

Instrumentos de desenvolvimento e sustentabilidade urbana

Adir Ubaldo Rech
(Org.)



Instrumentos de desenvolvimento e sustentabilidade urbana

Adir Ubaldo Rech
(organizador)

**FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE
DE CAXIAS DO SUL**

Presidente:

Roque Maria Bocchese Grazziotin

Vice-Presidente:

Orlando Antonio Marin

UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL

Reitor:

Prof. Isidoro Zorzi

Vice-Reitor:

Prof. José Carlos Köche

Pró-Reitor Acadêmico:

Prof. Evaldo Antonio Kuiava

Coordenador da Educs:

Renato Henrichs

CONSELHO EDITORIAL DA EDUCS

Adir Ubaldino Rech (UCS)

Gilberto Henrique Chissini (UCS)

Israel Jacob Rabin Baumvol (UCS)

Jayme Paviani (UCS)

José Carlos Köche (UCS) – presidente

José Mauro Madi (UCS)

Luiz Carlos Bombassaro (UFRGS)

Paulo Fernando Pinto Barcellos (UCS)

Instrumentos de desenvolvimento e sustentabilidade urbana

Adir Ubaldo Rech
(organizador)



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Universidade de Caxias do Sul
UCS - BICE - Processamento Técnico

I59 Instrumentos de desenvolvimento e sustentabilidade urbana [Recurso eletrônico] / org. Adir Ubaldo Rech. - Dados eletrônicos. - Caxias do Sul, RS : Educs, 2014.

Apresenta bibliografia.
ISBN: 978-85-7061-726-2
Modo de acesso: World Wide Web.

1. Meio ambiente e desenvolvimento. 2. Desenvolvimento sustentável.
3. Planejamento urbano – Aspectos ambientais. 4. Desenvolvimento sustentável – Caxias do Sul. 5. Educação ambiental. I. Rech, Adir Ubaldo.
II. Título.

CDU 2.ed.: 502.15

Índice para o catálogo sistemático:

1. Meio ambiente e desenvolvimento	502.15
2. Desenvolvimento sustentável	502.131.1
3. Planejamento urbano – Aspectos ambientais	711.4:502.15
4. Desenvolvimento sustentável – Caxias do Sul	502.131.1
5. Educação Ambiental	502.12

Catalogação na fonte elaborada pela bibliotecária
Márcia Servi Gonçalves – CRB10/1500



EDUCS – Editora da Universidade de Caxias do Sul

Rua Francisco Getúlio Vargas, 1130 – B. Petrópolis – CEP 95070-560 – Caxias do Sul – RS – Brasil

Ou: Caixa Postal 1352 – CEP 95001-970– Caxias do Sul – RS – Brasil

Telefone/Telefax PABX (54) 3218 2100 – Ramais: 2197 e 2281 – DDR (54) 3218 2197

Home Page: www.ucs.br – E-mail: educs@ucs.br

Sumário

Introdução

- 1** – A sustentabilidade Planetária
Alindo Butzke e Sueli Pontalti
- 2** – O Zoneamento Ambiental como Plataforma de Planejamento e Sustentabilidade Urbana
Adivandro Rech
- 3** – Instrumentos para um urbanismo socioambiental
Adir Ubaldo Rech
- 4** – Pagamento por Serviços Ambientais Urbanos como instrumento de incentivo para a os catadores de materiais recicláveis no Brasil
Alexandre Altemann
- 5** – Sustentabilidade urbana em Caxias do Sul – Aplicações de indicadores
Elisangela Bernard, Maria Fernanda de Oliveira Nunes, Maria Carolina Rosa Gullo, Carolina Mayorga e Carlos Eduardo Mesquita Pedone
- 6** – Mobilidade Urbana como instrumento de sustentabilidade
Adir Ubaldo Rech
- 7** – Educação Ambiental para a sustentabilidade
Marcia Maria Dorciatti de Oliveira, Gilson Cesar Borges de Almeida e Michel Mendes
- 8** – O zoneamento dos espaços turísticos como instrumento econômico e socioambientalmente sustentável
Adir Ubaldo Rech e Karine Grassi

O zoneamento ambiental como plataforma de planejamento e sustentabilidade urbana

Adivandro Rech*

Planejamento territorial

O ser humano tem necessidade de viver em sociedade. Essa necessidade é o fundamento antropológico da cidade. A cidade, por sua vez, tem suas origens obscuras, e uma grande parte de seu passado apagado, bem como possui perspectivas futuras difíceis de pesar.¹

Mumford localiza a cidade na história e, de forma simples e brilhante, retrata a epopeia vivida pela sociedade na sua formação:

Antes da cidade, houve a pequena povoação, o santuário e a aldeia; antes da aldeia o acampamento, o esconderijo, a caverna, o montão de pedras; e antes de tudo isso, houve predisposição para a vida em sociedade que o homem compartilha, evidentemente, com diversas outras espécies animais.²

O homem buscou as cidades para garantir uma melhor qualidade de vida, com mais alimento e segurança. Porém, com o processo de crescimento dos povoados, as pequenas aldeias transformaram-se rapidamente em cidades e as cidades em metrópoles. Para se ter uma ideia da rapidez de como as cidades cresceram, em 1800, nenhuma cidade do mundo tinha mais de um milhão de habitantes. Londres tinha aproximadamente 950.000, Paris tinha pouco mais de 500.000. Apenas 50 anos depois, em 1850, Londres tinha mais de 2.000.000 e Paris mais de 1.000.000.

Em 1900, onze metrópoles tinham ultrapassado a barreira de 1.000.000, entre elas: Berlim, Chicago, Nova Iorque, Filadélfia, Moscou, São Petersburgo, Viena, Tóquio e Calcutá.³

No Brasil, a cidade de São Paulo, que nasceu em 1560, inicialmente cresceu de forma mais lenta. Em 1870, estava com um pouco mais de 31.000 habitantes, atingindo 239.820 habitantes em 1900 e 10.434.252 habitantes em 2000.⁴

Com esta transformação, em alguns casos rápida e em outros lenta, surgiram os problemas que até hoje afetam os centros urbanos e demandam a ideia da necessidade de planejamento.

Nesse sentido, Costa afirma:

* Formado em Direito pela UCS. Mestre em Direito Ambiental pela UCS. Secretário do Meio Ambiente de Caxias do Sul. Procurador do Município de Caxias do Sul.

¹ MUMFORD, Lewis. *A cidade na história*. Trad. de Neil R. da Silva. 4. ed. São Paulo: M. Fontes, 1998. p. 9.

² MUMFORD, op. cit., p. 11.

³ *Ibidem*, p. 571.

⁴ IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censohistorico/fault.shtm>>. Acesso em: 5 jan. 2011.

É a transposição de uma cidade básica para outra agora muito mais complexa, ensejadora de racionalização teórica e empírica, capaz de equilibrar os pesos e contrapesos causados pela coexistência das forças sociais, econômicas e políticas, definidoras da malha urbana, distribuição das populações e de suas atividades. A conciliação e o equilíbrio dessas forças, acrescida da proteção ao meio ambiente, constituíram a meta que, nas décadas seguintes à virada do século XX, orientaram os dispositivos normativos que, por sua vez, adotou o planejamento como elemento essencial para a realização efetiva de suas diretrizes.⁵

Administrar o território, considerando todas as suas faces e inter-relações, especialmente percebendo os riscos e as incompatibilidades das atividades desenvolvidas pela população que ocupa o território, é uma tarefa árdua a ser enfrentada diariamente pelo administrador público. É corrente a afirmativa da essencialidade de uma correta gestão do território para um desenvolvimento equilibrado. Porém, também é preciso entender e delimitar o significado de gestão territorial, para então dimensionar a exata grandeza do instrumento. Para compreensão do todo, é indispensável ter em mente que território é o limite espacial onde um determinado Estado exerce o seu poder de império.

Costa afirma:

O planejamento, em si, não tem dimensão jurídica, não passando de propostas técnicas ou meramente administrativas enquanto não forem seus objetivos consubstanciados e materializados pelos planos urbanísticos que ingressam no ordenamento jurídico a qualidade de conformadores da realidade físico-espacial dos Municípios e do território abrangido, por meio de um processo criador de normas jurídicas subdividido em duas fases: uma preparatória, manifestada nos planos gerais, outra, vinculante, de atuação concreta e natureza executiva.⁶

No Brasil, ao tratar da organização político-administrativa, no art. 21, inciso IX, a Constituição Federal dispõe ser da União a competência para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano faz referência ao planejamento como um instrumento a ser utilizado na defesa do bem-estar social e do meio ambiente. O Princípio 13 da Declaração de Estocolmo orienta que, para melhorar as condições ambientais, o Estado deveria adotar um enfoque integrado e ordenado de planejamento de seu desenvolvimento.

PRINCÍPIO 13. Com o fim de se conseguir um ordenamento mais racional dos recursos e melhorar assim as condições ambientais, os Estados deveriam adotar um enfoque integrado e coordenado de planejamento de seu desenvolvimento, de modo a que fique assegurada a compatibilidade entre o

⁵ COSTA, Carlos Magno Miqueri da. *Direito urbanístico comparado: planejamento urbano – das constituições aos tribunais luso-brasileiros*. Curitiba: Juruá, 2009. p. 41.

⁶ COSTA, op. cit., p. 201.

desenvolvimento e a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente humano em benefício de sua população.⁷

O Princípio 14 eleva o planejamento, que adjetiva de racional, a instrumento indispensável às diferenças que possam surgir entre as exigências do desenvolvimento e a necessidade de proteger o meio ambiente.⁸

Por fim, o Princípio 15 da Declaração de Estocolmo, de forma mais direta, informa o dever de aplicar o planejamento aos assentamentos humanos e à urbanização, com vistas a evitar repercussões prejudiciais sobre o meio ambiente e a obter os máximos benefícios sociais, econômicos e ambientais para todos.

Os princípios 13, 14, e 15 da Declaração de Estocolmo referem-se à necessidade de planejamento para garantir um meio ambiente saudável, que tipo de planejamento deve ser efetivado, bem como qual é o foco que deve ser dado a este planejamento. O planejamento urbano é apenas uma parte do processo, como afirma Romero:

Por último, se busca aclarar que la planificación urbana es únicamente una parte del Ordenamiento del Territorio, la cual puede existir sin la previa aprobación de planes territoriales. Busca ordenar la totalidad de un espacio municipal, tanto lo urbano como lo rural. Ordenar únicamente lo urbano no es ordenar el suelo en su totalidad, por tanto, esta planificación es solo una parte de lo que se debe tomar en cuenta en un modelo de ordenamiento del territorio que busque ser integral y perseguir como finalidad la integridad ecológica, la eficiencia económica y la equidad social.⁹

A Carta Europeia do Ordenamento do Território, que foi aprovada em 1984 pela Conferência Europeia dos Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território e posteriormente pelo Conselho da Europa, define ordenamento do território como a tradução espacial das políticas econômica, social, cultural e ecológica da sociedade.

Seguindo na conceituação, o mesmo diploma legal informa que

o ordenamento do território é, simultaneamente, uma disciplina científica, uma técnica administrativa e uma política que se desenvolve numa perspectiva interdisciplinar e integrada tendente ao desenvolvimento equilibrado das regiões e à organização física do espaço segundo uma estratégia de conjunto.¹⁰

⁷ Declaração da Conferência de ONU no Ambiente Humano. Estocolmo 1973. Disponível em: <www.mma.gov/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc>. Acesso em: 15 dez. 2010.

⁸ Declaração da Conferência de ONU no Ambiente Humano. Estocolmo 1973. Disponível em: <www.mma.gov/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc>. Acesso em: 15 dez. 2010. – Princípio 14 – O planejamento racional constitui um instrumento indispensável para conciliar as diferenças que possam surgir entre as exigências do desenvolvimento e a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente.

⁹ ROMERO, Haydée Rodriguez. *La búsqueda del desarrollo sostenible a través del ordenamiento territorial: elementos para Costa Rica*. Disponível em: <http://huespedes.cica.es/eliens/gimadus/21/05_la_búsqueda_del_desarrollo_sostenible.html>. Acesso em: 2 ago. 2010.

¹⁰ Carta Europeia do Ordenamento do Território. Disponível em: <<http://www.estig.ipbeja.pt/~sirb/carta%20europeia%20de%20ordenamento%20do%20territorio.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2010.

Além disso, estabelece como objetivos fundamentais do ordenamento do território o desenvolvimento socioeconômico equilibrado das regiões, a melhoria da qualidade de vida, a gestão responsável dos recursos naturais e a proteção do ambiente, a utilização racional do território, a implementação dos objetivos do ordenamento do território, a coordenação entre os diferentes setores, a coordenação e cooperação entre os diversos níveis de decisão e obtenção de recursos naturais e a participação das populações.

A Carta Aalborg¹¹ declara o estado de consciência de que os atuais níveis de consumo dos países industrializados não podem ser alcançados por todos os povos que hoje vivem na Terra e, muito menos, pelas gerações futuras, sem destruição do capital natural.

No decorrer da história do urbanismo, vários foram os planos apresentados, que geraram novos conceitos e influenciaram o mundo do urbanismo. Entre os casos mais famosos está Paris, com o Plano Haussmann, capitaneado pelo Barão Haussmann, com a criação de *boulevard*, áreas verdes e jardins públicos; o Plano de Cerdá, em 1859, para a expansão de Barcelona; e em 1898, a ideia da Cidade Jardim, de Howard, da qual deriva a concepção de zoneamento do solo e preservação das áreas verdes.

Porém, lembre-se que plano urbanístico, que é uma concepção mais restrita de configuração de volumes e espaços, não é o foco do estudo, mas sim o planejamento e a gestão do território do município.

Costa fala do planejamento e da sua interferência no mundo jurídico:

Por meio do planejamento, as normas, *mutatis mutandis*, interferem no conteúdo do direito de propriedade do solo em função de sua classificação urbanística, ditam as técnicas de aproveitamento e estruturação física da urbe, prevêm fórmulas para o desenvolvimento sustentável, reservam lugar à participação da comunidade na formulação e controle dos planos, estabelecem sistemas de justa distribuição de encargos e benefícios entre os atingidos pela execução da legislação urbanística.¹²

Mukai faz referência ao avanço da concepção de planejamento e também da necessidade de planejamento das medidas de proteção ambiental:

Portanto, pode-se dizer que o planejamento urbano passou por várias fases em sua concepção técnica. Desde a inicial visão de uma simples ordenação físico-territorial, passando pela fase da visão integrada (aspectos físicos-territoriais, socioeconômicos e administrativos) até os nossos dias, em que se agrega a visão ambiental ao planejamento urbano.¹³

Toda a ação e as medidas de proteção ambiental devem ser cuidadosamente planejadas, através de estudos e diagnósticos da realidade, levando em conta todos os elementos a serem protegidos e concluindo-se com propostas que serão objeto de um ou vários planos legais.¹⁴

¹¹ Carta de Aalborg/94. A Carta das Cidades Europeias para a Sustentabilidade. Conferência Europeia sobre Cidades Sustentáveis, realizada em Aalborg, Dinamarca, em 27 de maio de 1994. Disponível em: <http://www.aalborgplus10.dk/media/pdf2005/charter_portuguese.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2010.

¹² COSTA, op. cit., p. 53.

¹³ MUKAI, Toshio. *Direito ambiental sistematizado*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 126.

¹⁴ MUKAI, op. cit., p. 123.

É possível falar-se em planejamento ambiental como instituto independente ou este seria apenas uma das faces do planejamento? Mas o planejamento ambiental é de competência de qual dos entes da Federação?

A ocupação do ambiente natural no processo de urbanização é feita de forma inadequada. O crescimento da cidade afasta a fauna e destrói a flora, destruindo ecossistemas importantes. Esta destruição não afeta apenas o local. Seus efeitos estão sendo sentidos em todo o planeta.

O planejamento urbano tem seu foco direcionado à urbanização, ao homem e à expansão da sociedade. Ruas e avenidas são construídas a partir da necessidade de mobilidade e acessibilidade já existentes. O Poder Público não atua previamente, mas apenas após surgirem as necessidades. Represamos rios, alagando grandes áreas de terra e extraímos água de forma indiscriminada para levá-la às casas. Os equipamentos urbanos são construídos de acordo com o surgimento das necessidades do homem e em regiões que se desenvolveram sem condições de receber a expansão urbana. A poluição produzida pelo crescimento desordenado das cidades é levada pelos rios a outras cidades, afetando outras comunidades e reduzindo sensivelmente a qualidade de vida do homem. Esse tipo de crescimento, mesmo com planejamento, resulta em problemas ambientais que afetam não apenas a população local, mas todo o planeta. Curiosamente, esta forma de planejamento tenta obrigar o meio ambiente a adaptar-se ao homem, o que não é possível. Motta afirma que o homem deve conhecer as limitações da natureza e adaptar-se a elas:

A natureza tem uma grande capacidade de recuperação, quando alterada em uma de suas características. Os recursos naturais podem ser usados pelo homem como fontes de ar, água, alimento, energia e matéria-prima para suas atividades, bem como meio de absorção, dispersão ou transformação de seus resíduos. Porém, esta capacidade é limitada, devendo o homem conhecê-la e a ela adaptar-se. Os processos naturais devem ser levados em conta no planejamento de uma determinada área urbana.¹⁵

Diante da inegável necessidade de implementação do planejamento e da gestão territorial, como ferramenta de garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado, é indispensável fazer alguns apontamentos acerca do plano diretor, que se consubstancia no instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

O plano diretor: instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana

O art. 5º da Lei das Bases da Política Ambiental Portuguesa¹⁶ define a qualidade de vida como o resultado da interação de múltiplos fatores no funcionamento da

¹⁵ MOTTA, Suetônio. *Urbanização e meio ambiente*. Rio de Janeiro: Abes, 2003. p. 99.

¹⁶ PORTUGAL. Lei 11, de 7 de abril de 1987. Define as bases da política de ambiente, em cumprimento do disposto nos artigos 9º e 66 da Constituição da República. Disponível em: <<http://legislacaodireitodoambiente.blogspot.com/2008/01/lei-de-bases-do-ambiente-lei-1187.html>>. Acesso em: 15 ago. 2010.

sociedade e se traduz na situação do bem-estar físico, mental e social e na satisfação e afirmação culturais, dependendo da influência de fatores inter-relacionados.

Entre os fatores de influência que devem estar inter-relacionados, menciona: (a) a capacidade de carga do território e dos recursos; (b) a alimentação, a habitação, a saúde, a educação, os transportes e a ocupação dos tempos livres; (c) um sistema social que assegure a posteridade de toda a população e os consequentes benefícios da segurança social; e, (d) a integração da expansão urbano-industrial na paisagem, funcionando como valorização da mesma, e não como agente de degradação.

Segundo Costa, os instrumentos de gestão territorial formam uma intrincada rede, e alguns de seus componentes são marcados pela vinculação dos particulares e dos entes públicos.¹⁷

Por isso, estabelecer e delimitar a natureza jurídica do Plano Diretor é importante para verificar a existência de vinculação dos atos praticados pelos administradores às políticas de desenvolvimento previstas, o que só é possível com o enfrentamento de sua origem.

A Constituição Federal de 1988 estabelece que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade¹⁸ e garantir o bem-estar de seus habitantes.¹⁹

Ainda, do art. 182 da Constituição Federal constata-se que esta política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei.

Assim, é de competência dos municípios a elaboração de uma política de desenvolvimento urbano, que é sinônimo de planejamento. A política de desenvolvimento, após elaborada e transformada em lei, poderá ser considerada um plano de desenvolvimento.

Nesta esteira, Costa diferencia planejamento de plano:

O planejamento, em si, não tem dimensão jurídica, não passando de propostas técnicas ou meramente administrativas enquanto não forem seus objetivos consubstanciados e materializados pelos planos urbanísticos que ingressam no ordenamento jurídico na qualidade de conformadores da realidade físico-espacial dos Municípios e do território abrangido, por meio de um processo criador de normas jurídicas subdividido em duas fases: uma, preparatória, manifestada nos planos gerais, outra, vinculante, de atuação concreta e natureza executiva.²⁰

¹⁷ COSTA, op. cit., p. 201.

¹⁸ Convém observar que o texto constitucional faz referência “às funções sociais da cidade”. O tratamento é dado no plural e não no singular, não deixando dúvidas sobre a possibilidade de existência de mais de uma função social.

¹⁹ BRASIL. *Constituição Federal*. Brasília: Senado Federal, 1988.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

²⁰ COSTA, op. cit., p. 201.

Porém, quais são as diretrizes gerais que devem ser observadas pelos municípios na elaboração de sua política de desenvolvimento, bem como qual é a lei que a Constituição Federal determina como fixadora dessas diretrizes?

O art. 182 da Constituição Federal ressentia-se de regramento para disciplinar sua aplicação. Tratava-se de uma lacuna no ordenamento jurídico que ensejava o desejo coletivo de complementação de todo um sistema que viabilizasse a aplicação de uma política urbanística adequada.

Moreira relata que a ausência de definição por meio de planos de desenvolvimento e do delineamento de política urbana tornou a função social da propriedade expressão vazia de conteúdo.²¹

Com o objetivo de dar trilhos ao desenvolvimento urbano, o Poder Executivo Federal, sob a vigência da Constituição federal de 1967, apresentou o Projeto de Lei 775/1983. Esse Projeto de Lei, que em 1995 foi retirado, sem votação pelo Poder Legislativo, previa normas de ocupação do solo urbano, caracterizava a função social da propriedade urbana, fixava diretrizes, instrumentos, equipamentos urbanos, equipamentos comunitários, normas de regularização fundiária de áreas urbanas, assim como criava o direito de preempção e o direito de superfície em relação aos terrenos urbanos.

Com a finalidade de regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, o deputado federal Raul Ferraz apresentou o Projeto de Lei 2191/1989,²² instituindo as diretrizes, os instrumentos e objetivos básicos da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Esse projeto de lei foi arquivado em face da aprovação do Projeto de Lei 5.788/1990, de autoria originária²³ do senador Pompeu de Souza, que se transformou na Lei 10.257/2001. Apenas com a edição da Lei 10.257/2001, que se autodenominou Estatuto da Cidade, é que foram estabelecidas as diretrizes gerais de observação obrigatória na elaboração da política de desenvolvimento urbano.

Sundfeld diz que, na lógica do Estatuto da Cidade, o ordenamento urbanístico não pode ser um aglomerado inorgânico de imposições.²⁴ Esta é a forma de identificar e entender o ordenamento urbanístico. Há um agrupamento de regras, objetivos e

²¹ DALLARI, A. A.; FERRAZ, Sergio. *Estatuto da cidade – comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 29.

²² Salienta-se que o art. 1º, inciso II do Projeto de lei 2191/89, já previa a integração e complementariedade das atividades urbanas e rurais, enquanto a função social da propriedade urbana, tratada no art. 3º, era alcançada quando atendidas as exigências fundamentais do Plano Diretor, a exemplo do que prevê o Estatuto da Cidade.

²³ Apesar do Projeto de lei 5.788/1990 ser de autoria do senador Pompeu de Souza, a proposta original sofreu muitas influências e alterações, decorrentes de mais de 100 (cem) emendas, vários substitutivos e do veto parcial do presidente da República, que foi acolhido na totalidade, até chegar à proposta final, que se consubstanciou no Estatuto da Cidade – Lei 10.257/2001.

²⁴ SUNDFELD, Carlos Ari. O estatuto da cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sergio (Org.). *Estatuto da cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 56.

instrumentos, que devem ser vistos como um único organismo, como um todo formado por partes interconectadas.

Câmara, ao tratar da abrangência das disposições dos Planos Diretores, afirma:

Por se tratar de instrumento de disciplina urbanística, alguns defendiam que o plano diretor só devesse disciplinar a área urbana de um dado Município. Escaparia de sua abrangência – segundo essa linha de raciocínio – toda a área rural do Município. A conclusão parte da premissa segundo a qual os temas relacionados ao urbanismo e que, por esta razão, merecem um planejamento geral, a ser inserido o plano diretor, só corresponderiam à área urbana, sendo-lhes estranha, por pura e simples impertinência de conteúdo, a área rural que fizesse parte do Município.²⁵

Mukai entende ser inconstitucional a disposição do art. 4º, parág. 2º, do Estatuto da Cidade, ao determinar que o Plano Diretor deverá abranger todo o território do município (área urbana e rural), pois o art. 182 da Constituição Federal disciplina apenas a política de desenvolvimento urbano. Acresce ainda que o campo e a cidade não podem ser tratados como sinônimos, exigindo disciplina totalmente diversa e apropriada.²⁶ Se esse fosse o entendimento a ser seguido, o Plano Diretor teria abrangência apenas dentro das fronteiras estabelecidas pelo perímetro urbano.

Por definição constitucional, ratificada pelo Estatuto da Cidade, o Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.²⁷

Por sua vez, Costa entende que esta ampliação da concepção, aparentemente restritiva do art. 182 da Constituição Federal, está respaldada no art. 24, inciso I, §1º da Constituição Federal, que delega à União a competência legislativa acerca de normas gerais de direito urbanístico.²⁸

Sem regradar e preparar a área rural, não é possível elaborar uma eficiente política de expansão urbana. Estabelecer regras de ocupação a serem aplicadas nas áreas rurais é o planejamento mínimo necessário para direcionar o inevitável avanço da urbanização.

Para os fins do Estatuto da Cidade, seu art. 4º prevê a possibilidade de utilização de instrumentos. Estes instrumentos de política urbana são divididos em instrumentos de planejamento; tributários e financeiros; e jurídicos e políticos.

São instrumentos de planejamento municipal, previstos no inciso III, do art. 4º: (a) Plano Diretor; (b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; (c) zoneamento ambiental; (d) plano plurianual; (e) diretrizes orçamentárias e orçamento

²⁵ CÂMARA, Jacinto Arruda. Plano Diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sergio (Org.). *Estatuto da cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 40.

²⁶ MUKAI, Toshio. *Temas atuais de direito urbanístico e ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 47.

²⁷ BRASIL. *Constituição*. Brasília: Senado Federal, 1988.

Art. 182. [...]

§1º – O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Estatuto da Cidade

Art. 40. O Plano Diretor, aprovado por lei municipal é instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

²⁸ COSTA, op. cit., p. 86.

anual; (f) gestão orçamentária participativa; (g) planos, programas e projetos setoriais; (h) planos de desenvolvimento econômico e social.

Os instrumentos tributários e financeiros foram mencionados no inciso IV do mesmo artigo, sendo: (a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU); (b) contribuição de melhoria; e (c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros.

Por sua vez, os instrumentos jurídicos e políticos se encontram no inciso V do mencionado artigo, sendo: (a) desapropriação; (b) servidão administrativa; (c) limitações administrativas; (d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; (e) instituição de unidades de conservação; (f) instituição de zonas especiais de interesse social; (g) concessão de direito real de uso; (h) concessão de uso especial para fins de moradia; (i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; (j) usucapião especial de imóvel urbano; (l) direito de superfície; (m) direito de preempção; (n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; (o) transferência do direito de construir; (p) operações urbanas consorciadas; (q) regularização fundiária; (r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos; (s) referendo popular e plebiscito; (t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; e (u) legitimação de posse.

O inciso VI do art. 4º lista o estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV). Considerando a separação dos instrumentos em grupos com determinada afinidade, é no mínimo curioso o fato de estes dois instrumentos estarem individualizados em um único e próprio inciso.

Inicialmente poder-se-ia pensar que a motivação estaria no fato de serem instrumentos com características direcionadas à proteção do meio ambiente. Porém, este fundamento parece perder força quando verificado que o zoneamento ambiental está relacionado com os instrumentos de planejamento municipal.

Ocorre que o estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) foram incluídos na proposta por meio de substitutivo apresentado pela Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, motivando a imprecisão de técnica legislativa.

Os instrumentos referidos não são propriamente o que se pode chamar de uma criação do Estatuto, posto que na sua maioria já eram utilizados e referendados no ordenamento jurídico brasileiro. Porém, esta afirmativa não retira os méritos do Estatuto da Cidade, que possibilitou a integração do planejamento em todo território, com base em alicerces normativos comuns.

Ainda, a relação de instrumentos é enunciativa, sem oposição à utilização ou criação de outros instrumentos que auxiliem na efetivação dos objetivos almejados.²⁹

O Plano Diretor, portanto, foi criado pelo Estatuto da Cidade como um instrumento de planejamento municipal. Esta é sua natureza jurídica. Sua

²⁹ O art. 4º do Estatuto da Cidade estabelece que, para os fins desta Lei, serão utilizados, “entre outros instrumentos [...]”. Esta afirmativa não deixa dúvidas de que se trata de uma relação meramente enunciativa.

implementação é obrigatória para cidades: (a) com mais de vinte mil habitantes; (b) integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; (c) onde o Poder Público Municipal pretenda utilizar os instrumentos do parcelamento ou edificação compulsórios, do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo ou desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida; (d) integrantes de áreas de especial interesse turístico; e (e) inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

Além de ser instrumento de gestão territorial, quando elaborado considerando os recursos naturais disponibilizados, o Plano Diretor adquire a característica de ferramenta de proteção do meio ambiente, conforme afirma Motta:

As diretrizes do Plano devem ser formuladas sempre visando assegurar as condições adequadas de vida aos habitantes e, para que isso seja conseguido, deve objetivar a proteção dos recursos naturais. Na sua execução, desde o levantamento das condições existentes até a formulação das diretrizes e elaboração da legislação básica, o Plano deve ter como objetivo a conservação do ambiente urbano, assim entendida a utilização dos recursos disponíveis sem comprometimento à qualidade dos mesmos, garantindo o seu uso pelas gerações atuais e futuras.³⁰

Apesar de ter características que denotam ser a proteção do meio ambiente um dos seus objetivos, mesmo que indireto, o Plano Diretor não pode e não deve ser confundido com o zoneamento ambiental, que será tratado de forma mais específica e detalhada no próximo capítulo.

Na elaboração de um Plano Diretor, o processo é mais importante do que o próprio plano. Para implementação do Plano Diretor, consolidou-se o entendimento de um processo que se inicia, necessariamente, com um diagnóstico. A fase do diagnóstico é uma das mais importantes. É neste momento que ocorre o levantamento de dados que possibilitem tomar conhecimento e fazer um desenho do todo que se pretende trabalhar.

É importante que o diagnóstico também seja realizado por uma equipe multidisciplinar, o que possibilita assumir diversas visões do todo, levando em consideração o alcance, a percepção e a perspectiva características de cada profissão.

Direcionando o foco desta fase para o ponto de vista ambiental, segundo Motta,³¹ devem ser coletados dados relativos ao meio físico (características climáticas, topografia, geomorfologia, geografia e solos, hidrologia superficial e hidrogeologia), meio biótico e ecossistemas (vegetação, áreas degradadas, fauna, áreas de valor ecológico e áreas de valor paisagístico), além do meio antrópico (aspectos demográficos, usos do solo, infraestrutura sanitária existente, qualidade ambiental existente, aspectos socioeconômicos e aspectos políticos e institucionais).

A coleta de todos estes dados propicia o diagnóstico de condicionantes ambientais do território do município. As condicionantes ambientais são as situações norteadoras

³⁰ MOTTA, Suetônio. *Urbanização e meio ambiente*. Rio de Janeiro: Abes, 2003. p. 275.

³¹ Idem.

do crescimento e desenvolvimento do município. É delas que se retiram as diretrizes e as possibilidades de serem atendidos os reclames dos movimentos sociais e econômicos.

Após o diagnóstico, do qual se adquire total conhecimento das possibilidades do território, é dado início ao prognóstico. O prognóstico é o momento em que se considera o futuro, ou seja, as projeções de crescimento da população, da economia, as direções tomadas pela urbanização, entre outras. Todo esse processo de cognição, permeabilizado pela participação popular, afunila na proposta de Plano Diretor.

Salienta-se que o Plano Diretor tem características orientadoras³² e, por isso, depende de outros instrumentos básicos para a sua efetiva concretização. Entre estes instrumentos estão a lei de uso e ocupação do solo, a lei do parcelamento do solo, o código de posturas, o código de obras, o plano plurianual e a lei orçamentária.

Para Leff,³³ a visão mecanicista da razão cartesiana converteu-se no princípio constitutivo de uma economia que predominou sobre os paradigmas organicistas dos processos da vida. A crise ambiental, segundo o autor, veio questionar a racionalidade e os paradigmas teóricos que impulsionaram o crescimento econômico, negando a natureza. Além disso, Leff afirma que o conceito de sustentabilidade surge do reconhecimento da função de suporte da natureza, condição e potencial do processo de produção.

O discurso do desenvolvimento sustentável é utilizado como fomento que dissimula e justifica a destruição do meio ambiente. Leff diz que o desenvolvimento sustentável converteu-se num *trompe-d'oeil*, que distorce a percepção das coisas, burla a razão crítica e lança à deriva nossa atuação no mundo.³⁴

Não se pretende negar a importância da sustentabilidade como elemento que deu início ao debate teórico de retirada do meio ambiente da condição de simples elemento da economia. Afinal a sustentabilidade configura-se como uma nova perspectiva de entender e de agir do ser humano.

Guillén, sem desqualificar o caminho percorrido na história da formação do entendimento da sustentabilidade, afirma:

O conceito de sustentabilidade está rodeado de equívocos, de mal entendidos e de indefinições. O próprio tema parece ter nascido sob o signo da contradição. Assim, enquanto que na língua espanhola na América Latina se utiliza o vocábulo *sustentable* [que se mantém; se alimenta] e, na Espanha se utiliza *sostenible* [que se sustenta; se apóia]. Esse equívoco inicial tem um certo valor simbólico, porque, por desgraça, as coisas não ficaram apenas na indefinição da palavra, mas, também, na difusa percepção do conceito, que está para além da palavra. Gostaria de demonstrar algo simples, elementar, mas, ao meu juízo, básico: tudo o que perdura ao longo do tempo é, por definição, sustentável e, dessa forma, devemos admitir que os diversos métodos, sistemas, etc., de que se tem valido a humanidade até o presente

³² O fato de o Plano Diretor ter características orientadoras não significa que exista a possibilidade de descumprimento do mesmo, mas sim que, diante de várias possibilidades apontadas, por conveniência e oportunidade, o administrador pode utilizar o Poder Discricionário para escolher uma das possibilidades.

³³ LEFF, Enrique. *Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder*. Trad. de Lúcia Mathilde Endlich Orth. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001. p. 15.

³⁴ LEFF, op. cit., p. 24.

momento, isto é, para chegar onde estamos, têm sido aceitavelmente sustentáveis. Do contrário, não teríamos chegado até aqui.³⁵

Não é possível entender o conceito de sustentabilidade como sinônimo do conceito de desenvolvimento sustentável, quando este é o processo, ou seja, é o meio pelo qual se busca aquela. Em sistemas dessa natureza, percebe-se a importância do processo. Em relação à sustentabilidade, o processo de sua busca é tão importante, ou mais, que o próprio objetivo, pois, de acordo com o caminho a ser utilizado, há uma chance de alcançar o objetivo.

É possível entender melhor estas afirmações com um simples exemplo: para a preservação de uma espécie endêmica, os poucos exemplares são retirados da natureza e colocados em um ambiente artificial, sob total controle do homem. Estes últimos exemplares da espécie não resistem à troca de ambiente e perecem. De forma análoga, pode-se dizer que não foi a sustentabilidade ou sua falta que causou a morte de toda uma espécie, mas sim o processo utilizado para garantir sua existência. Não ocorreu um problema de sustentabilidade, mas um problema de desenvolvimento sustentável.

Percebe-se, portanto, que o processo, em alguns casos, é tão ou mais importante que o objeto buscado por ele. O processo de desenvolvimento sustentável encontra total respaldo no art. 225 da Constituição Federal brasileira, no instante em que o legislador transcreve o dever do Poder Público e da coletividade de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações. Assim, o desenvolvimento sustentável, caminho da sustentabilidade, é orientado pelas políticas públicas formuladas pelo Estado.

Por sua vez, o zoneamento ambiental deve ser entendido como uma ferramenta de planejamento territorial de proteção do meio ambiente, orientadora do desenvolvimento sustentável. É um norteador do processo de desenvolvimento sustentável, com foco na proteção do meio ambiente e não um instrumento que tem por objetivo autorizar a exploração econômica das riquezas naturais.

Para entender este instrumento, é importante determinar sua natureza jurídica.

Zoneamento ambiental e sua natureza jurídica

O Decreto Federal 4.297/02, que trata do Zoneamento Ecológico-Econômico, afirma, no seu art. 2º, que se trata de um instrumento de urbanização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras, atividades públicas e privadas, estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população.

³⁵ FOLCH, Guillén Ramon. Ambiente e desenvolvimento sustentável. In: MENEGAT, Rualdo; ALMEIDA, Gerson (Org.). *Desenvolvimento sustentável e gestão ambiental nas cidades: estratégias a partir de Porto Alegre*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004. p. 61.

Ab'Saber, fazendo referência sobre o denominado Zoneamento Ecológico-Econômico, afirma:

O Zoneamento ecológico-econômico é um estudo para determinar a vocação de todos os subespaços que compõem um certo território, e efetuar o levantamento de suas potencialidades econômicas sob um critério basicamente ecodesenvolvimentista.³⁶

Na realidade, o Zoneamento Ecológico-Econômico aplica-se tanto aos espaços urbanos quanto aos rurais, com vistas a um aproveitamento de suas potencialidades econômicas, em respeito ao princípio da sustentabilidade. Entende-se, como já afirmado, que temos três gêneros de zoneamento: o *Zoneamento Ambiental* (que abrange a área urbana e rural como plataforma do Plano Diretor municipal), *Zoneamento Urbano* e o *Zoneamento Agrário*. O Zoneamento Ecológico-Econômico, é efetivamente um mero estudo para determinar a vocação dos espaços da área urbana e rural, buscando definir qual a melhor utilização que pode ser dada à terra, à ocupação do solo, em respeito ao meio ambiente. Trata-se, portanto, de espécies de zoneamentos urbanos e agrários, como exemplo, destinados ao plantio de cana-de-açúcar, videira; à criação de gado; à implantação de moradias, indústrias, etc.

Portanto, não se trata de zoneamento ambiental, pois no zoneamento ambiental não estamos verificando as potencialidades econômicas sob um critério basicamente ecodesenvolvimentista, portanto antropocêntrico. Na definição do zoneamento ambiental estamos tendo um enfoque meramente biocêntrico, de preservação da vida, da biodiversidade e de um ambiente ecologicamente equilibrado.

A própria Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República faz a seguinte referência sobre Zoneamento Ecológico-Econômico:

É um instrumento para racionalizar a ocupação o território, subsidiando a elaboração e planos regionais voltados ao desenvolvimento sustentável e para fornecer uma base técnica para definição do ordenamento territorial. É a setorização da área estudada em espaços homogêneos ou zonas equiprobemáticas em relação ao potencial de ofertas ecológicas, limitações e problemas ambientais e sócio-econômicos.³⁷

Não se trata, portanto, apenas de uma decisão política, mas a sua incrementação impõe estudos técnicos ou o devido processo científico, buscando definir espécies de zoneamentos urbanos e agrários, de forma científica, estabelecendo cenários e possibilidades presentes e futuras, sem necessariamente definir o futuro.

Pela proposta é possível definir Zoneamentos Ecológico-Econômico, com interesses nacionais, estaduais e municipais, respeitadas as competências constitucionais. É o caso da Amazônia, que é de interesse nacional, o caso do Bioma

³⁶ AB'SABER, A. Zoneamento ecológico e econômico da Amazônia: questões de escala e método. *Estudos Avançados*, São Paulo: Universidade de São Paulo, v. 3, n. 5, p. 20, 1989.

³⁷ SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Programa de Zoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia legal*. Brasília, DF: SAE/PR/CCZEE, 1991. p. 8.

Pampa que é de interesse do Rio Grande do Sul e o caso do Vale dos Vinhedos de Bento Gonçalves ou do zoneamento das cidades, que é de interesse local.

A tarefa de determinar a natureza jurídica do zoneamento ambiental pode parecer dispensável. É justamente esta ideia que tem prejudicado o correto entendimento dos diversos instrumentos disponibilizados para a proteção do meio ambiente.

Machado,³⁸ de forma muito simples e didática, afirma que zoneamento consiste em dividir o território em parcelas nas quais se autorizam determinadas atividades ou interdita-se, de modo absoluto ou relativo, o exercício de outras atividades.

Antunes acrescenta:

O zoneamento [...] é uma importante intervenção estatal na utilização de espaços geográficos e no domínio econômico, organizando a relação espaço-produção. Alocando recursos, interditando áreas, destinando outras para estas e não para aquelas atividades, incentivando e reprimindo condutas etc. O zoneamento é fruto da arbitragem entre diferentes interesses de uso dos espaços geográficos, reconhecendo e institucionalizando os diferentes conflitos entre os diferentes agentes. Ele busca estabelecer uma convivência possível entre os diferentes usuários de um mesmo espaço.³⁹

Para determinar a natureza jurídica do zoneamento ambiental, inicialmente é preciso entender sua formação, seu nascimento e seu objetivo primeiro. Considerando que seu nascimento é ocorrência de um ato administrativo, e que todo ato administrativo é composto pelos elementos competência, finalidade, forma, motivo e objeto, deve-se identificar o motivo justificador do ato de criação do instrumento. Esta identificação é possível mediante um levantamento histórico dos instrumentos que orientaram a criação do zoneamento ambiental.

Lima⁴⁰ apresenta interessante cronologia sobre o zoneamento e ordenamento territorial no Brasil, da qual se assimila os momentos legislativos mais importantes no desenvolvimento do zoneamento ambiental: em 30 de novembro de 1964, foi sancionada pelo general Castelo Branco a Lei 4.504 – Estatuto da Terra, que criou o zoneamento agrário; em 27 de outubro de 1966, entrou em vigor a Lei 5.173, que criou o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, com o objetivo de promover o desenvolvimento “autossustentado” da economia e o bem-estar social da região amazônica de forma harmônica e integrada na economia nacional; em 1967, com a Constituição Federal e, em 1968, com a Emenda Constitucional, surgiu a figura do Plano Nacional e Planos Regionais de Desenvolvimento (art. 8º, XIII, art. 65, parág. 6º); em 19 de dezembro de 1971, entrou em vigor a Lei 6.001 – Estatuto do Índio, que reconheceu o direito dos índios à posse e usufruto exclusivo dos recursos naturais existentes nas terras que habitavam; em 4 de dezembro de 1974, pela Lei Federal 6.151, foi aprovado o II Plano Nacional de Desenvolvimento que, abordando o desenvolvimento urbano, definiu a necessidade de implantação do zoneamento

³⁸ MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 187.

³⁹ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 185.

⁴⁰ LIMA, André. *Zoneamento ecológico-econômico à luz dos direitos socioambientais*. Curitiba: Juruá, 2006. p. 263.

industrial, com a finalidade de controlar a poluição e preservar o meio ambiente; em 31 de março de 1975, o Decreto 55.891 regulamentou a Política Agrícola e a Reforma Agrária; em 2 de julho de 1980, a Lei 6.803 estabeleceu que as atividades industriais deveriam compatibilizar-se com a proteção ambiental, definindo três tipos de zonas industriais – zona de uso estritamente industrial (Zuei), zona de uso predominantemente industrial (Zupi) e zona de uso diversificado (ZUD); em 3 de setembro de 1980, o Decreto 85.118 aprovou o Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico no âmbito do III Plano Nacional de Desenvolvimento, estabelecendo como uma de suas metas aperfeiçoar e acelerar o Zoneamento Ecológico-Econômico, considerando o uso do solo segundo sua capacidade e identificar áreas que devem ser preservadas como reservas naturais; e em 27 de abril de 1981, a Lei 6.902 criou as Estações Ecológicas e as Áreas de Proteção Ambiental (APA).

Todos estes instrumentos jurídicos tiveram o ponto de vista socioeconômico como orientador filosófico da sua formação. Esse fato é aceitável se considerado o momento histórico e político da formação dos referidos diplomas legais, em que as necessidades sociais e a relação de desequilíbrio entre a quantidade de riquezas naturais e as necessidades sociais eram completamente diversas.

Foi apenas com a Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, que foi estabelecida a Política Nacional do Meio Ambiente, e que o zoneamento ambiental surgiu com reais características de instrumento de proteção ao meio ambiente.

O zoneamento ambiental não pode ser confundido com o zoneamento urbano. Enquanto o zoneamento urbano é um instrumento com características urbanísticas, que consiste em uma ferramenta de organização do espaço urbano, dividindo-o segundo sua destinação e ocupação do solo, objetivando o controle, o desenvolvimento urbanístico da cidade e a ocupação humana sobre o planeta, o zoneamento ambiental tem por objetivo a proteção do meio ambiente, da biodiversidade e das condições essenciais para a vida humana.

Tratando do zoneamento ambiental, Fiorillo afirma:

Descendo a detalhes, podemos verificar que o zoneamento ambiental possui apenas uma diferença do enfoque do urbano, uma vez que o objetivo daquele é a proteção do meio ambiente, de modo que o uso permitido será o estritamente limitado. De qualquer modo, tanto o zoneamento ambiental como o industrial constituem limitações de uso do solo particular, incidindo diretamente na limitação da propriedade, com base no preceito constitucional de que a propriedade deve cumprir sua função social, conforme verificamos nos arts. 5º, XXXIII, 182, 2º, e 170.⁴¹

Quanto ao fundamento jurídico para o zoneamento ambiental, Fiorillo informa:

O zoneamento ambiental constitui um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, porque a má distribuição do parcelamento e da ocupação do solo urbano colocam-se como fatores de depreciação. Seu funcionamento

⁴¹ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 155.

constitucional encontra-se previsto nos arts. 21, XX, que preceitua caber à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; 30, VIII, que fixa a competência dos Municípios para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; e 182, que cuida da política urbana. O fundamento legal do zoneamento é encontrado na Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/91).⁴²

Nesta mesma linha de raciocínio, entende-se que o zoneamento ambiental efetivamente tem como uma de suas características a limitação do direito à propriedade, mas esta não é sua natureza jurídica, é apenas um de seus efeitos. Ainda em relação às afirmações de Fiorillo, discorda-se quanto ao fundamento jurídico do zoneamento ambiental. Considerado o Estado Democrático de Direito formado a partir da matriz constitucional de 1988, o fundamento jurídico do zoneamento ambiental é encontrado na própria Constituição Federal, mas não nos art. 21, XX e 30, VIII, que dão suporte à competência dos entes da Federação. Estes dispositivos apenas distribuem as competências.

O fundamento jurídico essencial do zoneamento ambiental está no próprio art. 225 da Constituição Federal, que determina ser do Estado e da comunidade a obrigação de zelar pelo meio ambiente, recepcionando a Lei 6.938/91, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente.

Arbitrando ao Estado e à comunidade a obrigação de zelar pelo meio ambiente, a Constituição Federal impõe um dever, uma obrigação. A implementação deste dever de zelar deve ocorrer por ação, pois não há como cumprir o verbo do mandamento constitucional, qual seja, zelar, por meio de omissão. Em matéria ambiental, até o não fazer – como por exemplo não destruir as matas ciliares – é uma ação consciente de defesa do meio ambiente. Ninguém zela com omissão e, assim, o Poder Público encontrou-se diante da obrigação de criar e implementar instrumentos de proteção do meio ambiente.

Quando da entrada em vigor da Constituição Federal, o instrumento zoneamento ambiental já existia, mas suas características de utilização e seu objeto de proteção, que pela Constituição Federal de 1988 deveria ser o meio ambiente, encontravam-se distorcidos pela ideia de desenvolvimento econômico a qualquer custo. O instrumento se prestava como ferramenta de proteção ao meio ambiente, mas sua utilização filosófica era outra.

A Lei 6.938/91, que cria a Política Nacional do Meio Ambiente, com o advento da Constituição de 1988, deve ser recepcionada com a natureza de instrumento de efetividade do disposto no art. 225, que é a proteção ao meio ambiente.

Segundo dispõe a Lei 6.938/91, são instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; o zoneamento ambiental; a avaliação de impactos ambientais; o licenciamento e a revisão de

⁴² Idem.

atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental; a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas; o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente; o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumento de Defesa Ambiental; as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental; a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama); a garantia da prestação de informações relativas ao meio ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes; o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais; instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros.

Assim, percebe-se que o inciso II do art. 9º, da Lei 6.938/91, criou o zoneamento ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. Verifica-se que, além de ser uma ferramenta de ação, o zoneamento ambiental não tem o simples objetivo de criar espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas, pois esta é outra ferramenta da Política Nacional do Meio Ambiente, que está individualizada no inciso VI do art. 9ª da mesma lei.

Por sua vez, a função social da propriedade somente estará presente se atendidas as disposições do Plano Diretor, o que não significa que a função social da propriedade não seja fundamento jurídico para o zoneamento ambiental.

Portanto, o zoneamento ambiental tem natureza jurídica individualizada de instrumento de planejamento com objetivo de efetivar a proteção do meio ambiente. Porém, diante de sua natureza jurídica, é importante definir se é um instrumento de implementação imperativa, nos moldes do Plano Diretor, que tem previsão expressa de sua obrigatoriedade, ou se se trata de um ato administrativo discricionário do Poder Público.

O art. 1º do Estatuto da Cidade prevê:

Art. 1º. Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Apesar de, em um primeiro momento, aparentar que o Estatuto da Cidade é aplicável apenas no âmbito da área urbana da cidade, o entendimento doutrinário e jurisprudencial formatado é no sentido de sua aplicação em todo território do município. Este entendimento é resgatado pelo parág. 2º do art. 40, que determina que o Plano

Diretor deverá englobar o território do Município como um todo. Se o Plano Diretor, que é um dos instrumentos de planejamento municipal, previsto no Estatuto da Cidade, tem sua aplicação em todo o território do município, em relação ao Estatuto da Cidade não se poderia formar entendimento diverso.

Percebe-se que as normas presentes no Estatuto da Cidade são de ordem pública e de interesse social. Norma de ordem pública é aquela de aplicação imperativa, que objetiva direta e essencialmente a tutela dos interesses coletivos e dos princípios indispensáveis ao ser humano.

Com a finalidade de atingir os objetivos do Estatuto da Cidade, foram editados vários instrumentos. Entre estes instrumentos, encontramos o zoneamento ambiental, mais precisamente delimitado como um instrumento de planejamento municipal, em uma relação em que também estão presentes: o Plano Diretor; a disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; o plano plurianual; as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual; a gestão orçamentária participativa; os planos, programas e projetos setoriais; e os planos de desenvolvimento econômico e social.

O art. 41 do Estatuto da Cidade deixou expresso, dando substrato legal e específico para a afirmativa de obrigatoriedade de implementação do Plano Diretor. Porém, esta obrigatoriedade não é pura, ou seja, incondicionada, mas é adjetivada por determinadas condições.

O Plano Diretor é obrigatório para cidades: com mais de vinte mil habitantes; integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no parág. 4º do art. 182 da Constituição Federal;⁴³ integrantes de áreas de especial interesse turístico; inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

A falta de previsão expressa da obrigatoriedade do zoneamento ambiental, de qualquer forma, não descarta a possibilidade de considerá-lo obrigatório, sem, pelo menos, a realização de uma construção mais apurada e científica.

Analisado apenas no âmbito do Estatuto da Cidade, o zoneamento ambiental é um instrumento de planejamento municipal que, ao contrário do Plano Diretor, não tem obrigatoriedade expressa. Porém, é um instrumento que não está embutido no Plano Diretor, pois tem personalidade própria e deve ser obrigatoriamente considerado na sua elaboração.

⁴³ Art. 182 [...]

§ 4º. É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I – parcelamento ou edificação compulsórios;

II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

A Política Nacional do Meio Ambiente tem como objetivo principal a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida. Para desenvolver seu objetivo, criou instrumentos:

Art. 9º. São Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

I – o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;

II – o zoneamento ambiental;

III – a avaliação de impactos ambientais;

IV – o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

V – os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;

VI – a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas; (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

VII – o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;

VIII – o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumento de Defesa Ambiental;

IX – as penalidades disciplinares ou compensatórias não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental.

X – a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA

XI – a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes;

XII – o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais;

XIII – instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros.

O zoneamento ambiental, antes da Constituição Federal de 1988, encontrava-se no ordenamento jurídico como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, Lei 6.938/81) e foi regulamentado após a Constituição Federal de 1988, pelo Decreto 4.297, de 10 de julho de 2002, no qual foi chamado erroneamente de zoneamento ecológico-econômico.

Quando o instrumento está inserido em uma matriz constitucional, especialmente em um dispositivo de proteção ao meio ambiente, como é o caso do zoneamento ambiental, inserido no art. 225 da Constituição Federal brasileira, a sua utilização deve ocorrer dentro da filosofia criativa originária, sob pena de não preencher o requisito legalidade, inerente e indispensável aos atos administrativos.

Apesar desta visível alteração da natureza jurídica determinada pela Constituição Federal de 1988, o zoneamento ambiental continuou a ser equivocadamente interpretado como um instrumento permissivo de exploração econômica dos recursos naturais, tema que será tratado no próximo tópico.

No Decreto 4.297/2002, o zoneamento ambiental é considerado um instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas. Estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental dos recursos hídricos e do solo e

a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população.⁴⁴

Percebe-se claramente que o zoneamento ambiental é orientador e deve ser considerado na elaboração de planos, obras e atividades públicas ou privadas. Assim, se é de observância obrigatória na implementação de planos, deve ser observado na elaboração dos Planos Diretores, que nada mais são do que instrumentos de planejamento. Este planejamento deve considerar um bem maior que é o meio ambiente.

Então, em todos os municípios em que o Plano Diretor for obrigatório e em todos os municípios que, mesmo não sendo obrigatório, possuem um, será obrigatória a implementação do zoneamento ambiental.

Ainda, a Constituição Federal estabelece que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Não é suficiente que apenas existam medidas de proteção ao meio ambiente, mas é indispensável que as medidas de proteção sejam suficientes, atingindo eficiência, no sentido de assegurar uma real proteção ao meio ambiente. A não atuação ou a atuação insuficiente pode ensejar a responsabilização do Estado e dos administradores públicos.

Sarlet trabalha este tema:

Nesse contexto, se tomarmos a questão ambiental como exemplo, considerando os deveres de proteção ambiental dos entes federativos delineados na CF/88 (art. 225 e art. 23, VI e VII), a não atuação (quando lhe é imposto juridicamente agir) ou a atuação insuficiente (de maneira a não proteger o direito fundamental de modo adequado e suficiente), no tocante a medidas legislativas e administrativas voltadas ao combate das causas geradoras da degradação do ambiente, pode ensejar até mesmo a responsabilidade do Estado, inclusive no sentido de reparar os danos causados a indivíduos e grupos sociais afetados pelos efeitos negativos dos danos ambientais. Assim, cabe ao Estado, por força dos seus deveres de proteção para com os direitos fundamentais, assegurar uma tutela efetiva de tais direitos, especialmente no que tange – o que assume uma posição de destaque à esfera dos direitos sociais e ambientais – à garantia do mínimo existencial socioambiental, que, nesse contexto, atua como uma espécie de garantia do núcleo essencial dos direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais [...].⁴⁵

A preservação do meio ambiente é uma obrigação do Poder Público, que decorre da aplicação de políticas públicas e implementação de instrumentos protetivos. O zoneamento ambiental é o único com natureza jurídica direta e tipicamente de instrumento de planejamento de proteção ao meio ambiente.

⁴⁴ BRASIL. Decreto 4.297, de 10 de julho de 2001. Regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil – ZEE, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4297.htm>. Acesso em: 20 dez. 2010.

⁴⁵ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Notas sobre os deveres de proteção do Estado e a garantia da proibição de retrocesso em matéria socioambiental. In: AUGUSTIN, Sergio; STEINMETZ Wilson (Org.). *Direito constitucional do ambiente*. Caxias do Sul: Educs, 2011. p. 15.

Diante da insuficiência manifesta da proteção, há violação do dever de tutela estatal, e, portanto, está caracterizada a inconstitucionalidade da medida, tenha ela natureza omissiva ou comissiva, sendo possível o seu controle judicial, de tal sorte que, neste contexto, ganha destaque a própria vinculação do Poder Judiciário (no sentido de um poder-dever) aos deveres de proteção, de modo que se lhe impõe o dever de rechaço da legislação e dos atos administrativos inconstitucionais ou, a depender das circunstâncias, o dever de correção de tais atos mediante uma interpretação conforme a CF/88 e de acordo com as exigências dos deveres de proteção e da proporcionalidade.⁴⁶

A implementação do zoneamento ambiental não é exercício discricionário, motivado pela conveniência e oportunidade, mas exercício do poder vinculado, pois o zelar pela proteção do meio ambiente é atividade positiva, é uma ação. Estas ações de proteção ao meio ambiente devem decorrer de iniciativa de todos os entes da Federação, União, dos estados e municípios, seja por meio de planejamento, seja por meio de repressão.

A natureza de um instrumento está na sua concepção funcional e não dogmática. Significa dizer que se deve buscar não apenas a utilização almejada pelo seu criador, mas também a utilização que efetivamente se dá ao instrumento. Assim, a natureza de um instrumento está no produto desta observação.

Dessa forma, por força da construção hermenêutica advinda da combinação do art. 9º, inciso II, da Lei 6.938/81, que prevê o zoneamento ambiental, como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, do art. 2º do Decreto 4.297/2002, que determina que o zoneamento ambiental é instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas; do art. 225 da Constituição Federal que impõe ao Poder Público o dever de defender e preservar o meio ambiente e do Estatuto da Cidade, entende-se o zoneamento ambiental como instrumento de aplicação obrigatória.

Portanto, o zoneamento ambiental é um instrumento de planejamento, de aplicação obrigatória, de defesa do meio ambiente.

Porém, esta natureza jurídica de instrumento de defesa do meio ambiente, que é inerente ao zoneamento ambiental, criado pela Política Nacional do Meio Ambiente, foi deturpada pelo Decreto 4.297/2002, que lhe dá características fortes de instrumento econômico.

Referências

AB'SABER, A. Zoneamento ecológico e econômico da Amazônia: questões de escala e método. São Paulo: Universidade de São Paulo. *Estudos avançados*, v. 3, n. 5, p. 4-20, 1989.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

BRASIL. *Constituição*. Brasília: Senado Federal, 1988.

⁴⁶ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Notas sobre os deveres de proteção do Estado e a garantia da proibição de retrocesso em matéria socioambiental*. In: AUGUSTIN, Sergio; STEINMETZ Wilson (Org.). *Direito constitucional do ambiente*. Caxias do Sul: Educs. 2011. p. 17.

- BRASIL. Decreto 4.297, de 10 de julho de 2001. *Regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil – ZEE, e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4297.htm>. Acesso em: 20 dez. 2010.
- CÂMARA, Jacinto Arruda. Plano Diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sergio (Org.). *Estatuto da cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- CARTA DE AALBORG/94. A Carta das Cidades Europeias para a Sustentabilidade. Conferência Europeia sobre Cidades Sustentáveis, realizada em Aalborg, Dinamarca, em 27 de maio de 1994. Disponível em: <http://www.aalborgplus10.dk/media/pdf2005/charter_portuguese.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2010.
- CARTA EUROPEIA DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO. Disponível em: <<http://www.estig.ipbeja.pt/~sirb/carta%20europeia%20de%20ordenamento%20do%20territorio.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2010.
- COSTA, Carlos Magno Miqueri da. *Direito urbanístico comparado: planejamento urbano – das constituições aos tribunais luso-brasileiros*. Curitiba: Juruá, 2009.
- DALLARI, A. A.; FERRAZ, Sergio. *Estatuto da cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- DECLARAÇÃO DA CONFERÊNCIA DE ONU NO AMBIENTE HUMANO. Estocolmo 1973. Disponível em: <www.mma.gov/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc>. Acesso em: 15 dez. 2010.
- FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 10. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.
- FOLCH, Guillén Ramon. Ambiente e desenvolvimento sustentável. In: MENEGAT, Rualdo; ALMEIDA, Gerson (Org.). *Desenvolvimento sustentável e gestão ambiental nas cidades: estratégias a partir de Porto Alegre*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.
- IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censohistorico/fault.shtm>>. Acesso em: 5 de jan de 2011.
- LEFF, Enrique. *Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder*. Trad. de Lúcia Mathilde Endlich Orth. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.
- LIMA, André. *Zoneamento ecológico-econômico à luz dos direitos socioambientais*. Curitiba: Juruá, 2006.
- MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2006.
- MOTTA, Suetônio. *Urbanização e meio ambiente*. Rio de Janeiro: Abes, 2003.
- MUKAI, Toshio. *Temas atuais de direito urbanístico e ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 47.
- MUMFORD, Lewis. *A cidade na história*. Trad. de Neil R. da Silva. 4. ed. São Paulo: M. Fontes, 1998.
- SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Notas sobre os deveres de proteção do Estado e a garantia da proibição de retrocesso em matéria socioambiental. In: AUGUSTIN, Sergio; STEINMETZ Wilson (Org.). *Direito Constitucional do Ambiente*. Caxias do Sul, RS: Educs, 2011.
- SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Programa de Zoneamento ecológico-econômico da Amazônia legal*. Brasília, DF: SAE/PR/CCZEE, 1991. p. 8.
- SUNDFELD, Carlos Ari. O estatuto da cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson A.; FERRAZ, Sérgio (Coord.). *Estatuto da cidade: comentários a Lei Federal 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 45-60.
- PORTUGAL. Lei 11, de 07 de abril de 1987. *Define as bases da política de ambiente, em cumprimento do disposto nos artigos 9º e 66 da Constituição da República*. Disponível em: <<http://legislacaodireitodoambiente.blogspot.com/2008/01/lei-de-bases-do-ambiente-lei-1187.html>>. Acesso em: 15 ago. 2010.
- ROMERO, Haydée Rodriguez. *La búsqueda del desarrollo sostenible a través del ordenamiento territorial: elementos para Costa Rica*. Disponível em: <http://huespedes.cica.es/eliens/gimadus/21/05_la_busqueda_del_desarrollo_sostenible.html>. Acesso em: 2 ago. 2010.