac:** The objective of this article is to point out how political barriers interfere with the effectiveness of legal instruments, making it difficult to guarantee an Environmentally Sustainable Municipality, for this, the text presents theoretical justification and rationale for the term, which would be pointing the legal instruments guarantors, and the end, highlights the

political barriers that interfere with their effectiveness. The conclusion is that overcoming political barriers lies in a downsizing of fiscal federalism as well as the restructuring of public management practices, they should have the basic criteria and transdisciplinary dialogue. We adopted the method of dialectical approach, considering that the work enters the world of phenomena through its reciprocal action and procedural structuralist method, seeing the reality of the internal point of view of the phenomena.

**Key words:** Municipality. Environment. Sustainability. Urban Planning. Political barriers.

## Introdução

Os problemas ambientais apresentam-se como uma das principais preocupações das organizações internacionais, dos países e da sociedade na atualidade. Existe um movimento amplamente majoritário que afirma ser o aquecimento global e as mudanças climáticas consequências da ação antrópica no Planeta, o fundamento para tal é que no período pós- revolução industrial passou-se a utilizar os recursos naturais de maneira incontrollável, e que daquele período até os dias atuais, o problema foi agravado com a globalização, que fez com que as nações periféricas passassem a atingir índices de produção e de consumo desregradados, semelhantes aos que antes eram somente dos países desenvolvidos.

Esta crise ambiental desdobra-se no planeta de diferentes formas, entre as quais estão os impactos ambientais urbanos. Seguindo a mesma lógica do Direito Ambiental, que é um ramo de estudo que surge dos debates internacionais e a partir daí é incorporado nos ordenamento jurídico dos respectivos países, um direito urbanístico com atenção aos aspectos ambientais locais, ou, em outras palavras, com atenção para a sustentabilidade local, é tema novo que, embora já apresentasse algumas diretrizes na Constituição Federal de 1988, somente fora sistematizado através de uma lei geral no Brasil com o advento do Estatuto das Cidades, no ano de 2001.

Embora já se conteste em teses acadêmicas, como a “Ecologia Profunda” a opção pelo Desenvolvimento Sustentável, visto que, na aplicação deste conceito, perdeu-se o viés ambiental, que sempre é subjugado pelas opções socioeconômicas, esta é a diretriz indicada pela Constituição Federal de 1988 e reafirmada recentemente com o advento do Novo Código Florestal, não restando outra opção ao jurista senão buscar constantemente uma melhoria dos instrumentos jurídicos, para que estes garantam a efetividade de direitos, como o de um Município Ambientalmente Sustentável.

Neste artigo, busca-se a partir de uma justificativa teórica e de uma fundamentação jurídica, consolidar o entendimento que é direito da população a garantia de um Município Ambientalmente Sustentável, elencando alguns instrumentos jurídicos disponíveis para a consecução deste objetivo e apresentado algumas barreiras de ordem política comprometem a efetividade destes mecanismos.

## 1 Construindo-se um significado para o termo “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.

Conforme leciona Sachs (2002, p. 50-55), 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.

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 Acselrad (2009, p. 43), “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.” O elaborado estudo de Acselrad demonstra a complexidade da temática, ficando evidente que não existe um entendimento unânime acerca do tema, o que possibilita diversas formas de abordagem.

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 (1997, p. 195) 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.

Nesse sentido, é intenção deste tópico explorar as três matrizes discursivas da sustentabilidade urbana, apontadas por Acsehrad (1999, p. 84-85), 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.

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 adaptarem 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”. (ACSELRAD, 1999, p. 85-86)

A terceira matriz, apresentada por Ascelrad (1999, p.82-84), 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 insustentabilidade, 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 (1997, p.198), 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.

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 apenas duas cidades com mais de 1 milhão de habitantes, na década de 1990, esse número saltou para 13 cidades. (SILVA e TRAVASSOS, 2011, p. 32)

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” (MARICATO, 2000, p. 152) 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 (2000, 163), 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. As consequências dessas ocupações nesses locais são muitas, como a poluição dos recursos hídricos e dos mananciais, banalização de mortes por desmoronamentos, enchentes, epidemias.

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. Bezerra e Chaer (2011, p.2) 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.

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 (2011, p. 3), “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.

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 urbana. 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 (2002, p. 49-50) 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”.



Dessa forma, segundo Mateo (1991, p. 281), 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, más 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.*

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.*” 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. (MATEO, 1991, p. 282)

É evidente que tais apontamentos indicam 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 jurídica, que tenha 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.

## 2 Os instrumentos jurídicos de planejamento como orientadores de um Município Ambientalmente Sustentável

A abordagem feita até aqui desenvolveu um apanhado teórico sobre as cidades, relacionando-as com aspectos históricos, com o processo de urbanização, e com as matrizes discursivas da sustentabilidade urbana, para que fosse possível fundamentar que o significado Município ambientalmente sustentável está ligado a uma ideia de planejamento/prevenção. Tal caminho é importante para a correta compreensão da problemática que envolve os Municípios, sua origem e sua relação com outros fatores que extrapolam a realidade local.

Entretanto, em se tratando de um trabalho jurídico, torna-se indispensável que as ideias trabalhadas até aqui, sejam relacionadas às normas vigentes, fundamentando-se a pretensão de que um Município ambientalmente sustentável é uma garantia a ser assegurada por instrumentos jurídicos.

Nesse sentido, os fundamentos jurídicos que sustentam a utilização do termo “Município ambientalmente sustentável”, são verificados a partir dos objetivos e diretrizes da Política Urbana. Essas regras fazem parte do ramo do Direito denominado “Direito Urbanístico”, que consiste no “conjunto de normas que têm por objeto organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade”. (SILVA, 2010, p. 49)

A Constituição Federal é quem “encarta as decisões políticas da sociedade” (VICHÍ, 2007, p. 113) e o objetivo da Política Urbana no Brasil, que consta no art. 182, *caput*, da Constituição Federal é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes. Será este o objetivo que orientará qualquer construção normativa ou ação governamental dessa espécie a ser desenvolvida no território nacional.

Segundo Rocha (1999, p. 136), a efetivação da função social da cidade irá ser cumprida quando o direito à cidade puder ser exercido em sua pleni-

tude: “isto inclui o direito a vida com dignidade, a moradia, a alimentação, a saúde, a segurança, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” nesse sentido, observado este preceito, estaria garantido o bem-estar dos habitantes. Com igual entendimento, Cammarosano (2006, p. 22) reforça que o objetivo principal da política urbana é garantir que a cidade seja direcionada aos anseios dos seus habitantes:

[...] 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.

O *caput* do art. 182 da Constituição, além de dispor sobre o 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, estando dispostas no art. 2º da Lei n. 11.257, o Estatuto da Cidade.

No total, o Estatuto da Cidade prevê dezesseis diretrizes, que devem ser compreendidas como um caminho a ser percorrido, para que sejam atingidos os objetivos da Política Urbana. Entre elas, podem ser citadas aquelas dispostas no art. 2º, nos incisos I; IV e XII e que darão respaldo a garantia de um Município Ambientalmente Sustentável, através dos instrumentos jurídicos de planejamento. 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, bem como os seus efeitos negativos sobre o meio ambiente.

Assim, da mesma forma que na Constituição Federal encontra-se o objetivo da Política Urbana, no Estatuto da Cidade estão dispostas as diretrizes que deverão ser observadas. Segundo Vichi (2007, p. 122), 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.

Visto haver respaldo jurídico ao termo Município Ambientalmente Sustentável, é necessário destacar quais os instrumentos serão utilizados para que ele seja garantido. De acordo com o Estatuto da Cidade, no art. 4º, III, constituem-se como instrumentos de planejamento municipal, entre outros: o plano diretor, a disciplina do parcelamento do uso e da ocupação do solo; o zoneamento ambiental; o plano plurianual; as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual; os planos programas e projetos setoriais; e os planos de desenvolvimento econômico e social. Entretanto, a opção deste trabalho é ampliar esta abordagem. Ao tratar de instrumentos jurídicos de planejamento da ocupação urbana, pretende-se falar não só do Plano Diretor e das demais normas previstas neste rol, mas destacar, que para além deles, são necessárias outras normas, de competência do Município, que devem ser vistas como desdobramentos do Plano, mas que, não são mencionadas do Estatuto da Cidade, entre as quais estão o Código de Posturas, o Código de Obras e a Política Municipal do Meio Ambiente.

Essa perspectiva é tratada por Silva (2008, p.127-138) que indica como “instrumentos reguladores” do Plano Diretor o Código de Posturas e o Código de Obras, além de outras tantas normas<sup>1</sup>. No mesmo sentido, Rech (2010, p. 205) também cita o Código de Posturas e o Código de Obras como “instrumentos de efetivação do Plano Diretor”, destacando a necessidade de haver uma vinculação das normas municipais com o 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<sup>2</sup>”.

É nessa linha que se entende, ao buscar identificar de que forma se dará a garantia de um Município ambientalmente sustentável, através de instrumentos jurídicos de planejamento, que ao lado do Código de Posturas

e ao Código de Obras, seja incluída também a Política Municipal do Meio Ambiente, como desdobramento do Plano Diretor.

Desta forma, o Município ambientalmente sustentável, para este trabalho é aquele com melhor adequação as ideias indicadas no Capítulo 1 e tem fundamento legal no objetivo da Política Urbana, previsto no art. 182 da CF e nas diretrizes do Estatuto da Cidade, em especial, aquelas dispostas nos incisos I, IV e XII do art. 2º, e, quando há referência aos instrumentos jurídicos de planejamento da ocupação urbana, tratar-se-á do Plano Diretor e dos demais instrumentos previstos do Estatuto da Cidade, com atenção especial aos seus desdobramentos no sistema jurídico Municipal, tais como o Código de Obras, Código de Posturas e Política Municipal do Meio Ambiente.

Embora exista uma larga lacuna para que se apresentem os motivos da escolha e se desenvolva um estudo mais elaborado sobre a função de cada uma dessas normas na garantia de um Município ambientalmente sustentável, o objetivo proposto neste artigo é abordar exclusivamente algumas barreiras políticas que, ao lado de obstáculos econômicos e sociais, dificultam a efetivação dos instrumentos jurídicos, em especial aquelas relacionadas ao federalismo fiscal e ao cotidiano e profissionalismo da gestão pública, como será abordado neste capítulo final.

### **3 As Barreiras políticas na construção de instrumentos jurídicos que efetivem a garantia de um Município Ambientalmente Sustentável**

Para que os instrumentos jurídicos de planejamento da ocupação urbana garantam um Município ambientalmente sustentável é indispensável que sejam efetivos. A efetividade desses instrumentos dependerá da forma como que eles serão concebidos, sendo indispensável à observação de critérios científicos nessa decisão. A transdisciplinaridade surge como

fator indispensável nesta construção, pois a definição de instrumentos para o objetivo pretendido deve ter em conta não só os aspectos jurídicos, mas também de planejamento, ambientais e urbanísticos, além da observação atenta das prioridades das políticas sociais setoriais.

Entretanto a tarefa não é de simples solução, apresentando-se como uma barreira na construção de instrumentos jurídicos de planejamento da ocupação urbana. Não bastasse a ineficiência do setor público, refletida na condição técnica limitada dos profissionais que formulam e implementam as políticas públicas e o problema da dificuldade de diálogo entre os técnicos, existe outra questão grave, que dificulta até mesmo a solução das anteriores: a dificuldade de alocação de recursos no planejamento urbano, problema originado na realidade de desequilíbrio que caracteriza o federalismo fiscal brasileiro.

Ao utilizar o termo Federalismo, é necessário que se faça uma abordagem sobre o seu significado. Segundo Costa (2007, p. 211), o termo pode ser visto sob duas concepções: de ideologia política e de arranjos institucionais. Do ponto de vista da ideologia política, “é o conjunto de ideias sobre como se deve governar um Estado” sendo subdividido em dois tipos: o primeiro “concebido pelos criadores do federalismo norte-americano” onde o termo tem o significado de “uma forma de organização política que centraliza, em parte, o poder do Estado, resultante da união de unidades políticas preexistentes, que não aceitam ser divididas num Estado unitário”. A segunda subdivisão é a que caracteriza o Brasil, sendo “uma forma de descentralizar o poder em estados centralizados (unitários)”. A outra concepção em que o termo pode ser utilizado é a partir dos arranjos institucionais, que significa “o conjunto de leis, normas e práticas que definem como um estado federal é concretamente governado”. É nesta concepção que o termo será trabalhado neste artigo, e, segundo o autor, para que se entenda o real funcionamento do federalismo sobre essa concepção, não basta conhecer a Constituição Federal e as demais normas, mas “é preciso estudar suas principais instituições políticas” dentre as quais estão os órgãos executivos e a burocracia.

Nessa construção o Brasil, ao contrário da grande maioria das federações, optou “a incluir os Municípios como membros permanentes”, introduzindo “modificações na repartição de rendas” e a responsabilidade local na “implementação de políticas públicas cruciais para o bem estar da população” (ANDRADE, 2007, P. 243), dentre as quais está o planejamento urbano, que se dará através de instrumentos jurídicos efetivos. Embora se tenha elevado os Municípios a condição de entes autônomos, terminou não ocasionando um “incremento na quota dos Municípios no conjunto das receitas públicas, o que é grande a grita dos prefeitos contra a estrutura tributária vigente<sup>3</sup>”. (ANDRADE, 2007, P. 252)

Esta reclamação dos gestores municipais se dá, uma vez que, ao lado da autonomia concedida e do aumento do repasse de receitas a partir da nova conjuntura constitucional, existe uma “crescente ampliação dos gastos sociais e de infraestrutura urbana para criar oportunidades de investimento local e reduzir as desigualdades sociais” (FUNCIA, 2009, p. 148). A este cenário acrescenta-se o aumento da concentração da arrecadação com a União, através da instituição de contribuições sociais, que repassam parte destes recursos ao Município, mas de maneira vinculada a determinados programas, o que dificulta a construção de um efetivo planejamento local, uma vez que as premissas dos gastos são definidas pelo governo federal.

Nesta lógica, apesar de ser evidente o aumento da autonomia e o repasse dos recursos aos Municípios, os últimos anos foram marcados pela descentralização da implementação de políticas públicas, em especial no que diz respeito à demanda urbana por infraestrutura, o que exige uma reflexão sobre as forma como as receitas devem ser definidas. Nesse sentido, são esclarecedores os argumentos de Calife (2005, 108-109):

Relatórios do Banco Mundial (2000) mostram que a crescente atribuição de diversas competências aos governos locais, advinda dos processos de descentralização que tem sido implementados em inúmeros países latino-americanos, tem conseguindo um

resultado um pouco efetivo, principalmente quando essas municipalidades não contam com recursos financeiros suficientes para implementar sua gestão. Como a distribuição da receita não ocorreu no sentido de direcioná-la aos Municípios com demandas sociais mais intensas, cria-se, cada vez mais, desequilíbrio horizontal entre os Municípios. Os Municípios de maior porte, assim, tem assumido um leque de funções, provisões de serviços públicos, combate à pobreza e geração de emprego, sem que seus orçamentos suportem essas pressões. Esse cenário de descentralização, urbanização e ajuste fiscal tem posto os Municípios brasileiros numa situação crítica quanto ao financiamento de projetos de desenvolvimento, principalmente aqueles destinados a infraestrutura urbana.

Vichi (2007, p.140) dispõe que, apesar dessas questões aparentarem ter uma “natureza eminentemente política, elas acabam atingindo a própria viabilidade de concretização dos mandamentos jurídicos impostos ao Município”, entre os quais está a execução da política urbana. Silva (2008, p. 146) propõe alternativas na falta de recursos dos Municípios, como os consórcios intermunicipais ou acordos isolados com os Estados ou com a União, afirmando que a primeira sugestão é a mais viável “visto que os municípios tendem a perder sua capacidade de barganha e negociação com as outras esferas”. Já a opção pela segunda “são alternativas econômicas e politicamente mais fortes, levando a resultados mais satisfatórios para a região”.

A opção da Constituição Federal em repassar responsabilidades aos Municípios, descentralizando as Políticas Públicas, encontra respaldo teórico nos princípios da proximidade e subsidiariedade. Conforme disposto por Borja e Castells (1997, p.151), “*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*”. A posição dos teóricos é complementada pela visão



de Hermany e Pereira (2011, p. 220-221), que vinculam a ideia de proximidade com a “noção da eficiência” através 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”.

A eficiência é o princípio norteador na construção de instrumentos jurídicos de planejamento da ocupação urbana, a partir de critérios epistemológicos e transdisciplinares. A criação desses instrumentos, como garantia de um Município ambientalmente sustentável, deve superar a dificuldade da falta de recursos e consistir em uma ação criativa e promotora dos governos locais. O alcance deste objetivo dependerá do nível de qualidade da gestão do Município.

Segundo Bresser Pereira (2005, p. 01-08), esta qualidade encontra-se na capacidade de um Estado e depende, especialmente, de três questões: Primeiro, “as instituições políticas democráticas, que asseguram o império da lei, garantem os direitos humanos, e torna legítimo o governo”. Isto pode ser explicado, em outras palavras, através dos argumentos trazidos até aqui acerca da legitimidade que o Município tem, neste quadro constitucional, de formular e implementar políticas públicas através dos instrumentos de planejamento da ocupação urbana. Os outros apontamentos sobre a capacidade do Estado, indicados pelo autor, são “a qualidade de suas políticas públicas, que levam a consecução dos objetivos em um nível mais operacional” e a “qualidade da administração pública, que implementa essas leis e políticas”. O autor completa o entendimento afirmando que “o núcleo estratégico do governo precisa contar com serviços públicos profissionais da mais alta qualidade, que trabalhem ao lado dos políticos eleitos na tomada

de decisões governamentais” sendo também indispensável que seja criada “uma estrutura descentralizada” que faça com que “as agências sejam responsáveis mais por resultados do que por procedimentos, a fim de fornecer com eficiência os serviços sociais e científicos que caracterizam as democracias modernas”.

Ocorre que a realidade não é essa e a ineficiência da administração pública configura-se como uma barreira na implementação dos instrumentos pretendidos. Tanto a qualidade dos profissionais, quanto a descentralização coordenada das funções são questões que não se materializam no cotidiano da administração pública brasileira. Nesse sentido, Rech (2010, p. 25) dispõe, por exemplo, que nas Secretarias do Planejamento não existe divisões especializadas, que trabalhem “de forma epistêmica, sistemática e permanente o planejamento jurídico da construção da cidade e da própria área rural dos municípios, que historicamente nunca tiveram regras de ocupação”.

Quanto à descentralização coordenada das funções da administração, existe uma “fragmentação institucional”, onde cada órgão governamental persegue objetivos próprios, não atendendo as metas globais para as quais foram criadas. Nesse quadro, “os órgãos do Poder Executivo passam a criar exigências próprias para a aprovação de projetos de loteamento e edificação” e nesse sentido (PINTO, 2005, p. 68-72):

Concessionárias de serviços públicos estabelecem padrões técnicos de infraestrutura a ser fornecida por loteadores. Órgãos ambientais passam a exigir estudos de impacto para projetos de grandes dimensões. O mesmo ocorre com os órgãos responsáveis pelo trânsito. Tombamentos são realizados pelos órgãos responsáveis pelo patrimônio histórico à revelia de seus impactos sobre as demais políticas. Tende a haver uma sobreposição de competências de diversos órgãos, cada um dos quais dispendo de poder de veto sobre o uso do território. Assim sendo, as normas gerais de zoneamento oferecem cada vez menor segurança jurídica,

visto que novas exigências podem ser estabelecidas no momento de aprovação de projetos.<sup>4</sup>

Não havendo a existência de critério técnico e uma descentralização coordenada na tomada de decisões, o poder público acaba sofrendo pressões pontuais de movimentos sociais e da iniciativa privada, que são aceitas e acabam por desvirtuar os objetivos propostos nas Políticas Públicas propostas. Desta forma, pressões, como as que ocorrem, por exemplo, para a ampliação os índices urbanísticos, no sentido de “permitir a construção de prédios onde antes só havia casas” ou “corredores comerciais onde só eram permitidas residências” e até mesmo para a regularização de ocupações das mais diferentes naturezas, acabam logrando êxito, uma vez que têm como base, a simples discricionariedade do servidor público. Essas modificações são movidas por grupos de pressão que passam a exercer uma relação quase que de promiscuidade com o campo administrativo e político. Neste contexto, a capacidade de influência dos grupos se dá de acordo com a intensidade dos seus interesses, assim, “os órgãos públicos passam a favorecer esses segmentos, sob o pretexto de controlá-los<sup>5</sup>”. (PINTO, 2005, p. 63)

A influência desses grupos sobre a regulação estatal se dá de diferentes formas, tais como “financiamento de campanhas, contratação de ex-funcionários, ações judiciais, promoção de seminários, além de métodos ilícitos como a corrupção”. O ciclo se fecha a partir da verificação de que os políticos precisam do apoio destes grupos de pressão para elegerem-se, e utilizam-se do mecanismo da troca de votos, defendendo medidas que atendem aos interesses de determinados grupos de pressão, mas que não contribuem com as diretrizes definidas para o planejamento do Município. (PINTO, 2005, p. 60-65)

Não bastassem as dificuldades nas práticas da gestão, outro problema se configura: a falta de diálogo entre os profissionais que construirão o Plano Diretor e seus desdobramentos. Alochio (2010, p.35-37) afirma que “o direito do urbanismo está prenhe de hipóteses segundo as quais a falta de

interação acaba determinando o fracasso de alguns bons instrumentos jurídicos” uma vez que, se faz necessário “na construção do discurso do planejamento urbano, a elaboração de um trabalho de cooperação, coordenação e de tradução entre as diversas ciências envolvidas sem querelas de busca e supremacia”, entretanto, os profissionais parecem “crer veementemente que sua ciência fornecerá as respostas necessárias ao cenário urbano” trazendo consigo uma “incrível pretensão de monopólio da verdade”.

A abordagem da questão é importante porque a construção dos instrumentos jurídicos de planejamento da ocupação urbana não é uma tarefa unicamente para juristas, nem mesmo para urbanistas isoladamente; é uma tarefa que transpassa as mais diversas disciplinas, pois coordenará a distribuição espacial dos mais diversos serviços socioambientais. Não há como pensar um Município ambientalmente sustentável sem atenção a questões como a identificação de áreas de risco, de preservação permanente, zonas das águas, zonas habitacionais de interesse social e até mesmo questões que envolvam a prestação dos essenciais serviços de saúde e educação. Estas questões não serão definidas por juristas, nem mesmo por arquitetos e urbanistas, mas a partir de um diálogo e definições transdisciplinares<sup>6</sup>. (SANTOS, 2008, p. 75)

Esse processo de diálogo, interação, contestação e respeito às demais áreas do conhecimento são indispensáveis para que o Plano Diretor, e os seus desdobramentos, não se tornem “a busca de uma explicação do mundo como deveria ser, e não de como ele é”, evitando-se a construção de “normas abstratas, independentes e transcendentas”. A ideia de sugerir uma construção transdisciplinar é tentar garantir que as normas jurídicas não incidam sobre o impossível, uma vez que “as prescrições planejadoras devem ser possíveis, tanto material quanto socialmente”. Sendo assim, “a eleição desses critérios, no ato e no processo de planejamento, só será possível transdisciplinarmente”. (ALOCHIO, 2010, p.41)

Diante destas questões, fica confirmado que existem inúmeras limitações na construção de efetivos instrumentos jurídicos de planejamento

da ocupação urbana que observem critérios científicos e originem-se no diálogo entre os profissionais. No entanto, o conhecimento, a reflexão e o apontamento de alternativas, ainda que em sede de teoria, apresentam-se como um caminho para que os instrumentos formulados sejam efetivos e garantam um Município ambientalmente sustentável.

## Considerações Finais

O Município ambientalmente sustentável pode ser conceituado através da análise teórica sobre a sustentabilidade e o desenvolvimento sustentável urbano, que não possuem um sentido uníssono, devendo ser observados em conjunto, o que nos leva a uma ideia de que o planejamento urbano deriva do princípio da prevenção, sendo um pressuposto para a garantia da proteção ambiental, podendo-se afirmar, desta maneira que existe uma relação lógica entre o planejamento urbano e a ideia de um município ambientalmente sustentável.

Além dessas justificativas de ordem teórica, que sustentam a utilização do termo, os regramentos encontrados na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, que determinam os objetivos da política urbana e suas diretrizes, que vinculam a atuação do ente local, em especial aquelas previstas no art. 2º, I, IV e XII fundamentam juridicamente, que se pretenda a garantia de um Município ambientalmente sustentável através de diversos instrumentos jurídicos, como o Plano Diretor e leis municipais como o Código de Obras, Código de Posturas e Política Municipal do Meio Ambiente.

Entretanto não basta a simples formulação destes instrumentos. Há diversas barreiras, de ordem econômica, social e política, que interferem na efetividade. Nesta análise, foi verificado que o Município, com o advento da Constituição Federal de 1988, aumentou sua participação na repartição das receitas tributárias. Entretanto, boa parte dos recursos, que são repassados

pelo Governo Federal, já possui um fim determinado, em especial para a educação e para a saúde, fazendo dos Municípios simples executores de programas nacionais com diretrizes e princípios pré-determinados.

Este problema, advindo das falhas do federalismo fiscal, soma-se a outros e é fator que dificulta a construção de um corpo técnico capacitado para enfrentar os complexos desafios de desenvolver e implementar instrumentos jurídicos que garantam um Município Ambientalmente Sustentável. Não bastasse essa constatação, a verdade é que raramente existe um diálogo construtivo entre os profissionais das diversas áreas, muito menos uma descentralização coordenada das ações do governo, o que dificulta e desqualifica a tomada de decisão, criando-se instrumentos que não respondem as demandas socioambientais.

Reconhecer a existência destes problemas de gestão pública e advindos da formato do Estado Brasileiro, assim como, buscar soluções através de uma postura promotora do Município, através da busca de recursos em outras fontes e de programas de capacitação do quadro de funcionários, visando a melhoria dos instrumentos jurídicos, é fator fundamental e indispensável na garantia de um Município Ambientalmente Sustentável.

## Notas

1. Além das normas indicadas, o autor faz referência ainda ao Cadastro Imobiliário, Código de Vigilância Sanitária, Áreas de Interesse Especial (AIS); Lei de Parcelamento do Solo; Lei de Perímetro Urbano; Lei de Zoneamento; Lei do Solo Criado.
2. O autor cita também outras normas que não estão incluídas no rol do art. 4º, III do Estatuto da Cidade, como o Código Tributário, Lei do Saneamento e Leis para educar a cidadania.
3. Segundo o autor, "Somadas as receitas próprias dos municípios às transferências constitucionais, a participação desses no bolo tributário cresceu de 10,8% em 1988, para 19,6% em 2000."
4. O autor acrescenta: "A fragmentação institucional também se verifica entre os órgãos responsáveis pela realização de obras públicas, como o sistema viário e as redes de infraestrutura. Como cada órgão é avaliado segundo suas realizações setoriais não há incentivos para uma cooperação ou articulação que implique o sacrifício de suas metas

específicas em nome de uma racionalidade administrativa mais ampla. Muitas vezes, ao buscar um objetivo setorial, um órgão poderá estar prejudicando objetivos gerais ou setoriais de outros órgãos.”

5. Neste sentido, o autor define grupos de pressão como loteadores, incorporadores, empreiteiros de obras públicas e proprietários de imóveis. A população de baixa renda é representada por movimentos de moradores, que expressam reivindicações específicas e os segmentos desorganizados, que muitas vezes são aqueles em situação de maior carência, não são representados.
6. Segundo a autora “a transdisciplinaridade significa transgredir a lógica da não-contradição, articulando os contrários: sujeito e objeto, subjetividade e objetividade, matéria e consciência, simplicidade e complexidade, unidade e diversidade. Ao articular esses pares binários, por meio da lógica do terceiro termo incluído, a compreensão da realidade ascende a outro nível, tomando um significado mais abrangente e sempre em aberto para novos processos.”

## Referências

- ACSELRAD, Henri. Discursos da sustentabilidade urbana. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Anup, ano I, n. 1, p. 79-90, maio de 1999.
- ACSELRAD, Henri. Sentidos da Sustentabilidade Urbana. In: ACSELRAD, Henri. *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: Editora Fórum, 2010.
- ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. O Município na política brasileira: revisitando Coronelismo, enxada e voto. p. 243-256. In: AVELAR, Lucia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. 2. ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007.
- 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 nov. 2011.
- BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madri: Taurus, Habitat.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Princípios Básicos da Administração Pública. In: *Quarta Reunião do Comitê de Especialistas em Administração Pública do Conselho Econômico e Social (Ecosc) da Nações Unidas*. Nova Iorque, 2005.

CALIFE, Flávio Estévez. O Financiamento para o desenvolvimento local: Agenda e formulação de políticas. Integração. Abr./Mai./Jun. Ano XI, n.48, p. 105-118.

CAMMAROSANO, Márcio. Fundamentos Constitucionais do Estatuto da Cidade. p. 21-26. In DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

COSTA. Federalismo. p. 211-222. In AVELAR, Lucia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). Sistema Político Brasileiro: uma introdução. 2. ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stifung; São Paulo: Editora Unesp, 2007.

FUNCIA, Francisco Roszá. Condicionantes Fiscais das Políticas Públicas Municipais. p.135-148. In ALVES, Luiz Roberto; CARVALHO, Marcelo (Org.). Cidades: Identidade e Gestão. São Paulo: Saraiva, 2009.

HERMANY, Ricardo; PEREIRA, Henrique Mioranza Koppe. Políticas Públicas Locais de Saúde: Uma Análise a partir do Princípio da Subsidiariedade Administrativa. p. 214-231. In REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (Org.). Direitos Sociais e Políticas Públicas: Desafios Contemporâneos – Tomo 11. Santa Cruz do Sul: EDINISC, 2011.

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

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

PINTO, Vitor Carvalho. Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

RECH, Adir Ubaldio; RECH, Adivandro. Direito Urbanístico: Fundamentos para a construção de um Plano Diretor sustentável na área urbana e rural. Caxias do Sul: Educ, 2010.

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.

SANTOS, Aiko. Complexidade e transdisciplinaridade em educação: cinco princípios para resgatar o elo perdido. Revista Brasileira de Educação, v. 13 n. 37 jan./abr., p. 71-83, 2008.

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



SILVA, Carlos Henrique Dantas da. Plano Diretor: Teoria e Prática. São Paulo: Saraiva, 2008.

SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

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

VICHI, Bruno de Souza. Política Urbana: Sentido Jurídico, Competências e Responsabilidades. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.

▼ recebido em 30 out. 2012 / aprovado em 27 nov. 2012

**Para referenciar este texto:**

VANIN, F. S. O Município Ambientalmente Sustentável: Instrumentos Jurídicos para a Garantia e as Barreiras Políticas para a Efetividade. *Prisma Jurídico*, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 429-453, jul./dez. 2012.

