

PLANIFICAÇÃO URBANA COMO ELEMENTO DE EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS E GESTÃO DEMOCRÁTICA.

Fernanda Sola*

“Era o dia 4 de abril um dia chuvoso e a cidade amanheceu envolta numa garoa persistente. Theodoro Maria de Salles saiu de sua chácara à beira do caminho de Campinas e dirigiu-se à Chácara do Chá, onde o barão de Itapetininga o aguardava com sua sege para, juntos, dirigirem-se à Casa do Trem. Era um grande dia- a primeira leva de imigrantes que iriam trabalhar em suas plantações de café tinha acabado de aportar em Santos(...)-. Quando, já chegando a seu destino, passaram pelo Campo da Luz, Theodoro indignou-se com o que viu: parte significativa do que fora uma das principais áreas de rocio, tão utilizada para o pasto de animais (...), estava sendo rapidamente ocupada pelos andaimes e tapumes de construções particulares, numa afoiteza (...). Diante da constatação de tal extensão roubada à servidão pública, Theodoro expressava sua surpresa sem perceber que naquele exato momento protagonizava uma das maiores reviravoltas que São Paulo passaria em sua história urbana...”¹

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo avaliar, o atual estágio do conceito de desenvolvimento sustentável, e sua utilização na reorganização democrática urbana.

Em 1994 o Brasil atingiu a estabilidade econômica. Desde então o governo tratou das questões de longo prazo, tendo como paradigma a conciliação da proteção ambiental e o crescimento econômico, principalmente nos centros urbanos, buscando com isso o equilíbrio entre desenvolvimento e bem estar social das presentes e futuras gerações.

PALAVRAS-CHAVE: CIDADES SUSTENTÁVEIS - GESTÃO DEMOCRÁTICA - POLÍTICAS PÚBLICAS

ABSTRACT

This articles aim is to assess the current concept of sustainable development as well as its use to the democratic urban reorganization.

* Advogada em São Paulo e mestranda em Direito Ambiental na Universidade Católica de Santos.

¹ ROLNIK, Raquel. “A Cidade e a lei.”2ª edição,Fapesp, São Paulo:Studio Nobel, 1997

In 1994 Brazil achieved macroeconomic stability. Since then the government treats the long term issues, regarding as model the conciliation between environmental protection and economic growth in order to provide equilibrium between the welfare of the present and future generations.

KEYWORDS: SUSTAINABLE CITIES - DEMOCRATIC ADMINISTRATION - PUBLIC POLICIES

1. Breve Histórico:

Em 1970, nós temos a população brasileira urbana superando a rural. Na medida em que grande parcela dos migrantes representam mão de obra barata e conseqüente perpetuação da situação de pobreza, a cidade se vê obrigada a enfrentar uma maior demanda por serviços básicos como saneamento, saúde, educação e moradia, para tanto, mister se faz um plano de governo integrado aos padrões ansiados pelo cidadão contemporâneo.

A gestão democrática aparece ora como instrumento de implementação de políticas públicas ambientais, tendo como norte o Princípio das Cidades Sustentáveis, ora como objeto dela (política pública), tendo como base o Princípio participativo do Estado Democrático de Direito.

Como instrumento democrático de maior influencia, nós temos o Estatuto da Cidade, que aponta diretrizes básicas para uma planificação urbana estruturada, que de acordo com a Constituição Federal, submete-se à função sócio ambiental da propriedade, e ainda impõe o zoneamento urbano como forma de ordenação territorial.

O Plano Diretor, também vem para efetivar a participação popular e gestão democrática na elaboração de políticas públicas adequadas, sendo obrigatório nos municípios brasileiros com mais de 20 mil habitantes, sendo que em 2001, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) ampliou esta obrigatoriedade para os municípios pertencentes a regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; naqueles onde o poder público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no parágrafo 4º do artigo 182 da CF, naqueles integrantes de áreas de especial interesse turístico; e nos inseridos em área de

empreendimentos ou atividades com significativo impacto de âmbito regional ou nacional devendo ser aprovados até outubro de 2006 (Artigo 50 do Estatuto).

A análise desses instrumentos à luz da gestão democrática, na participação de elaboração de políticas públicas adequadas à nova realidade urbana, nos conduzirá à conclusão de que a reestruturação espacial das cidades assim como a conscientização ambiental da população mediante a participação democrática são essenciais para se buscar o desenvolvimento das cidades sustentáveis.

2. Desenvolvimento Sustentável

O Desenvolvimento Sustentável surgiu como um paradigma nesse novo milênio, onde se busca conciliar e integrar crescimento econômico, desenvolvimento social, e proteção ao meio ambiente. O relatório Brundtland o descreve como “aquele que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de que as gerações futuras satisfaçam suas próprias necessidades”. No entanto, o relatório não logrou fornecer conteúdo normativo ou uma diretriz para se operacionalizar o conceito de desenvolvimento sustentável, conforme crítica acuidosa de NANDA,²

Agenda 21 como um esboço de ação, um plano para a implementação da Declaração de Estocolmo sobre Meio Ambiente de 1972, e Declaração do Rio de 1992 e ainda de seus princípios busca também aclarar o sentido de Desenvolvimento Sustentável. Ela está dividida em 4 seções, sendo a primeira delas o estudo da dimensão econômica e social, que inclui recomendações sobre desenvolvimento sustentável, baseando-se em padrões de consumo, pobreza, e integração dos processos de tomada de decisão em matéria de meio ambiente e desenvolvimento como algo a ser considerado para aclarar o conceito de desenvolvimento sustentável.

Na Declaração de Johannesburg, convencionou-se que para se alcançar as metas de Desenvolvimento Sustentável, seria necessária a ajuda de instituições internacionais e multilaterais mais efetivas, democráticas e responsáveis a fim de que a erradicação da pobreza, a modificação dos padrões de consumo e produção, e a proteção e gerenciamento de recursos naturais atuem como base para o desenvolvimento econômico, social, e o

² NANDA Ved P. “Sustainable Development, International Agenda for Development” in Chapman Law Review, 8 chap.L. Rev.53, spring 2005.

cumprimento de seus objetivos, além de serem requisitos essenciais para o Desenvolvimento Sustentável.

É certo que o conceito de desenvolvimento sustentável continua um pouco impreciso; a despeito disso, “rejeitar o conceito é, tacitamente, aceitar a não-sustentabilidade”³ e o certo é que essa perspectiva está centrada na justiça social para se repensar o conceito de inequidade, e capitalismo⁴

Para encerrarmos o tópico sem parecermos pouco elucidativo, nos socorremos das palavras de Cristiane Derani: “A necessidade de se assegurar a base natural da vida (natureza) coloca novos matizes na política econômica. É, na verdade, o grande desafio das políticas econômicas. A obviedade da necessidade de uma relação sustentável entre desenvolvimento industrial e meio ambiente é exatamente a mesma da irreversibilidade da dependência da sociedade moderna dos seus avanços técnicos e industriais. Assim, qualquer política econômica deve zelar por um desenvolvimento da atividade econômica e de todo o seu instrumental tecnológico ajustados com a conservação dos recursos naturais e com uma melhora efetiva na qualidade de vida da população”⁵.

3. Meio Ambiente Urbano

Na atualidade, não podemos apenas tratar da preservação dos recursos ambientais, como , “a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora”, de acordo com o art. 3º, V, da Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1998, mas também é nosso dever nos preocuparmos com as condições dignas da vida dos cidadãos, propiciando que parcelas da sociedade não sejam excluídas do processo de desenvolvimento das cidades.

³ Conforme entrevista cedida em 2005 pela dra Brundtland in NANDA op.cit.

⁴ NANDA. Op cit.

⁵ DERANI, Cristiane. “Direito Ambiental Econômico” 1997, São Paulo: Max Limonad, p.239.

O meio ambiente, qualificado de urbano, engloba tanto o meio ambiente natural quanto o meio ambiente transformado, resultado da ação do homem e da sociedade, ou seja, o meio ambiente na e da cidade⁶.

O artigo 225 da Constituição, ao declarar o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, abrange também o meio ambiente urbano, bem de uso comum do povo, cabendo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para a presente e futuras gerações⁷.

A qualificação do meio ambiente como urbano, não significa que haja qualquer compartimentalização do meio ambiente, salienta Solange Teles da Silva, a sua qualificação só busca delimitar a problemática ambiental no espaço das cidades.

4. Políticas Públicas

Como nos ensina Maria Paula Dallari Bucci, políticas públicas “são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”⁸, constituem instrumentos da ação governamental para um setor da sociedade ou um espaço determinado, buscando, assim, a concretização de determinados objetivos previstos em nossa Constituição.

O objeto das políticas públicas a ser estudado é a cidade, em face do Estado providência, fornecedor de prestações e o Estado propulsivo⁹ que dá forma ao direito de programas finalísticos, fazendo com que os destinatários do direito participem em sua formação e implementação que se explicam através da complexidade cada vez maior da sociedade e dos sistemas sociais autônomos.

⁶ SILVA, Solange Teles da. “Políticas Públicas e Estratégias de Sustentabilidade Urbana” in http://www.esmpu.gov.br/publicacoes/meioambiente/pdf/Solange_Teles_Políticas_publicas_e_sustentabilidade_e.pdf, 12/06/06.

⁷ SILVA, Solange Teles da, op. cit.

⁸ BUCCI, Maria Paula Dallari. “Direito Administrativo e políticas públicas”. São Paulo: Saraiva, 2002, p.241.

⁹ SILVA, Solange Teles, op. cit, p. 4.

Conforme destaca Maria Paula Dallari Bucci, a política pública não é apenas a intervenção estatal sobre a atividade privada, mas a diretriz geral a guiar tanto a ação estatal como os indivíduos e organizações.

A adoção de políticas públicas buscando a sustentabilidade das cidades, vem a nos fazer repensar no modelo de desenvolvimento social, econômico e ambiental, bem como inserir a ação estatal através da ótica de gestão sustentável do espaço urbano.

Cabe aos representantes do povo elaborar e executar a diretiva dos programas políticos. Por outro lado, cabe ao judiciário o controle das omissões do poder público, sendo que esse controle das políticas públicas transcende os limites do direito administrativo, uma vez que seu campo natural é o direito constitucional, com base nos princípios. Porém, como assevera Appio, “somente nos casos em que o constituinte já definiu o conteúdo de política pública social ou econômica é que a intervenção positiva do Poder Judicial se revela compatível”.

Ocorre, entretanto, que bens de interesse coletivo e social, como o meio ambiente e o patrimônio histórico, representam uma categoria diferenciada em relação a qual a tutela jurisdicional deve ser efetiva e garantir sua integridade¹⁰.

As ações coletivas têm surgido como um instrumento que confere efetividade aos novos direitos e interesses e interesses construídos através de garantias de liberdade e princípios como o da eficiência e moralidade administrativa- que estão ligados às prestações positivas do Estado na proteção dos bens

5. Princípios de Meio Ambiente Urbano

A Constituição de 1988, inova ao estabelecer um capítulo específico da política urbana, trazendo um conjunto de princípios¹¹, responsabilidades, e obrigações do Poder

¹⁰ APPIO, Eduardo. “Controle Judicial da Discricionariedade Política”. Curitiba: Juruá, 2006.

¹¹ “As três funções exercidas pelos princípios jurídicos são: 1) são normas que pela generalidade e relevância de seu conteúdo, orientam a interpretação e a aplicação de outras normas; 2) regulam a atividade discricionária, ditando-lhes os parâmetros; e 3) têm aplicação direta ante a insuficiência da norma legal” COSTA, Regina Helena. “Reflexões sobre os princípios de Direito Urbanístico na Constituição de 1988” in Temas de Direito Urbanístico coord. FREITAS, José Carlos de, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado MPSP, 1999.

Público e de instrumentos jurídicos e urbanísticos para serem aplicados e respeitados com o objetivo, como assevera Nelson Saule Junior, “ de reverter o quadro de degradação ambiental e das desigualdades sociais nas cidades, possibilitando uma condição digna de vida para a população urbana”¹²; a base é o Princípio da Função Social da Propriedade. Regina Helena Costa, agrega ainda o Princípio segundo o qual Urbanismo é função Pública, Princípio da Subsidiariedade da intervenção administrativa em matéria urbanística e o da Afetação das mais valias ao custo da urbanização.¹³

Para focalizarmos o sistema de ação pública adequada, mister se faz o diagnóstico dos princípios diretores, que orientam o meio ambiente urbano, para tanto, nos socorremos das palavras de Álvaro Luiz Valery Mirra, que ao analisar os princípios fundamentais do direito ambiental, chama-nos atenção à sua aplicação também ao meio ambiente urbano, sendo eles¹⁴:

- Princípio da supremacia do interesse público na proteção do meio ambiente, em relação aos interesses privados;
- Princípio da indisponibilidade do interesse público na proteção do meio ambiente;
- Princípio da intervenção estatal obrigatória na defesa do meio ambiente;
- Princípio da participação popular na proteção do meio ambiente;
- Princípio da garantia do desenvolvimento econômico e social ecologicamente sustentado;
- Princípio da função social e ambiental da propriedade;
- Princípio da avaliação prévia dos impactos ambientais das atividades de qualquer natureza;
- Princípio da prevenção de danos e degradação ambientais;

¹² SAULE JUNIOR, Nelson “A eficácia da aplicabilidade do Princípio da Função Social da Propriedade nos conflitos ambientais Urbanos” in *Direito à Cidade*. SAULE JUNIOR, Nelson coord. São Paulo: Max Limonad, 1999.

¹³ COSTA, Regina Helena. Op. cit. p.13.

¹⁴ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. “Princípios fundamentais do direito ambiental” *Revista de Direito Ambiental*, n.2 p50-66, abr/jun. 1996.

- Princípio da responsabilização das condutas e atividades lesivas ao meio ambiente;
- Princípio do respeito à identidade, cultura e interesses das comunidades tradicionais e grupos formadores da sociedade;
- Princípio da cooperação internacional em matéria ambiental.

A Função ambiental da propriedade após a Constituição Federal de 1988 vem a fundamentar toda a legislação infraconstitucional, e configura-se num direito-dever que extrapola o direito civilístico que outrora abrigou os comandos ao direito de propriedade.

No meio ambiente urbano, é necessária a integração de políticas públicas setoriais, como habitação, transporte, saneamento, educação ambiental, no intuito de conseguir a sustentabilidade das cidades.

A tônica da discussão nos remete à idéia que Maria Paula Dallari Bucci chamou de “um novo pacto territorial”, onde o Direito não se distancia da Justiça, e garante a cidade como um espaço de convivência de todos os seus habitantes, onde cada qual possa “desenvolver plenamente suas potencialidades”¹⁵.

6. Agenda Habitat II

É certo ainda, que parece- nos impossível negar o novo papel das cidades diante da urbanização crescente da humanidade, do estreitamento dos mercados, do novo padrão de circulação do capital financeiro, etc., porém, “é preciso reconhecer que a especificidade da cidade, da região, do país, é fundamental e que as novas formas de dominação, tanto externas (imperialismo em outra fase) quanto internas (aliança dos coronéis com os yuppies, combinando o velho clientelismo e corrupção..) também são determinantes”¹⁶

O direito à cidade é reconhecido como fundamental no Direito Internacional dos Direitos Humanos pela Conferência Habitat-II¹⁷ (Conferência das Nações Unidas sobre

¹⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari.in DALLARI. Adilson Abreu e FERRAZ. Sérgio. Organizadores. Op. cit. Pág 325.

¹⁶ MARICATO. Ermínia. “Limitações ao Planejamento Urbano Democrático” in Temas de Direito Urbanístico 3. Coord. FREITAS, José Carlos de. 2001. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado MPSP.

¹⁷ “Habitat-II foi a última de uma série de conferências internacionais promovidas pela Organização das Nações Unidas (ONU), que incluía a Cúpula do Meio Ambiente (ECO-92 realizada no Rio de Janeiro),

Assentamentos Humanos, que tiveram como tema cerne a “Adequada Habitação para Todos” e o “Desenvolvimento de Assentamentos Humanos em um Mundo em Urbanização”).

A Agenda Habitat é um programa de ação, onde se discute a adequada habitação e a proteção ao meio ambiente e ainda a garantia à moradia.

De acordo com o parágrafo 43 da Agenda Habitat, adequada habitação, significa:

1. mais do que um telhado sobre a cabeça, adequada habitação significa adequada privacidade, adequado espaço, acesso físico, adequada segurança, incluindo a garantia de posse, durabilidade e estabilidade da estrutura física, adequada iluminação, aquecimento e ventilação;
2. adequada infra-estrutura básica, fornecimento de água, saneamento e tratamento de resíduos, apropriada qualidade ambiental e de saúde, adequada localização com relação ao trabalho e serviços básicos;
3. que esses componentes tenham um custo acessível a todos.¹⁸

7. Direito Urbanístico

Urbanismo é o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade¹⁹.

Direito Urbanístico, por sua vez, é o “conjunto de normas jurídicas reguladoras da atividade do Poder Público destinada a ordenar os espaços habitáveis”²⁰, o que equivale dizer, da atividade urbanística.

O direito urbanístico, contrapõe-se ao direito civil clássico na medida em que desloca o âmbito puramente individual para o estatal, as decisões básicas quanto ao destino das propriedades urbanas (princípio da função social da propriedade), incorporar-se

(...). O nome Habitat-II foi adotado para a Conferência de Istambul (também chamada de Cúpula das Cidades), porque a primeira conferência promovida pela ONU com o mesmo tema ocorreu em Vancouver, Canadá, em 1976. SAULE JUNIOR. Nelson “Direito à Cidade”, p 321.

¹⁸ SAULE JUNIOR. Nelson “Direito à Cidade”, p. 343.

¹⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. “Direito Municipal brasileiro”, 3º edição, São Paulo: RT, 1977.

²⁰ SILVA, José Afonso da. “Direito Urbanístico brasileiro”, São Paulo: RT, 1981.

conseqüentemente medidas positivas de intervenção na propriedade, deixando pra trás as limitadas medidas de polícia, de conteúdo negativo.

O papel que a Constituição assinalou ao direito urbanístico é o de servir à definição e implementação da política de desenvolvimento urbano, a qual tem por finalidade ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais e ambientais da cidade garantindo o bem estar de seus habitantes.

Foi nas décadas de 30 a 70, que o direito positivo acena com o princípio da função social da propriedade, surgindo os Planos Nacional de Desenvolvimento e leis de Zoneamento.²¹

O artigo 24 da CF, confere expressamente à União competência legislativa para editar suas normas gerais, deixando aos Estados a competência suplementar, existente também em favor dos Municípios, combinando-se o mandamento constitucional, do artigo 30, VII, da CF “compete ao Município promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”

O direito urbanístico se consolida com o Estatuto da cidade, e um norte próprio: “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” de modo a garantir o “direito a cidades sustentáveis”. Ou seja, o desenvolvimento deve ocorrer com ordenação, sem caos e destruição, sem degradação, possibilitando uma vida digna para todos²²

8 Planejamento: pressuposto da ordem urbanística e gestão democrática.

O Princípio da Função Social da Propriedade se desdobra em dois sub- princípios no Direito Urbanístico, o da remissão ao plano, e o da proteção ambiental, trataremos nesse tópico do primeiro sub- princípio.

A remissão ao plano, conforme afirma Regina Helena Costa, é citado por juristas espanhóis²³, e é também extraível do nosso ordenamento, uma vez que o papel a ser

²¹ SUNDFELD, Carlos Ari. “O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais”.

²² MEDAUAR, Odete. Comentários dos arts 1º a 3º In: ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; MEDAUAR, Odete (Coord.). Estatuto da Cidade: lei n. 10.257, de 10.07.2001. São Paulo: RT, 2002, p. 18.

²³ A autora cita Antonio Carceller Fernandez. “Instituciones de Derecho Urbanístico”, Madrid: Editorial Montecorvo, 1979, pp.52-54.

desempenhado pela propriedade, em cada cidade, há que ser delineado no plano urbanístico. Sendo este, o instrumento do planejamento urbanístico, o plano diretor é básico para o desenvolvimento e expansão urbana.

Ao desenvolver sua ação urbanística o Poder Público deve observar a instrumentalidade do planejamento, que exige a edição de planos, plano diretor e disciplina do parcelamento do uso e da ocupação do solo, desenvolvimento regional, planejamento orçamentário, plano plurianual, orçamento anual e diretrizes ambientais.

A “gestão” compreende responsabilidades de coordenar e planejar assim sendo, gestão democrática tem como pressuposto a participação dos cidadãos e habitantes das cidades na diretriz, controle e avaliação de políticas públicas locais.

A questão da cidadania, outrora inserida apenas no contexto dos direitos civis e políticos, passa cada vez mais a tomar importância frente os direitos sociais. É numa sociedade altamente informatizada, com sua economia globalizada e crescente urbanização dos espaços públicos que se insere no grande desafio das políticas públicas, o de alcançar a sustentabilidade urbana para o pleno exercício da cidadania, assegurando uma vida equilibrada do homem em seu meio ambiente.

O Estatuto da Cidade abre um capítulo para cuidar da “Gestão Democrática da Cidade”, onde se indicam alguns instrumentos , entre os quais os órgãos colegiados com participação de segmentos da comunidade, iniciativa popular das leis e planos urbanísticos, bem como audiências públicas, conferências e consultas de interesse urbano.

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

- I- órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual, e municipal;**
- II- debates, audiências e consultas públicas;**
- III- conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;**
- IV- iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;**
- V- (vetado)**

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea “f” do inciso III do art.4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as

propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art.45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.²⁴

Maria Paula Dallari Bucci, destaca que o sentido do Capítulo IV do Estatuto, é de garantia, não apenas como Princípio, mas como diretriz de operação da nova ordem jurídico-urbanística democrática. “ A própria situação topológica do capítulo, que é o penúltimo do Estatuto, antecedendo apenas as “Disposições Gerais”, além do seu conteúdo indicam seu caráter de norma de processo político- administrativo, que informa o modo concreto de formulação da política urbana e da incidência dos dispositivos tratados nos capítulos anteriores”²⁵.

A gestão democrática é antídoto contra o isolamento estatal no campo decisório, e sucessivamente referida pelo Estatuto da Cidade, quer na forma de participação e associação representativa, como no âmbito da formulação, execução, e acompanhamento de planos, programas e projetos.

Carlos Ari Sundfeld assevera que urbanismo e pobreza: apresentam estreitas relações que oscilam entre o desprezo mútuo e conflito. Por óbvio, o mesmo urbanismo elitista que ignora a pobreza é ignorado por ela, e destaca ainda ações clandestinas, como

- a invasão de imóveis públicos e de espaços comuns,
- construções irregulares,
- ocupação de glebas não urbanizadas e de áreas protegidas e
- relações informais, como transição de posses, instalação de serviços e equipamentos públicos em favelas, etc como um desdobramento lógico dessa relação.

²⁴ Capítulo IV do Estatuto da Cidade.

²⁵ BUCCI. Maria Paula Dallari. Gestão Democrática da Cidade in DALLARI. Adilson Abreu e FERRAZ. Sérgio coordenadores. “Estatuto da Cidade. Comentários à Lei Federal 10257/01” 2002, São Paulo: Malheiros.

Por certo, que o estatuto da Cidade constitui a primeira tentativa de resposta jurídica abrangente a esse impasse, por meio da instituição de um direito urbanístico popular, que resulta na adoção de duas orientações convergentes:

1. por um lado, a transferência dos grupos marginalizados para dentro do mundo jus-urbanístico- pela criação de novos instrumentos para o acesso à propriedade formal, bem como de medidas para a regularização fundiária urbana e
2. por outro, a adequação da ordem urbanística à situação real da população, por meio de normas especiais de urbanização- ordem urbanística popular (que leve em conta a situação sócio econômica da população)²⁶.

O Estatuto prevê que sejam utilizados órgãos colegiados de política urbana nos níveis nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (art. 43, I, II, III e IV).

O orçamento participativo instrumento que já vem sendo utilizado em alguns municípios brasileiros, também foi incluído no Estatuto da Cidade como uma das formas de planejamento municipal (arts. 4º, III, “f”, e 44). É justamente num processo de democratização do Estado que as políticas públicas são decididas pelos seus destinatários, ou seja, a participação popular garante a escolha das prioridades em matéria de políticas públicas no espaço urbano.

Os organismos das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas também deverão assegurar a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade (art. 45 do Estatuto da Cidade).

Com base nas noções Estado de Direito e Princípio da Legalidade, como destaca Gustavo Henrique Justino de Oliveira, pretende-se ter regulada, a fase precedente à edição dos atos, não só administrativos, mas de todos aqueles correspondentes às funções estatais típicas, ou ainda, nos pronunciamentos estatais que interfiram, sob qualquer forma, na

²⁶ SUNDFELD, Carlos Ari. Op cit.

esfera dos indivíduos e da coletividade, com consultas de opinião, colegiado público, audiência pública, enfim, mecanismos de participação dos cidadãos na esfera administrativa.²⁷

Antes do veto, dispunha o parágrafo 5º do art. 40 do Estatuto, que : “É nula a lei que instituir o plano diretor em desacordo com o disposto no parágrafo 4º”. As razões do veto são: “Reza o parágrafo 5º do art. 40 que é nula a lei que instituir o plano diretor em desacordo com o disposto no parágrafo 4º . Tal dispositivo viola a Constituição, pois fere o princípio federativo, que assegura a autonomia legislativa municipal. Com efeito, não cabe á União estabelecer regras sobre processo legislativo a ser obedecido pelo Poder Legislativo Municipal, que se submete tão-somente, quanto à matéria, aos princípios inscritos na Constituição do Brasil e na do respectivo Estado-membro, consoante preceitua o caput do art. 29 da Carta Magna. O disposto no parágrafo 5º do art. 40 do Projeto é, pois, inconstitucional e, por isso, merece ser vetado”.

O veto ao parágrafo 5º esvazia a hipótese mais importante de participação popular prevista no Estatuto, que é exatamente o processo de elaboração do plano diretor, para o qual se previu nos termos do art.40, parágrafo 4º, a “promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade” e conseqüente fiscalização da implementação do plano, conforme assevera Maria Paula Dallari.²⁸, o “veto tolheu a plenitude do princípio da gestão democrática no instrumento fundamental da lei, o plano diretor, documento que vincula a aplicação de todos os demais instrumentos de política urbana previsto no Estatuto da Cidade.”

Dessa forma, os motivos apresentados para o veto não devem subsistir uma vez que contrariam disposição básica constitucional: o Princípio Democrático, e ainda, em fere a repartição federalista de poder, uma vez que o parágrafo 5º tratava de lei de procedimento, e não regulava matéria de interesse local municipal.

9 Aplicação do Código Florestal no perímetro urbano

²⁷ OLIVEIRA. Gustavo Henrique Justino de. “As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro”,in RDA 209/153-167, Rio de Janeiro, jul-set 1997.

²⁸ BUCCI. Maria Paula Dallari. Op. cit. p. 335.

O art. 1º do Cód Florestal traz seu âmbito de aplicação “ as florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, (...) são bens de uso comum a todos os habitantes do País, exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecerem”, ao definir o objeto ou seja “florestas existentes no território nacional” e não discriminar se estão na área urbana ou rural, resta esclarecido que se aplica em todo o território nacional, desde que sejam áreas cobertas por vegetação que permitam a manutenção do equilíbrio ecológico sendo ainda, vedadas as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies... (art. 225, parágrafo 1º, incisos I, II, III e IV da CF).

A disposição do parágrafo único do art. 2º da Lei n.º 7803/ 89, quando dispõe que “no caso de áreas urbanas (...), observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere esse artigo”, conforme destaca Fernando Akaoui, deve ser interpretado de acordo com a análise conjunta dos arts 24, inciso VI e seu parágrafo 2; 30, II e 225 todos da CF, concluindo-se que “sendo dever do Poder Público defender e preservar o meio ambiente, nem a União e nem os Estados poderiam, dentro de sua competência concorrente, editar norma que viesse a prejudicar os ecossistemas essenciais, assim como não poderia fazê-lo o Município, dentro de sua competência suplementar”²⁹.

Dessa forma, aplica-se o Cód Florestal no que for mais restritivo e conseqüentemente protetivo ao meio ambiente, seja área urbana ou rural.

10 Conclusões

Conforme elucidamos acima, a gestão democrática, fundada em um dos princípios basilares do Estado de Direito, apresenta-se como um modo de execução de políticas públicas como instrumento de planificação urbana., que não pode ser tolhido pelo veto ao parágrafo 5º do art. 40, devendo ser aplicado o princípio da gestão democrática ao plano diretor com respaldo no art. 2º, XIII do Estatuto da Cidade, que dispõe sobre audiência

²⁹ AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. “Apontamentos acerca da aplicação do código florestal em áreas urbanas e seu reflexo no parcelamento do solo” in Temas de Direito Urbanístico 2, coord. FREITAS, José Carlos de Freitas. 2000, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado:MPSP.

pública, Municipal e população interessada nas situações em que haja efeitos potencialmente danosos ao meio ambiente ou à segurança da população.

O meio ambiente não pode ser visto isoladamente. Não podemos, ainda, ignorar que a maior parte da população se encontra no perímetro urbano.

O meio ambiente urbano também é um instrumento de Direito Ambiental, na medida em que a população vai decidir a respeito da cidade: quais áreas serão expandidas e preservadas, que região da cidade deve crescer, qual parte da cidade deve ter implementados parques industriais e, portanto, menos qualidade de vida, como reorganizar o tráfego para que não se saturem determinadas regiões, tanto de poluição do ar, quanto sonora.

É interessante notarmos que esta planificação se desdobra em vários instrumentos normativos, como, por exemplo, leis de zoneamento, Estatuto da Cidade e planos diretores, sendo que a política pública a ser implementada segue, ou se baseia, no conceito de desenvolvimento sustentável, que, no estudo, passa a integrar a noção de cidade do futuro.

Enfim, ao encararmos a difícil conceituação de políticas públicas, percebemos que esta, como modelo de ação governamental, se mostra cada vez mais integralizadora da vontade popular, na medida em que permite rediscutir padrões a serem fixados e metas a serem seguidas, num ambiente verdadeiramente democrático quando se garantam procedimentos que representem a sociedade civil de modo que não haja super, nem sub representação de determinadas camadas da sociedade ou ainda, “elitismo popular”.

11 Bibliografia:

APPIO, Eduardo. “Controle Judicial da Discricionariedade Política”. Curitiba: Juruá, 2006.

AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. “Apontamentos acerca da aplicação do código florestal em áreas urbanas e seu reflexo no parcelamento do solo” in Temas de Direito Urbanístico 2, coord. FREITAS, José Carlos de Freitas. 2000, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: MPSP.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Gestão Democrática da Cidade in DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio coordenadores. “Estatuto da Cidade. Comentários à Lei Federal 10257/01” 2002, São Paulo: Malheiros.

BUCCI, Maria Paula Dallari. “Direito Administrativo e políticas públicas”. São Paulo: Saraiva, 2002, p.241.

BUCCI, Maria Paula Dallari.in DALLARI. Adilson Abreu e FERRAZ. Sérgio. Organizadores. Op. cit. Pág 325.

COSTA, Regina Helena.in “Temas de Direito Urbanístico” coord. Freitas, José Carlos de. São Paulo: Imprensa Oficial MPSP, 1999.

DERANI, Cristiane. “Direito Ambiental Econômico” 1997, São Paulo: Max Limonad, p.239.

MEDAUAR, Odete. Comentários dos arts 1º a 3º In: ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; MEDAUAR, Odete (Coord.). Estatuto da Cidade: lei n. 10.257, de 10.07.2001. São Paulo: RT, 2002, p. 18.

MEIRELLES, Hely Lopes. “Direito Municipal brasileiro”, 3º edição, São Paulo: RT, 1977

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. “Princípios fundamentais do direito ambiental” Revista de Direito Ambiental, n.2 p50-66, abr/jun. 1996.

MARICATO. Ermínia. “Limitações ao Planejamento Urbano Democrático” in Temas de Direito Urbanístico 3. Coord. FREITAS, José Carlos de. 2001. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado MPSP.

OLIVEIRA. Gustavo Henrique Justino de. “As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro”,in RDA 209/153-167, Rio de Janeiro, jul-set 1997.

SAULE JUNIOR. Nelson “Direito à Cidade”,São Paulo: Max Limonad, 1999.

SILVA, José Afonso da. “Direito Urbanístico brasileiro”, São Paulo: RT, 1981.

SILVA, Solange Teles da. “Políticas Públicas e Estratégias de Sustentabilidade Urbana”in[http://www.esmpu.gov.br/publicacoes/meioambiente/pdf/Solange Teles Politicas publicas e sustentabilidade.pdf](http://www.esmpu.gov.br/publicacoes/meioambiente/pdf/Solange_Teles_Politiclas_publicas_e_sustentabilidade.pdf), 12/06/06.

SUNDFELD, Carlos Ari. “O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais”.