



**MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
SECRETARIA DE RECURSOS HÍDRICOS E AMBIENTE URBANO**

**MELHORIA DA GESTÃO AMBIENTAL URBANA NO
BRASIL – BRA/OEA/08/001**

**Relatório Parcial N° 1
RT 1**

**PROPOSTA METODOLÓGICA DE INSERÇÃO DAS
QUESTÕES AMBIENTAIS NOS INSTRUMENTOS DE
APOIO À GESTÃO AMBIENTAL URBANA**

Brasília - DF

**MELHORIA DA GESTÃO AMBIENTAL URBANA NO
BRASIL – BRA/OEA/08/001**

**Relatório Parcial N° 1
RT 1**

**PROPOSTA METODOLÓGICA DE INSERÇÃO DAS
QUESTÕES AMBIENTAIS NOS INSTRUMENTOS DE
APOIO À GESTÃO AMBIENTAL URBANA**

Secretário de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano
Vicente Andreu Guillo

Diretor do Departamento de Ambiente Urbano
Silvano Silvério da Costa

Gerente de Programas de Ambiente Urbano
Marcos Pellegrini Bandini

Coordenador Nacional do Projeto
Ronaldo Hipólito Soares

Consultor Técnico
Sueli Corrêa de Faria

Contrato N° 168399

Outubro/2009

APRESENTAÇÃO

O presente documento contém uma Proposta Metodológica de Inserção das Questões Ambientais nos Instrumentos de Apoio à Gestão Ambiental Urbana. Constitui o primeiro produto de consultoria prestada ao Projeto Internacional de Cooperação Técnica para a Melhoria da Gestão Ambiental Urbana no Brasil - BRA/OEA/08/001, que é executado pela Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano do Ministério do Meio Ambiente (SRHU/MMA), no período de julho a dezembro de 2009.

A consultoria refere-se ao Objetivo Imediato 2 – Fortalecimento das Políticas vinculadas à Gestão Ambiental Urbana no âmbito da Política Nacional de Meio Ambiente, Produto 2.2 – Revitalização de bacias hidrográficas em Ambientes Urbanos consolidada, Atividade 2.2.2 - Elaborar metodologias e procedimentos e avaliação, controle, mitigação e prevenção de vulnerabilidades e fragilidades ambientais em áreas urbanas do referido Projeto. Seu objetivo é proporcionar suporte técnico à SRHU/MMA no estabelecimento de metodologia de inserção das questões ambientais nos instrumentos de apoio à gestão ambiental urbana, em especial no que se refere aos planos diretores, ressaltando as questões relacionadas às Áreas de Preservação Permanente (APP).

Pontos de partida, na elaboração da Proposta, foram: (a) o guia publicado pelo Ministério das Cidades (BRASIL, 2004a), para orientar a elaboração de planos diretores; (b) a sistematização e análise de informações referentes a experiências municipais que contaram com apoio do Ministério das Cidades, Ministério do Meio Ambiente, PNUMA/ONU e UN-Habitat, Petrobras, Fundurb/Prefeitura de São Paulo e FRBL/SC; e (3) análise do arcabouço legal, com foco na aplicação da legislação ambiental e urbanística ao município.

Para a realização de entrevistas e obtenção de informações sobre experiências de elaboração e implementação de Planos Diretores e outros instrumentos subsidiários - tais como Agenda 21 Local, Relatório GEO Cidades, Relatório de Vulnerabilidade Ambiental – ou complementares (Planos Setoriais, programas em curso com financiamento do Governo Federal), foram visitados os seguintes municípios: Ponta Porã, no Estado do Mato Grosso do Sul, Marabá, no Pará; Nova Friburgo, no Estado do Rio de Janeiro; São Paulo-SP; e Urussanga, no Estado de Santa Catarina.

Ponta Porã-MT e Marabá-PA fazem parte do grupo de 4 municípios que foram tomados como amostra¹ na implementação da Estratégia de Apoio à Gestão Ambiental Urbana, numa parceria institucionalizada em 25/04/2005 entre o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Ministério das Cidades (MCidades), o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e a agência UN-Habitat. Nessa Estratégia, os instrumentos desenvolvidos pelo PNUMA (Relatório GEO Cidades) e pelo MMA (Avaliação de Vulnerabilidade Ambiental - AVA) complementariam e forneceria insumos à elaboração do Plano Diretor Participativo e do Plano da Agenda 21 Local, promovidos respectivamente pelo MCidades e pela UN-Habitat.

Em Ponta Porã, apesar de não ter sido possível a integração da AVA na metodologia do Plano Diretor, as áreas em situação de vulnerabilidade ambiental integraram os mapas utilizados na Leitura Comunitária (Primeira Etapa de elaboração do Plano Diretor), em substituição ao mapa padrão (situação hipotética) do Jogo do Direito à Cidade, desenvolvido pela empresa Ambiens. Esse jogo foi indicado à Prefeitura pelo Ministério das Cidades e utilizado com sucesso, no todo ou em parte, nas reuniões com a comunidade.

Em Marabá, a Leitura Comunitária não fez uso do Jogo e o ponto de partida para o Plano Diretor foi o levantamento de problemas e necessidades. Constata-se, por análise documental, que grande parte das recomendações do Relatório GEO Marabá foram contempladas no Plano Diretor e que, embora a AVA Marabá se concentre na questão das enchentes, não partiu dela a recomendação para que fosse respeitada a cota máxima de alagamento na aprovação de novas construções, conforme instituído na Lei que aprova o Plano Diretor. O diferencial de Marabá, em relação a outros municípios, é representado pela criação (Lei nº 17.213/06 e Resoluções nº 01 e 02/2008) e efetivo funcionamento do Conselho Gestor do Plano Diretor Participativo de Marabá, de caráter decisório, que tem entre suas atribuições a pré-aprovação de projetos de empreendimentos, inclusive em processos de licenciamento ambiental. Esse Conselho atua por meio de três comitês: Patrimônio Histórico, Agenda 21 e Regularização Fundiária.

Em Nova Friburgo-RJ, a primeira cidade planejada do Brasil, a integração das Secretarias Municipais na gestão do território, com conhecimento do Plano Diretor, é uma prática consolidada. Merece destaque o uso de incentivos não financeiros para gerar uma mudança na situação do esgotamento sanitário em áreas onde é necessário implementar

¹ OBS.: Os outros municípios da amostra são Beberibe-CE e Piranhas-AL.

solução individual (fossa). Por fazer parte do grupo de 14 municípios afetados pelo Complexo Petroquímico da Petrobrás em Itaboraí, que estão sendo contemplados com recursos da empresa para elaborar a Agenda 21 Comperj, Nova Friburgo fez uma revisão de sua Agenda 21 Local, implantou um escritório de acompanhamento de sua implementação e oferece apoio técnico aos municípios menores, na tarefa de elaborar suas agendas.

Urussanga-SC é área teste de um modelo de tomada de decisão em relação à ocupação de APPs urbanas, integrado ao zoneamento do Plano Diretor, a ser replicado em outros municípios catarinenses. O projeto de construção e teste desse modelo é financiado pelo Fundo para Reconstituição de Bens Lesados (FRBL), que em Santa Catarina é administrado pelo Ministério Público Estadual.

Em São Paulo, o Projeto dos Parques Lineares implementa um instrumento introduzido pelo Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo, em 2002, com o objetivo de resgatar o papel dos fundos de vale como parte do sistema de drenagem natural, acrescentando-lhes função social e evitando a construção de habitações irregulares nas áreas de várzea.

Cabe ressaltar que esta Proposta será discutida em uma Oficina de Trabalho, para aporte de críticas e sugestões. Posteriormente, será revista e complementada, com vistas à elaboração dos demais produtos esperados da consultoria, a saber: Material de subsídio para um manual ilustrativo a ser distribuído a prefeituras, gestores e entidades interessadas; e Relatório final contendo uma consolidação da abordagem ambiental nos instrumentos de apoio à gestão ambiental urbana.

LISTA DE QUADROS E FIGURAS

QUADRO 1	Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente aplicáveis ao ordenamento territorial urbano	11
FIGURA 1	Situação atual do ZEE no Brasil	15
QUADRO 2	Correlação entre os princípios do zoneamento ambiental e diretrizes da política urbana	16
QUADRO 3	Síntese da proposta metodológica de inserção de questões ambientais no Plano Diretor	64

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	3
LISTA DE QUADROS E FIGURAS.....	6
1 INTRODUÇÃO.....	9
2 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO AMBIENTAL APLICÁVEIS AO ORDENAMENTO TERRITORIAL URBANO	11
2.1 Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente	11
2.1.1 Instrumento I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental	12
2.1.2 Instrumento II – o zoneamento ambiental	13
2.1.3 Instrumento III - a avaliação de impactos ambientais e Instrumento IV – o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras....	21
2.1.4 Instrumento VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos.....	22
2.1.5 Outros instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente	23
2.2 Código Florestal: áreas de preservação permanente	24
2.3 Política Nacional de Recursos Hídricos: planos de recursos hídricos de bacia hidrográfica	28
2.4 Agenda 21 local.....	31
3 MEIO AMBIENTE NO ARCABOUÇO LEGAL DO ORDENAMENTO TERRITORIAL URBANO.....	33
3.1 A Política Urbana na Constituição Federal	33
3.2 Estatuto da cidade	34
3.3 Lei do parcelamento do solo urbano.....	44
4 PROPOSTA METODOLÓGICA DE INSERÇÃO DE QUESTÕES AMBIENTAIS NO PLANO DIRETOR	48
4.1 Princípios norteadores do Plano Diretor	49
4.2 Etapas metodológicas de elaboração do Plano Diretor com inserção de questões ambientais.....	50

4.2.1	Primeira etapa: “Ler a Cidade e o Território” - Leitura Participativa	51
4.2.2	Segunda etapa: Formulação e pactuação de propostas	59
4.2.3	Terceira etapa: Definir os instrumentos	61
4.2.4	Quarta etapa: Sistema de gestão e planejamento do município	62
4.3	Síntese das inserções propostas	63
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	71
	REFERÊNCIAS	73

1 INTRODUÇÃO

Reconhecendo a importância da integração de instrumentos de planejamento e gestão ambiental no ordenamento territorial urbano, para garantir a sustentabilidade do desenvolvimento local, o Ministério do Meio Ambiente une-se aos esforços do Ministério das Cidades para oferecer aos setores público e privado, universidades, organizações da sociedade civil e demais interessados, material de orientação técnica que permita a participação igualitária dos atores envolvidos na elaboração de planos diretores municipais. A participação, em condições de igualdade, só é possível quando os atores dispõem de uma base comum de informação para a tomada de decisões.

A humanidade encontra-se na premência de se adaptar às mudanças climáticas, cujas consequências se prenunciam catastróficas para aquelas áreas urbanas que foram se formando sem a necessária precaução no que concerne a riscos ambientais, tanto aqueles de causas não controláveis localmente, como tufões, terremotos, maremotos ou erupções vulcânicas, quanto aqueles provocados pelo próprio ser humano, ao ocupar o território sem levar em conta as condições de vulnerabilidade dos fatores naturais ali presentes.

Embora a legislação brasileira – especialmente, o Código Florestal (BRASIL, 1965; 1989), a Lei de parcelamento do solo (BRASIL, 1976; 1999) e a Lei da política nacional do meio ambiente (BRASIL, 1981) - contemple sérios condicionantes ao uso do solo e disponibilize diversos instrumentos para proteger a saúde humana e prevenir desastres ambientais, a sociedade tem demonstrado grande dificuldade em absorver princípios do direito moderno, tais como “função social da propriedade” e “bem de uso comum”, que foram introduzidos justamente para garantir o seu direito ao ambiente ecologicamente equilibrado, estabelecido na Constituição Federal. Prevalece, no país, a concepção individualista de propriedade privada, que vem justificando poderes absolutos aos proprietários desde a época do descobrimento.

Com o advento do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), que introduziu o direito às cidades sustentáveis e o princípio da participação da população e de organizações na formulação e implementação da política urbana, estabeleceu-se a obrigatoriedade de aprovação de planos diretores para cidades com mais de vinte mil habitantes e outros casos específicos. Dessa forma, apresentou-se ao país a oportunidade de integrar, na prática do

ordenamento territorial urbano, os princípios e instrumentos da legislação ambiental, muitas vezes entendidos por gestores e planejadores como se fossem de incidência exclusiva na área rural, como é o caso das Áreas de Preservação Permanente – APP.

Orientados pelos princípios da prevenção e da precaução, os instrumentos de planejamento e gestão ambiental estabelecem condicionantes e restrições ao uso do solo urbano, que devem ser adotados como ponto de partida em qualquer iniciativa de ordenamento territorial, para que produzam o efeito que deles se espera. O Estatuto da Cidade reconhece, em suas diretrizes gerais, a importância desses princípios e da utilização de instrumentos de planejamento e gestão ambiental para garantir a sustentabilidade do desenvolvimento urbano.

Esta Proposta Metodológica deve ser entendida como um esforço inicial do Ministério do Meio Ambiente para que questões ambientais sejam inseridas no Plano Diretor, “o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” (art. 40, Estatuto da Cidade), a partir de uma revisão da metodologia de elaboração de planos diretores participativos construída pelo Ministério das Cidades (BRASIL, 2004).

2 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO AMBIENTAL APLICÁVEIS AO ORDENAMENTO TERRITORIAL URBANO

2.1 Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente

No que concerne à aplicação ao planejamento e gestão ambiental do espaço urbano, os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (BRASIL, 1981, art. 9º) podem ser classificados em duas vertentes distintas, embora complementares e inter-relacionadas. De um lado, encontra-se o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental, imprescindíveis para que o uso do solo se faça orientar pelos princípios da prevenção e da precaução; de outro, estão aqueles instrumentos voltados para a ordenamento territorial e que impõem restrições ao uso do solo urbano, também fundamentados nos princípios da prevenção e precaução, como é o caso do zoneamento ambiental, avaliação de impactos ambientais e criação de espaços protegidos. Os demais instrumentos referem-se a cadastros, disponibilização de informações e incentivos econômicos ao proprietário rural.

O Quadro 1, a seguir, apresenta os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente aplicáveis ao planejamento e gestão do espaço urbano e indica os dispositivos legais que os regulamentam ou detalham. Cada um desses instrumentos é analisado, separadamente, na sequência deste capítulo.

QUADRO 1 - Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente aplicáveis ao ordenamento territorial urbano

INSTRUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE	DISPOSITIVOS LEGAIS PERTINENTES
I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental	- Decreto nº 3.942/2001, que atribui ao CONAMA competência para estabelecer padrões, critérios e normas de qualidade ambiental. - Resoluções CONAMA, em especial: nº 5/1989 e nº 3/1990, para qualidade do ar; e nº 357/2005, para qualidade da água.
II - o zoneamento ambiental	ZEE: Decreto nº 4.297, de 10 de julho de 2002. Regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento

	<p>Ecológico-Econômico do Brasil – ZEE, e dá outras providências.</p> <p>GERENCIAMENTO COSTEIRO: Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro; Resolução CIRM nº 005/1997, que aprova o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II; e Decreto nº 5.300/2004, que regulamenta a Lei nº 7.661/1988.</p> <p>ZONEAMENTO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: Lei nº 9.985/2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC; e Decreto nº 4.340/2002, que Regulamenta artigos da Lei.</p>
<p>III - a avaliação de impactos ambientais; e</p> <p>IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras.</p>	<p>- Decreto nº 99.274/1990, que regulamenta a Lei nº 6.938 e atrela a avaliação de impactos ambientais ao licenciamento (cap. IV, art. 17).</p> <p>- Resoluções CONAMA 001/86 e 237/1997.</p>
<p>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, que alterou a Lei nº 6.938, de 1981)</p>	<p>- Lei nº 9.985/2000, que regulamenta o art. 225, §1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal e institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC.</p> <p>- Decreto nº 4.340/2002, que regulamenta artigos da Lei nº 9.985/2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC.</p>

2.1.1 Instrumento I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental

De acordo com o Decreto nº 3.942, de 27 de setembro de 2001, que deu nova redação ao Decreto nº 99.274/1990, que regulamentava a Lei nº 6.938/1981, é competência do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) estabelecer normas, padrões e critérios de qualidade ambiental, conforme se segue:

Art. 7º Compete ao CONAMA:

[...]

V - estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição causada por veículos automotores, aeronaves e embarcações, mediante audiência dos Ministérios competentes;

VI - estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos;

[...]

VIII - deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida;

IX - estabelecer os critérios técnicos para declaração de áreas críticas, saturadas ou em vias de saturação; [...]

Dentre os padrões de qualidade ambiental, já consolidados em Resoluções, destacam-se os padrões de qualidade do ar (Resoluções nº 5/1989 e nº 3/1990, além de outras mais específicas) e da água (Resolução nº 357/2005), por sua importância para orientar a tomada de decisões relativas ao uso do solo urbano.

2.1.2 Instrumento II - o zoneamento ambiental

O conceito de zoneamento ambiental não é entendido de forma consensual pelos estudiosos do Direito Ambiental. De acordo com Serafini (2004), as expressões zoneamento ambiental e Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) devem ser tomadas como sinônimas, dado que qualquer ordenação do território envolve aspectos econômicos e ecológicos, que estão na essência do termo “ambiental”.²

De fato, o ZEE foi regulamentado pelo Decreto nº 4.297, de 10 de julho de 2002 (BRASIL, 2002), em correspondência direta com o art. 9º, inciso II, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 (BRASIL, 1981). É definido, no art. 2º desse Decreto, como “instrumento de organização do território a ser, obrigatoriamente, seguido na implantação de planos, obras e

² Conforme Silva (2004, p. 20), o conceito de meio ambiente compreende três aspectos: *Meio ambiente natural*, ou físico, constituído pelo solo, a água, o ar atmosférico, a flora; enfim, pela interação dos seres vivos e seu meio, onde se dá a correlação recíproca entre as espécies e as relações destas com o ambiente físico que ocupam; *Meio ambiente artificial*, constituído pelo espaço urbano construído; *Meio ambiente cultural*, integrado pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico, que, embora artificial, difere do anterior pelo sentido de valor especial que adquiriu ou de que se impregnou (SILVA, 2004, p. 21). A esses aspectos, Santos (2000) acrescenta o *Meio ambiente do trabalho*, previsto no art. 200, VIII, da Constituição Federal de 1988, ou seja, “o conjunto de fatores físicos, climáticos ou qualquer outro que interligados, ou não, estão presentes e envolvem o local de trabalho da pessoa”.

atividades públicas e privadas, [que] 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”.

Além do ZEE, existem outros tipos de zoneamento ambiental de interesse direto para a gestão de áreas urbanas, como por exemplo o Zoneamento Costeiro, previsto na Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (BRASIL, 1988); e o zoneamento de unidades de conservação, exigido pela Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza –SNUC (BRASIL, 2000).

a) Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE)

A regulamentação do ZEE, como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, ocorreu em 2002. Todavia, a experiência com sua elaboração iniciou-se em 1988, com o Programa Nossa Natureza, sob a responsabilidade da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

Ao ser absorvido pelo MMA, em 1999, e transformado no Programa de Zoneamento Ecológico-Econômico (PZEE)³, o ZEE dispunha de dois macro-diagnósticos: um referente à Amazônia Legal, realizado pelo IBGE (s/d), e outro à Zona Costeira, realizado pelo próprio MMA, em 1996. Um levantamento realizado pela Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável do MMA, em 2000, apurou que, na escala regional e/ou estadual, maior ou igual a 1:250.000, o ZEE abrangia, àquela época, 11% do território nacional (BRASIL, 2003).

A partir do ano 2000, o Programa ZEE tornou-se um programa do Plano Plurianual (PPA), para todo o país. Embora não se disponham de dados atualizados sobre a cobertura do ZEE, o portal do Ministério do Meio Ambiente (www.mma.gov.br) informa, na página do Programa ZEE, com base em informações de 2007, que “a área com projetos de zoneamentos concluídos ou em andamento, na escala 1:250.000 ou maiores, descontando as áreas de sobreposições entre projetos de 1:250.000 e 1:100.000, totalizam 5.389.872,3 km², o que representa 63,3% do território nacional”. O mapa a seguir (FIGURA 1) ilustra essa situação.

³ O PZEE tem o objetivo de executar o Macro-ZEE de todo o território nacional (BRASIL, 2009).

Conforme o art. 3º do Decreto nº 4.297, de 10 de julho de 2002, o objetivo geral do ZEE é “organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais, assegurando a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas”. O parágrafo único desse artigo ressalta que, na distribuição espacial das atividades econômicas, o ZEE levará em conta a importância ecológica, as limitações e as fragilidades dos ecossistemas, estabelecendo vedações, restrições e alternativas de exploração do território e determinando, quando for o caso, inclusive a relocação de atividades incompatíveis com suas diretrizes gerais.

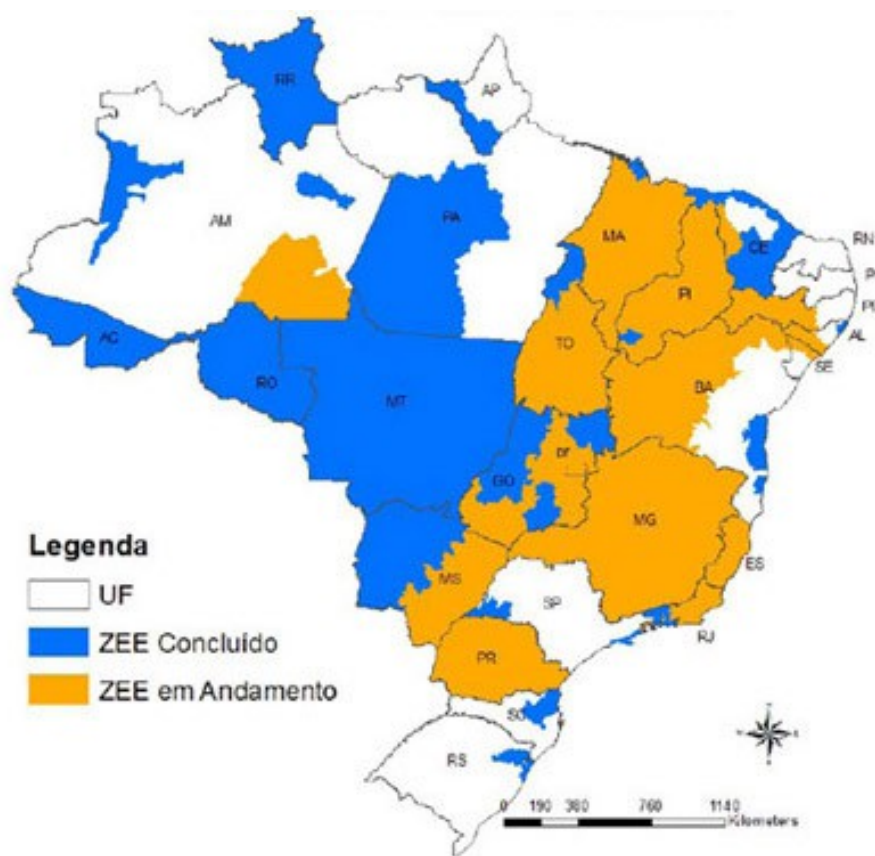


FIGURA 1 – Situação atual do ZEE no Brasil.

FONTE: Departamento de Zoneamento Territorial, SEDR/MMA, dez. 2007. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso em: 25 set. 2009.

O ZEE gera informações em diferentes escalas, dependendo do tamanho da área estudada, nível de detalhamento desejado e disponibilidade: Escala Nacional - 1:5.000.000; Macrorregional - 1:1.000.000; Estadual - 1:1.000.000 a 1:3.000.000, 1:250.000 e 1:100.000; e

Local - 1:100.000 e maiores, para indicativos operacionais de gestão e ordenamento territorial, tais como planos diretores municipais, planos de gestão ambiental e territorial locais, usos de Áreas de Preservação Permanente, nos termos do art. 4º da Lei nº 4.771, de 1965.

A elaboração e execução do ZEE, nacional ou regional, é da responsabilidade do Poder Público Federal, admitida a articulação e cooperação com Estados. De acordo com o Decreto nº 6.288/2007, que modificou o Decreto 4.297/2002, cabe também ao Poder Público Federal reunir e sistematizar as informações geradas em todas as escalas, inclusive pelos Estados e Municípios, bem como disponibilizá-las publicamente em um único banco de dados. Uma análise do histórico das realizações do Programa ZEE demonstra que as iniciativas implantadas até 2008 cobrem diversos estados e duas grandes bacias hidrográficas (Parnaíba e São Francisco).

O processo de elaboração e implementação do ZEE deve buscar a sustentabilidade ecológica, econômica e social, contar com a participação democrática e valorizar o conhecimento científico multidisciplinar. Os princípios que o regem guardam uma relação com as diretrizes gerais estabelecidas no art. 2º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) para ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, como ilustra o Quadro 2, a seguir.

QUADRO 2 - Correlação entre os princípios do zoneamento ambiental e diretrizes da política urbana

PRINCÍPIOS DO ZEE (art. 4º, I, Decreto 4.297/2002)	DIRETRIZES DA POLÍTICA URBANA (art. 2º, Lei 10.257/2001)
- função socioambiental da propriedade	I – garantia do direito a cidades sustentáveis [...] para as presentes e futuras gerações. XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda [...] consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.
- participação informada	II – gestão democrática por meio da participação [...] na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.
- prevenção - precaução	VI – ordenação e controle do uso do solo de forma a evitar: [...] (f) a deterioração das áreas urbanizadas;

	<p>(g) a poluição e a degradação ambiental.</p> <p>VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência.</p> <p>XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico.</p>
- poluidor pagador	IX – justa distribuição dos benefícios e dos ônus decorrentes do processo de urbanização.
- acesso equitativo	V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais.
- integração	VII – integração e complementariedade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência.

FONTE: BRASIL, 2002; BRASIL, 2001.

b) Zoneamento Costeiro

A zona costeira brasileira é considerada patrimônio nacional pela Constituição de 1988 (art. 225, §4º) e sua utilização deve ser feita na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais (SERAFINI, 2004).

A Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), a ser elaborado e atualizado por um Grupo de Coordenação dirigido pela Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar - SECIRM, e submetido à Comissão Interministerial para os Recursos do Mar - CIRM para aprovação, com audiência do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA. O objetivo do Plano é orientar, especificamente, a utilização nacional dos recursos na Zona Costeira⁴, de forma a contribuir para elevar a qualidade da vida de sua população, e a proteção do seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural (art. 2º).

⁴ Zona Costeira é o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e outra terrestre, que serão definidas pelo Plano de Gerenciamento Costeiro (art. 2º, § Único, Lei 7.661/1988).

O Plano deve ser aplicado com a participação da União, dos Estados, dos Territórios e dos Municípios, por meio de órgãos e entidades integradas ao Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA e “prever o zoneamento de usos e atividades na Zona Costeira e dar prioridade à conservação e proteção, entre outros, dos seguintes bens:

I - recursos naturais, renováveis e não renováveis; recifes, parcéis e bancos de algas; ilhas costeiras e oceânicas; sistemas fluviais, estuarinos e lagunares, baías e enseadas; praias; promontórios, costões e grutas marinhas; restingas e dunas; florestas litorâneas, manguezais e pradarias submersas;

II - sítios ecológicos de relevância cultural e demais unidades naturais de preservação permanente;

III - monumentos que integrem o patrimônio natural, histórico, paleontológico, espeleológico, arqueológico, étnico, cultural e paisagístico” (art. 3º).

O detalhamento e operacionalização do PNGC foram objeto da Resolução nº 01/90 do CIRM, aprovada em 21 de novembro de 1990, após audiência do CONAMA. Uma revisão do Plano (PNGC II) foi realizada em 1997, com vistas a contemplar (CIRM, 1997):

[...] por um lado, um "modo de fazer" já testado no âmbito da execução do PNGC, objeto de ampla discussão, interna e externa aos seus executores, cujo detalhamento é fruto de diversas publicações, o que possibilita, inclusive, sua ampla divulgação. Por outro lado, o atendimento das novas demandas surgidas implica o redirecionamento de suas atividades [...].

A Lei nº 7.661/88 foi regulamentada pelo Decreto nº 5.300/2004, muitos anos após a sua aprovação. O Decreto amplia o seu escopo e define normas gerais para a gestão ambiental da zona costeira do País, estabelecendo as bases para a formulação de políticas, planos e programas federais, estaduais e municipais. O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC passa a ser entendido, então, como apenas um dentre os nove instrumentos que devem ser aplicados, de forma articulada e integrada, na gestão da zona costeira⁵, conforme especificado no art. 7º, Seção IV:

I - Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC: conjunto de diretrizes gerais aplicáveis nas diferentes esferas de governo e escalas de atuação, orientando a implementação de políticas, planos e programas voltados ao desenvolvimento sustentável da zona costeira;

⁵ A Resolução CIRM nº 005/97 vinculava ao PNGC os sete instrumentos listados nos números de II a VIII do art. 7º do Decreto 5.300/2004.

II - Plano de Ação Federal da Zona Costeira - PAF: planejamento de ações estratégicas para a integração de políticas públicas incidentes na zona costeira, buscando responsabilidades compartilhadas de atuação;

III - Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro - PEGC: implementa a Política Estadual de Gerenciamento Costeiro, define responsabilidades e procedimentos institucionais para a sua execução, tendo como base o PNGC;

IV - Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro - PMGC: implementa a Política Municipal de Gerenciamento Costeiro, define responsabilidades e procedimentos institucionais para a sua execução, tendo como base o PNGC e o PEGC, devendo observar, ainda, os demais planos de uso e ocupação territorial ou outros instrumentos de planejamento municipal;

V - Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro - SIGERCO: componente do Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente - SINIMA, que integra informações georreferenciadas sobre a zona costeira;

VI - Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira - SMA: estrutura operacional de coleta contínua de dados e informações, para o acompanhamento da dinâmica de uso e ocupação da zona costeira e avaliação das metas de qualidade socioambiental;

VII - Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira - RQA-ZC: consolida, periodicamente, os resultados produzidos pelo monitoramento ambiental e avalia a eficiência e eficácia das ações da gestão;

VIII - Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro - ZEEC: orienta o processo de ordenamento territorial, necessário para a obtenção das condições de sustentabilidade do desenvolvimento da zona costeira, em consonância com as diretrizes do Zoneamento Ecológico-Econômico do território nacional, como mecanismo de apoio às ações de monitoramento, licenciamento, fiscalização e gestão;

IX - Macrodiagnóstico da zona costeira: reúne informações, em escala nacional, sobre as características físico-naturais e socioeconômicas da zona costeira, com a finalidade de orientar ações de preservação, conservação, regulamentação e fiscalização dos patrimônios naturais e culturais.

Especificamente no que se refere à orla marítima, o Decreto atribui, ainda, ao Poder Público Municipal a competência pela elaboração e execução do Plano de Intervenção da Orla Marítima, de modo participativo e em conformidade com o planejamento federal, estadual e municipal da zona costeira (art. 32).

Os instrumentos da competência do Poder Público Federal e Estadual, se efetivamente implementados, fornecem informações e orientações importantes para o ordenamento territorial dos municípios da zona costeira, não somente para a elaboração dos dois planos previstos no Decreto nº 5.300/2004, como também para o plano diretor e planos setoriais (como os de transportes, saneamento, turismo e habitação). Nesse sentido, merece destaque o Macrodiagnóstico da Zona Costeira e Marinha do Brasil (MMA, 2008), disponibilizado

recentemente pelo Ministério do Meio Ambiente, pelo fato de conter informações especializadas, em escala nacional, sobre as características físico-naturais e socioeconômicas da Costa, análise de impactos diretos e indiretos, dimensões atuais e projeções da atividade urbano-industrial e sua interação com outros segmentos, riscos à qualidade do ambiente, revisão da classificação geomorfológica da Zona Costeira e as principais ações governamentais incidentes nesse espaço geográfico, como o ZEE e o Projeto Orla.

c) Zoneamento de Unidades de Conservação

A Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 (BRASIL, 2000), que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), entende zoneamento como “definição de setores ou zonas em uma unidade de conservação com objetivos de manejo e normas específicos, com o propósito de proporcionar os meios e as condições para que todos os objetivos da unidade possam ser alcançados de forma harmônica e eficaz” (art. 2º, XVI). Assim, o zoneamento de uma unidade de conservação⁶ é parte integrante do plano de manejo, que deve ser elaborado pelo órgão gestor – ou seja, o Instituto Chico Mendes e o IBAMA ou órgãos estaduais e municipais competentes – ou pelo proprietário, quando for o caso (art. 12 do Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, que regulamenta a Lei do SNUC).

A integração da Unidade de Conservação à vida econômica e social do seu entorno, bem como a participação da população na elaboração do Plano de Manejo de unidades de conservação de uso direto ou sustentável, é prevista na Lei nº 9.985/2000, conforme destacado a seguir:

Art. 27. As unidades de conservação devem dispor de um Plano de Manejo.

§ 1º O Plano de Manejo deve abranger a área da unidade de conservação, sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos, incluindo medidas com o fim de promover sua integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas.

§ 2º Na elaboração, atualização e implementação do Plano de Manejo das Reservas Extrativistas, das Reservas de Desenvolvimento Sustentável, das Áreas de Proteção Ambiental e, quando couber, das Florestas Nacionais e das Áreas de Relevante Interesse Ecológico, será assegurada a ampla participação da população residente.

⁶ Unidade de conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção (art. 2º, I, Lei nº 9.985/2000).

§ 3º O Plano de Manejo de uma unidade de conservação deve ser elaborado no prazo de cinco anos a partir da data de sua criação.

§ 4º O Plano de Manejo poderá dispor sobre as atividades de liberação planejada e cultivo de organismos geneticamente modificados nas Áreas de Proteção Ambiental e nas zonas de amortecimento das demais categorias de unidade de conservação, observadas as informações contidas na decisão técnica da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança - CTNBio sobre:

I - o registro de ocorrência de ancestrais diretos e parentes silvestres;

II - as características de reprodução, dispersão e sobrevivência do organismo geneticamente modificado;

III - o isolamento reprodutivo do organismo geneticamente modificado em relação aos seus ancestrais diretos e parentes silvestres; e

IV - situações de risco do organismo geneticamente modificado à biodiversidade.

Especificamente, no caso da Reserva de Desenvolvimento Sustentável, o Plano de Manejo definirá as zonas de proteção integral, de uso sustentável e de amortecimento e corredores ecológicos, e será aprovado pelo Conselho Deliberativo da unidade (art. 20, § 6º).

2.1.3 Instrumentos III e IV - a avaliação de impactos ambientais e o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras

Na Lei nº 6.938/1981 (BRASIL, 1981), que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, a avaliação de impactos ambientais e o licenciamento ambiental são apresentados como instrumentos distintos. O atrelamento dos dois instrumentos ocorre no texto da Resolução CONAMA 001, de 23 de janeiro de 1986, que estabelece as definições, responsabilidades, critérios básicos e diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, e na posterior regulamentação da Lei, pelo Decreto nº 99.274/1990 (BRASIL, 1990), que dá destaque ao licenciamento e coloca a avaliação de impacto ambiental em segundo plano, ao limitar a sua aplicação a casos de empreendimentos que possam causar degradação ambiental significativa.

De acordo com Mendes (2009), a avaliação de impactos ambientais passou a funcionar mais como método de suporte à decisão do que como instrumento da Política; e o licenciamento transformou-se em única salvaguarda do meio ambiente, com a responsabilidade de proteger desde a qualidade ambiental urbana até paisagens de valor cênico e florestas. O autor ressalta a necessidade de que o licenciamento se faça acompanhar

da efetiva aplicação de outros instrumentos – como zoneamentos e instituição de unidades de conservação –, por ser incapaz de solucionar questões regionais decorrentes ou potencializadas pelo empreendimento licenciado.

O Decreto nº 99.274/1990 (BRASIL, 1990) contém todo um capítulo sobre licenciamento de atividades, que define os tipos de licença e dá ao CONAMA a responsabilidade de fixar os critérios básicos segundo os quais serão exigidos estudos de impacto ambiental para fins de licenciamento. Os estudos devem ser realizados por técnicos habilitados e conter (art. 17, § 1º):

- a) diagnóstico ambiental da área;
- b) descrição da ação proposta e suas alternativas; e
- c) identificação, análise e previsão dos impactos significativos, positivos e negativos.

A Resolução CONAMA nº 001, de 23 de janeiro de 1986, atualizada pela Resolução nº 237, de 19 de janeiro de 1997, detalha os procedimentos para a realização de estudos de impacto ambiental - EIA e elaboração do relatório de impacto ambiental - RIMA. Esses dois documentos, além de informar dos condicionantes à ocupação da área destinada ao empreendimento que está sendo (ou foi) licenciamento e o seu entorno, trazem também um diagnóstico ambiental – meio físico, meio biológico e ecossistemas, e meio socioeconômico - da área de influência do empreendimento, constituindo assim importante fonte de dados e informações para embasar a elaboração do plano diretor e planos setoriais urbanos.

2.1.4 Instrumento VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos

Conforme a Lei nº 7.804, de 18 de julho de 1989 (BRASIL, 1989), que alterou a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, cabe ao Poder Público federal, estadual e municipal criar espaços territoriais especialmente protegidos, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas.

Para fazer uso desse instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, no contexto da elaboração de um plano diretor ou de planos setoriais, o Poder Público Municipal deve orientar-se pela Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC (BRASIL, 2000), e pelo Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002 (BRASIL, 2002), que regulamentou os artigos dessa mesma Lei. Nesse sentido, é importante observar que “as unidades de conservação, exceto Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural, devem possuir uma zona de

amortecimento [...]” (art. 25, Lei nº 9.985/2000), onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas.

O Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo (MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 2002), por exemplo, faz uso deste instrumento ao introduzir, entre as ações estratégicas para a gestão da Política Ambiental, a implantação de “parques lineares dotados de equipamentos comunitários de lazer, como forma de uso adequado de fundos de vale, desestimulando invasões e ocupações indevidas” (art. 57, II). Esses parques são um instrumento prioritário a ser utilizado na Macroárea de Urbanização e Qualificação, da Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana (§ 3º, art. 154). No Sistema de Áreas Verdes do Município, eles são classificados como “Áreas Verdes de propriedade pública” (Art. 133, I).

De acordo com a Prefeitura do Município de São Paulo (2007), o parque linear resgata o papel dos fundos de vale como parte do sistema de drenagem natural, acrescentando-lhes função social. Além de representar expansão da área verde, os parques contribuirão para melhorar a permeabilidade do solo, minimizando as enchentes; protegerão os cursos d'água ainda não canalizados; reduzirão as áreas de risco, na medida em que evitarão a construção de habitações irregulares nas áreas de várzea dos córregos; e ampliarão a qualidade de vida das populações que vivem na região, ao disponibilizar equipamentos de lazer. A implantação dos primeiros cinco parques lineares conta com recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb).

2.1.5 Outros instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente prevê outros instrumentos de âmbito federal, que poderiam oferecer informações de interesse para o planejamento e gestão urbana, a saber: o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente (inciso VII); e os cadastros técnicos federais de atividades e instrumentos de defesa ambiental (inciso VIII) e de atividades potencialmente poluidoras (inciso XII). Todavia, esses instrumentos não se encontram disponíveis, atualmente.

Em contrapartida, o Ministério do Meio Ambiente mantém, com a colaboração do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO), o Cadastro Nacional de Unidade de Conservação (CNUC), que abrange unidades de conservação de âmbito federal, estadual e municipal que estejam em conformidade com a Lei 9.985/2000, que

instituiu o Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza (SNUC). Esse cadastro permite que a sociedade acompanhe os resultados das políticas públicas voltadas para a conservação e preservação do patrimônio biológico nacional. Possui dois ambientes, um Público (Sociedade) e outro Administrativo (órgãos gestores e gestores das unidades de conservação) e está integrado a outros sistemas do Ministério do Meio Ambiente, tais como o Sistema Integrado de Coordenação e Gerenciamento do Programa de Áreas Protegidas da Amazônia (SISARPA) e o Sistema de Informações Geográficas para o Desenvolvimento do Ecoturismo (SIGECOTUR).

O Ministério do Meio Ambiente mantém, ainda, o Sistema de Georreferenciamento de Programas do Ministério do Meio Ambiente (SIGEPRO), também em dois ambientes, com informações georreferenciadas das atividades desenvolvidas pelos programas, projetos e planos em municípios e outras microrregiões, tais como, terras indígenas, unidades de conservação, assentamentos do INCRA, biorregiões, etc.

2.2 Código Florestal: áreas de preservação permanente

De acordo com o Art. 1º, da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que instituiu o Novo Código Florestal: “As florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse 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 estabelecem” (BRASIL, 1965).

No caso de áreas urbanas, regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, a Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989, que alterou a redação do Novo Código Florestal, estabelece que os planos diretores e leis de uso do solo devem respeitar os princípios e limites a que se refere o Art. 2º do Código, que trata, especificamente, das áreas de preservação permanente⁷, como se segue:

Art. 2º Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:

a) ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima será:

⁷ A definição de área de preservação permanente - APP, incluída no Novo Código Florestal pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001, é a seguinte: “área protegida nos termos dos arts. 2º e 3º desta Lei, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas” (art. 1º, § 2º, inciso II).

1 - de 30 (trinta) metros para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;

2 - de 50 (cinquenta) metros para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;

3 - de 100 (cem) metros para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;

4 - de 200 (duzentos) metros para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;

5 - de 500 (quinhentos) metros para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;

b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais;

c) nas nascentes, ainda que intermitentes e nos chamados "olhos d'água", qualquer que seja a sua situação topográfica, num raio mínimo de 50 (cinquenta) metros de largura;

d) no topo de morros, montes, montanhas e serras;

e) nas encostas ou partes destas, com declividade superior a 45°, equivalente a 100% na linha de maior declive;

f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;

g) nas bordas dos tabuleiros ou chapadas, a partir da linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais;

h) em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação.

O Art. 3º, do Novo Código Florestal, ressalta que, quando assim declaradas por ato do Poder Público, são também de preservação permanente as florestas e demais formas de vegetação natural destinadas: a) a atenuar a erosão das terras; b) a fixar as dunas; c) a formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias; d) a auxiliar a defesa do território nacional a critério das autoridades militares; e) a proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico ou histórico; f) a asilar exemplares da fauna ou flora ameaçados de extinção; g) a manter o ambiente necessário à vida das populações silvícolas; h) a assegurar condições de bem-estar público.

Ao tratar, no Art. 4º, da supressão de vegetação em área de preservação permanente situada em área urbana, que “somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública ou interesse social, [...], quando não existir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto”, a Lei admite a concessão de autorização pelo órgão ambiental competente, “desde que o município possua conselho de meio ambiente com caráter deliberativo e plano diretor,

mediante anuência prévia do órgão estadual competente fundamentada em parecer técnico” (art. 4º, § 2º).

A Resolução CONAMA nº 369, de 28 de março de 2006 (CONAMA, 2006), flexibiliza algumas das exigências da Lei do Novo Código Florestal, ao dispor sobre casos excepcionais, de **utilidade pública, interesse social e eventual ou de baixo impacto ambiental**, em que é admitida a intervenção ou a supressão de vegetação em área de preservação permanente - APP.

Os casos de intervenção ou supressão de APP por **utilidade pública**, de especial interesse para o ordenamento territorial urbano, são:

[...]

b) as obras essenciais de infra-estrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia;

c) as atividades de pesquisa e extração de substâncias minerais, outorgadas pela autoridade competente, exceto areia, argila, saibro e cascalho;

d) a implantação de área verde pública em área urbana⁸;

e) pesquisa arqueológica;

f) obras públicas para implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados; e

g) implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados para projetos privados de aquicultura, obedecidos os critérios e requisitos previstos nos §§ 1º e 2º do art. 11, desta Resolução.

Dos casos de **interesse social**, os itens c e d do §2º, art. 2º, são especialmente importantes para o ordenamento territorial urbano:

c) a regularização fundiária sustentável de área urbana;

⁸ “Considera-se área verde de domínio público, o espaço de domínio público que desempenhe função ecológica, paisagística e recreativa, propiciando a melhoria da qualidade estética, funcional e ambiental da cidade, sendo dotado de vegetação e espaços livres de impermeabilização”. Os percentuais de impermeabilização e alteração para ajardinamento são limitados, respectivamente, a 5% e 15% da área total da APP. Ex. de equipamentos passíveis de implantação em APP: ciclovias; pequenos parques de lazer, equipamentos de segurança, lazer, cultura e esporte; bancos, sanitários, chuveiros e bebedouros públicos (Resolução CONAMA nº 369/2006, art. 8º, III).

d) as atividades de pesquisa e extração de areia, argila, saibro e cascalho, outorgadas pela autoridade competente.

No que se refere à intervenção ou supressão de vegetação **eventual e de baixo impacto ambiental**, é ressaltado, apenas, que devem ser observados os parâmetros da própria Resolução nº 369/2006, ou seja, a intervenção ou supressão, eventual e de baixo impacto ambiental, da vegetação em APP não pode, em qualquer caso, exceder o percentual de 5% (cinco por cento) da APP impactada localizada na posse ou propriedade. Como atividades de **eventual ou baixo impacto** consideram-se (art 11): abertura de pequenas vias de acesso interno e suas pontes e pontilhões; implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e efluentes tratados; implantação de corredor de acesso de pessoas e animais para obtenção de água; implantação de trilhas para desenvolvimento de ecoturismo; construção de rampa de lançamento de barcos e pequeno ancoradouro.

Em síntese, os requisitos gerais para intervenção ou supressão de vegetação em APP urbana, são:

- autorização do órgão ambiental competente (art. 4º da Lei nº 4.771/65);
- comprovação da inexistência de alternativa técnica e locacional às obras, planos, atividades ou projetos propostos (art. 4º da Lei nº 4.771/65);
- atendimento às condições e padrões aplicáveis aos corpos de água;
- inexistência de risco de agravamento de processos como enchentes, erosão ou movimentos acidentais de massa rochosa;
- adoção, pelo requerente, das medidas ecológicas, de caráter mitigador e compensatório, previstas no §4º, do art. 4º, da Lei nº 4.771/65.

2.3 Política Nacional de Recursos Hídricos: planos de recursos hídricos de bacia hidrográfica

A Política Nacional de Recursos Hídricos, instituída pela Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997 (BRASIL, 1997), e modificada pela Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000 (BRASIL, 2000), especificamente no que se refere à composição do Conselho Nacional de Recursos Hídricos e às atribuições de sua Secretaria Executiva -, tem os seguintes objetivos (Cap. II, art. 2º):

I - assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos;

II - a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável;

III - a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais.

Os Planos de Recursos Hídricos, elaborados por bacia hidrográfica, por estado e para o país, são instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos. Outros instrumentos da Política, também importantes para subsidiar a elaboração e a implementação de planos diretores municipais, são: o enquadramento dos corpos de água em classes de uso [estabelecidas pela legislação ambiental]; a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos; a cobrança pelo uso de recursos hídricos; e o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos (art. 5º).

A Lei define Planos de Recursos Hídricos como “planos diretores que visam a fundamentar e orientar a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e o gerenciamento dos recursos hídricos” (art. 6º). Ressaltando que são de longo prazo, com horizonte de planejamento compatível com o período de implantação de seus programas e projetos, o art. 7º estabelece o seguinte conteúdo mínimo para os Planos de Recursos Hídricos:

I - diagnóstico da situação atual dos recursos hídricos;

II - análise de alternativas de crescimento demográfico, de evolução de atividades produtivas e de modificações dos padrões de ocupação do solo;

III - balanço entre disponibilidades e demandas futuras dos recursos hídricos, em quantidade e qualidade, com identificação de conflitos potenciais;

IV - metas de racionalização de uso, aumento da quantidade e melhoria da qualidade dos recursos hídricos disponíveis;

V - medidas a serem tomadas, programas a serem desenvolvidos e projetos a serem implantados, para o atendimento das metas previstas;⁹

VIII - prioridades para outorga de direitos de uso de recursos hídricos;

IX - diretrizes e critérios para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos;

X - propostas para a criação de áreas sujeitas a restrição de uso, com vistas à proteção dos recursos hídricos.

É importante observar que o Plano de Recursos Hídricos da bacia é elaborado pela Agência de Água e aprovado pelo Comitê de Bacia Hidrográfica da mesma área de atuação (inciso X, art. 42). O município situado na bacia, no todo ou em parte, é membro efetivo do Comitê, o que facilita “a articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo”, que constitui uma das diretrizes gerais de ação da Política Nacional de Recursos Hídricos (art. 3º, inciso V).

Conforme dados recentes da Agência Nacional de Águas (2009) e da Rede Brasil de Organismos de Bacia (2009), complementados com consultas específicas a sítios disponibilizados na internet, além dos oito Comitês de Bacias federais em funcionamento – rio Paraíba do Sul, implantado em 1996; rio São Francisco; e rios Muriaé e Pomba, implantados em 2001; rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí; rio Doce; e rio Paranaíba, implantados em 2002; rio Verde Grande, em 2003; rio Piranhas-Açu, em 2006 -, o Brasil conta com um número razoável de Comitês de Bacias, em domínio estadual, nas regiões Sul, Sudeste e Nordeste. Todavia, nenhum estado da região Norte possui Comitês de Bacia; e a região Centro-Oeste conta apenas com dois Comitês no estado de Goiás, um no Mato Grosso e outro no Mato Grosso do Sul.

O Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), que funciona efetivamente desde novembro de 1998, desempenha um papel orientador importante no uso do solo da bacia, por ter entre suas competências:

⁹ Os incisos VI e VII foram vetados e correspondiam, respectivamente, a: VI - responsabilidades para execução das medidas, programas e projetos; e VII - cronograma de execução e programação orçamentário-financeira associados às medidas, programas e projetos.

VII - estabelecer diretrizes complementares para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, aplicação de seus instrumentos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;

XI - estabelecer critérios gerais para a outorga de direito de uso de recursos hídricos e para a cobrança por seu uso.

No exercício dessas competências, o CNRH aprovou algumas Resoluções que incidem, em maior ou menor grau, sobre o território urbano, a saber:

- Resolução nº 91, de 05 de novembro de 2008, que dispõe sobre procedimentos gerais para o enquadramento dos corpos de água superficiais e subterrâneos;

- Resolução nº 92, de 05 de novembro de 2008, que estabelece critérios e procedimentos gerais para proteção e conservação das águas subterrâneas no território brasileiro;

- Resolução nº 76, de 16 de outubro de 2007, que estabelece diretrizes gerais para a integração entre a gestão de recursos hídricos e a gestão de águas minerais, termais, gasosas, potáveis de mesa ou destinadas a fins balneários;

- Resolução nº 65, de 07 de dezembro de 2006, que estabelece diretrizes de articulação dos procedimentos para obtenção da outorga de direito de uso de recursos hídricos com os procedimentos de licenciamento ambiental;

- Resolução nº 54, de 28 de novembro de 2005, que estabelece modalidades, diretrizes e critérios gerais para a prática de reuso direto não potável de água;

- Resolução nº 22, de 24 de maio de 2002, que estabelece diretrizes para inserção das águas subterrâneas no instrumento Planos de Recursos Hídricos;

- Resolução nº 15, de 11 de janeiro de 2001, que estabelece diretrizes gerais para a gestão de águas subterrâneas.

2.4 Agenda 21 Local

De acordo com o Ministério do Meio Ambiente (2000, p. 7), grande parte das ações propostas na Agenda 21 (CNUMAD, 1992), que foi aprovada durante a Conferência das

Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento - CNUMAD, a Rio 92, só pode viabilizar-se com a participação ativa dos governos e das comunidades locais. Assim, o órgão passou a orientar e dar suporte à elaboração de Agendas 21 locais, com o intuito de viabilizar a participação dos municípios na implementação do desenvolvimento sustentável no país.

A Agenda 21 não é uma agenda ambiental, mas um plano de desenvolvimento sustentável, que deve ser definido e executado em parceria governo - sociedade. Ela não só enfoca a preservação e conservação da natureza, como também outras questões estratégicas para o desenvolvimento humano, tais como a geração de emprego e renda, a diminuição das disparidades regionais e interpessoais de renda, a construção de cidades sustentáveis, a adoção de novos modelos e instrumentos de gestão.

O conceito de Agenda Local foi integrado à Agenda 21 global a partir de uma proposição do Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais - ICLEI, na fase preparatória da CNUMAD. A Agenda 21 Local é entendida, pelo Ministério do Meio Ambiente, como:

[...] um processo participativo multissetorial de construção de um programa de ação estratégico dirigido às questões prioritárias para o desenvolvimento sustentável local. Como tal, deve aglutinar os vários grupos sociais na promoção de uma série de atividades no nível local, que impliquem mudanças no atual padrão de desenvolvimento, integrando as dimensões socioeconômicas, político-institucionais, culturais e ambientais da sustentabilidade (BRASIL, 2000).

O marco inicial da Agenda 21 Local é um documento estratégico para o alcance do cenário de desenvolvimento sustentável almejado por um município, desenhado com base em suas vulnerabilidades e potencialidades. Esse documento, quando formulado antes ou conjuntamente com o Plano Diretor, pode tornar-se um elemento central do planejamento municipal, por abordar problemas e necessidades de forma sistêmica e em uma perspectiva de longo prazo; propor metas concretas; definir meios de implementação; e vincular propostas a um processo existente de planejamento formal (orçamentos plurianuais, instrumentos fiscais, etc.).

O MMA (2000) sugere que o primeiro passo, no esforço de planejar o desenvolvimento sustentável, deva ser a criação, por decreto ou projeto de lei do legislativo, de uma estrutura formal – comissão, fórum ou conselho –, com mandato claro para coordenar e supervisionar a integração dos vários segmentos do governo local e da sociedade organizada.

A instituição facilitadora do processo de elaboração da Agenda 21 Local tanto pode ser o Poder Executivo Municipal quanto uma instituição universitária, organização não-governamental ou agência de cooperação internacional. Dessa forma, especialmente no caso de municípios menores, com escassez de recursos financeiros e de quadros técnicos preparados para conduzir um processo participativo de planejamento do desenvolvimento local e com menor complexidade na composição dos atores sociais interessados nesse processo, a mesma estrutura formal responsável pela Agenda 21 Local pode ser incumbida da elaboração do Plano Diretor.

Experiências, no sentido de integrar a Agenda 21 Local e o Plano Diretor em um mesmo processo de elaboração, foram realizadas por alguns municípios brasileiros, com destaque para o caso de Goiânia, “onde o processo de construção da Agenda 21 desenvolveu-se conjuntamente com a revisão do Plano Diretor [...]” (OLIVEIRA, 2005, p. 9). Outros municípios, como Nova Friburgo – RJ, estão elaborando sua Agenda após a aprovação do Plano Diretor e têm nela a oportunidade de contribuir para a sua efetiva implementação.

Como um dos maiores entraves a uma maior disseminação da Agenda 21 Local é a falta de recursos financeiros e humanos, a integração possibilitaria o compartilhamento, racionalização e potencialização dos recursos alocados à elaboração do Plano Diretor ou vice-versa, com ganhos significativos para o município, em termos de custos e prazos. Todavia, apesar das vantagens, constata-se, de modo geral, uma dissociação entre Plano Diretor e Agenda 21 Local, tanto no que se refere à estrutura formal responsável pela elaboração quanto à destinação de recursos (no Plano Plurianual, orçamento municipal, etc.) para implementação das ações planejadas.

3 MEIO AMBIENTE NO ARCABOUÇO LEGAL DO ORDENAMENTO TERRITORIAL URBANO

3.1 A Política Urbana na Constituição Federal

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) trata da Política Urbana nos arts. 182 e 183 do Capítulo II, vinculado ao Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira. Esse capítulo

foi regulamentado com a promulgação da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade (art. 1º, parágrafo único). Em conjunto, a Constituição e o Estatuto da Cidade compõem as bases do novo marco jurídico-urbanístico brasileiro, que é fundamentado na função social da propriedade.

De acordo com Frota (2008, p.1):

A Constituição de 1988, influenciada pelas reivindicações do Movimento Nacional de Reforma Urbana, inaugurou novos paradigmas jurídico-urbanísticos no tratamento da propriedade urbana no país. Calçado fundamentalmente no princípio da função social da propriedade (art. 5º, inc. XXIII, CF/88), o ordenamento jurídico brasileiro rompeu com a clássica e ultrapassada concepção individualista de propriedade privada, que justificava poderes absolutos aos proprietários.

Diferentemente do tratamento dado à propriedade rural (art. 186, cap. III), a Constituição não estabelece parâmetros explícitos que caracterizem o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana, deixando ao Plano Diretor Municipal a tarefa de estabelecer as condições que determinam a função social em cada município, como se segue:

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.

[...]

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

O Plano Diretor torna-se, assim, o principal instrumento para garantir ao cidadão o “direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”, também instituído pela Constituição Federal, no art. 225 de seu capítulo VI – Do Meio Ambiente.

Todavia, cabe ressaltar que “função social da propriedade” e “bem de uso comum do povo” são conceitos do direito moderno, de difícil absorção pela sociedade brasileira, onde ainda predomina a cultura jurídica trazida pelos descobridores, baseada no Direito Romano como as demais legislações ocidentais, que imprime um caráter eminentemente individualista às relações entre pessoas e destas com suas posses, caracterizando, portanto, o regime de ocupação de terras por um privatismo quase insuperável. Durante longo período da história,

deixou de considerar diversos aspectos tuteláveis do convívio comum, em virtude de centrar-se no indivíduo (NASCIMENTO et al., 2009).

Conforme Castilho (2004, p. 26), “constata-se, portanto, a hegemonia do indivíduo, e do indivíduo proprietário, ao ponto da propriedade vir se configurando como um direito de primeira grandeza, tutelada ao lado de institutos jurídicos basilares como a vida e a liberdade, como previsto no art. 5º da atual Constituição Federal”.

3.2 O Estatuto da Cidade

Ao regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal¹⁰, definindo as diretrizes gerais da Política Urbana, a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (BRASIL, 2001), 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” (art. 1º).

Embora a preocupação com a sustentabilidade da cidade e a qualidade do meio ambiente possa ser percebida em seus artigos, a Lei não alude à necessidade de que o uso do solo seja orientado de modo a não permitir a ocupação de áreas vulneráveis ou de risco, em consonância com o art. 3º da Lei do Parcelamento do Solo Urbano (BRASIL, 1979; 1999) e com o Código Florestal (BRASIL, 1965; 1989).

Assim, destacam-se aqui seis das 16 diretrizes gerais da política urbana (art. 2º), que mencionam o meio ambiente em seu enunciado, a saber:

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas no Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente.

VI - ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

¹⁰ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano [...] tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes; e Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural (BRASIL, 1988).

g) a poluição e a degradação ambiental;

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.

Ao definir os instrumentos da Política Urbana (Cap. II, art. 4º, III), a Lei nº 10.257/2001 coloca o zoneamento ambiental entre os instrumentos de planejamento municipal, juntamente com o plano diretor, a disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo, o plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual, a gestão orçamentária participativa, os planos, programas e projetos setoriais e os planos de desenvolvimento econômico e social. O estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e o estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) comparecem também como instrumentos (art. 4º, IV).

A mesma Lei, no seu art. 26, confere ao Poder Público municipal o exercício do direito de preempção (ou seja, preferência para aquisição de imóvel urbano, objeto de alienação onerosa entre particulares), sempre que necessitar de áreas para: [...] VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

A aplicação de operações urbanas consorciadas em áreas específicas, com base no Plano Diretor, é outro instrumento previsto na Lei (art. 32) que permite a inserção da questão ambiental no ordenamento do solo urbano, por compreender um conjunto de intervenções e

medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com o objetivo de alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental de uma área.

O art. 33 exige a apresentação de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV), no plano de operação urbana consorciada. Ressalte-se, porém, que esse estudo está voltado para os efeitos positivos e negativos do empreendimento na qualidade de vida da população residente na área e proximidades (art. 37), sem maiores preocupações com a capacidade de suporte dos fatores ambientais. Assim, de acordo com o art. 38, o EIV não substitui o EIA, requerido nos termos da legislação ambiental.

Descrevem-se a seguir, de forma sucinta, o Plano Diretor e dois tipos de planos setoriais: o Plano Municipal de Saneamento Básico e o Plano Habitacional de Interesse Social.

- Plano Diretor

Aprovado por lei municipal, o Plano Diretor constitui o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (Cap. III, art. 40). É parte integrante do processo de planejamento municipal e deve ter suas diretrizes e prioridades incorporadas pelo plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual. Deve englobar o município como um todo e, na sua elaboração e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

A Lei torna o Plano Diretor obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes (exigência do § 1º do art. 182 da Constituição Federal);

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal¹¹;

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

¹¹ Esses instrumentos são: parcelamento ou edificação compulsórios; imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; e desapropriação paga com título da dívida pública.

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

§ 1º No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.

§ 2º No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.

Como conteúdo mínimo para o Plano Diretor, a Lei estabelece, no Cap. III, art. 42:

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei. Isso significa que:

Art. 5º. Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

§ 1º Considera-se subutilizado o imóvel:

I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente.

II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei. O art. 25 trata do direito de preempção; o art. 28 trata da outorga onerosa do direito de construir; o art. 29 estabelece que o Plano Diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida a alteração do uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário; o art. 32 trata das operações urbanas consorciadas; e o art. 35 da transferência do direito de construir.

III – sistema de acompanhamento e controle. Embora a Lei não especifique formas de acompanhamento e controle, ela garante a gestão democrática da cidade, por meio de instrumentos tais como órgãos colegiados, audiências e consultas públicas, conferências e iniciativa popular (Cap. IV, art. 43). O art. 45 trata, especificamente, da participação social no controle da gestão da cidade:

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.

Esse conteúdo mínimo, instituído pelo Estatuto da Cidade, veio a ser detalhado pelo Conselho das Cidades, na Resolução nº 34, de 01 de julho de 2005, ou seja, após a divulgação

da metodologia contida na publicação Guia para a Elaboração pelos Municípios e Cidadãos (BRASIL, 2004c), que foi amplamente utilizada pelas equipes municipais, na construção dos planos diretores.

A Resolução ressalta que “o objetivo fundamental do Plano Diretor é definir a função social da cidade e da propriedade urbana” (caput, alínea b) e estabelece que:

Art. 1º. O Plano Diretor deve prever, no mínimo:

I – as ações e medidas para assegurar o cumprimento das funções sociais da cidade, considerando o território rural e urbano;

II- as ações e medidas para assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana, tanto privada como pública;

III- os objetivos, temas prioritários e estratégias para o desenvolvimento da cidade e para a reorganização territorial do município, considerando sua adequação aos espaços territoriais adjacentes;

IV- os instrumentos da política urbana previstos pelo art. 42 do Estatuto da Cidade, vinculando-os aos objetivos e estratégias estabelecidos no Plano Diretor.

Os incisos I e II do art. 1º, acima, devem ser cumpridos mediante a destinação de áreas para espaços coletivos de suporte à vida na cidade; acessibilidade e mobilidade sustentável (espaços públicos e sistema viário básico); universalização do acesso ao saneamento básico; oferta de terra urbanizada com vistas a proteger o direito à moradia da população de baixa renda e populações tradicionais (instituição de Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS); e destinação de áreas para todas as atividades econômicas.

Ao detalhar as formas de instituição de ZEIS, a Resolução estabelece algumas condições que podem estar, direta ou indiretamente, relacionadas com questões ambientais, a saber:

Art. 5º. A instituição das Zonas Especiais, considerando o interesse local, deverá:

III – demarcar as áreas sujeitas a inundações e deslizamentos, bem como as áreas que apresentem risco à vida e à saúde;

V - definir normas especiais de uso, ocupação e edificação adequadas à regularização fundiária, à titulação de assentamentos informais de baixa renda e à produção de habitação de interesse social, onde couber;

VII – demarcar as áreas de proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico.

O item III dos conteúdos mínimos, referente a objetivos, temas prioritários e estratégias, não é detalhado no texto da Resolução, da mesma forma que o item IV - Sistema de Acompanhamento e Controle Social não vai além do que é estabelecido no Estatuto da Cidade. Para o plano de transporte urbano integrado, que o Estatuto tornou obrigatório para cidades com mais de 500 mil habitantes, estabelecendo que deva ser compatível com o Plano Diretor ou nele inserido (BRASIL, 2001), a Resolução introduz o Plano Diretor de Transporte e da Mobilidade, como descrito a seguir, introduzindo a preocupação de que o mesmo garanta a melhoria da qualidade ambiental:

Art. 8º Nos casos previstos pelo art. 41, § 2º do Estatuto da Cidade, o plano de transporte urbano integrado, ora denominado de Plano Diretor de Transporte e da Mobilidade, deverá contemplar os seguintes princípios e diretrizes gerais:

I - garantir a diversidade das modalidades de transporte, respeitando as características das cidades, priorizando o transporte coletivo, que é estruturante, sobre o individual, os modos não-motorizados e valorizando o pedestre;

II - garantir que a gestão da Mobilidade Urbana ocorra de modo integrado com o Plano Diretor Municipal;

III - respeitar às especificidades locais e regionais;

IV - garantir o controle da expansão urbana, a universalização do acesso à cidade, a melhoria da qualidade ambiental, e o controle dos impactos no sistema de mobilidade gerados pela ordenação do uso do solo.

- Plano de Saneamento Básico

Saneamento básico, conforme a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 (BRASIL, 2007), é o conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações operacionais de: a) abastecimento de água potável; b) esgotamento sanitário; c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. Sua oferta, pelo município – diretamente ou mediante concessão a empresa qualificada –, deve ser regida pelos princípios (art. 2º) da política nacional de saneamento básico, alguns deles expressamente voltados para a proteção da saúde e do meio ambiente, a saber:

III - abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente;

IV - disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviços de drenagem e de manejo das águas pluviais adequados à saúde pública e à segurança da vida e do patrimônio público e privado;

VI - articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação; e

XII - integração das infra-estruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos.

A Lei institui a obrigatoriedade da elaboração do plano de saneamento básico, nos seguintes termos:

Art. 19. A prestação de serviços públicos de saneamento básico observará plano, que poderá ser específico para cada serviço, o qual abrangerá, no mínimo:

I - diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas;

II - objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais;

III - programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento;

IV - ações para emergências e contingências;

V - mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas.

Ainda antes da aprovação da Lei, a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) e o Ministério das Cidades (MCidades) publicaram o Guia para Elaboração de Planos Municipais de Saneamento, com o propósito de “capacitar e apoiar os municípios para que proporcionem à sociedade o protagonismo na definição de prioridades para as soluções de saneamento” (BRASIL, 2006, p. 10). Esse Guia, embora não contemple todos os itens estipulados em Lei como conteúdo mínimo do plano de saneamento básico, oferece subsídios importantes para a

formulação de objetivos a partir de um diagnóstico participativo, além de descrever diversas experiências de planejamento e gestão municipal do saneamento.

- Plano Habitacional de Interesse Social

A elaboração de um Plano Habitacional de Interesse Social (PHIS) é uma das condições de acesso aos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), que foram impostas pela Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005 (BRASIL, 2005), aos Estados, Distrito Federal e Municípios¹². Esse fundo centraliza e gerencia recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda (art. 7º).

Os recursos do FNHIS são destinados a ações vinculadas aos programas de habitação de interesse social que contemplem (art. 11):

I – aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais;

II – produção de lotes urbanizados para fins habitacionais;

III – urbanização, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística de áreas caracterizadas de interesse social;

IV – implantação de saneamento básico, infraestrutura e equipamentos urbanos, complementares aos programas habitacionais de interesse social;

V – aquisição de materiais para construção, ampliação e reforma de moradias;

VI – recuperação ou produção de imóveis em áreas encortiçadas ou deterioradas, centrais ou periféricas, para fins habitacionais de interesse social;

VII – outros programas e intervenções na forma aprovada pelo Conselho Gestor do FNHIS.

¹² As outras condições de acesso, que vem sendo praticadas pelos gestores do FNHIS são a criação do fundo local de habitação de interesse social e constituição do conselho do fundo, conforme material de divulgação do Ministério das Cidades, disponível em: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/fnhis/Postal_Mcidades%20Novos%20Prazos.pdf>.

§ 1º Será admitida a aquisição de terrenos vinculada à implantação de projetos habitacionais.

§ 2º A aplicação dos recursos do FNHIS em áreas urbanas deve submeter-se à política de desenvolvimento urbano expressa no plano diretor de que trata o Capítulo III da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (BRASIL, 2001), ou, no caso de Municípios excluídos dessa obrigação legal, em legislação equivalente.

A Lei nº 11.124/2005 atribui aos Estados que aderirem ao SNHIS a responsabilidade de “atuar como articuladores das ações do setor habitacional no âmbito do seu território, promovendo a integração dos planos habitacionais dos Municípios aos planos de desenvolvimento regional, coordenando atuações integradas que exijam intervenções intermunicipais, em especial nas áreas complementares à habitação, e dando apoio aos Municípios para a implantação dos seus programas habitacionais e das suas políticas de subsídios” (art. 17).

Os programas de habitação de interesse social, de que fala a Lei nº 11.124/2005, foram instituídos, na forma de Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), pela Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009 (BRASIL, 2009), que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e a regularização de assentamentos localizados em áreas urbanas.

A finalidade do PMCMV é criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda mensal de até 10 (dez) salários mínimos. (art. 2º). O PNHU, especificamente, tem como objetivo subsidiar a produção e a aquisição de imóvel para os segmentos populacionais com renda familiar mensal de até 6 (seis) salários mínimos e suas ações devem incluir a produção ou aquisição de novas unidades habitacionais em áreas urbanas e a requalificação de imóveis já existentes em áreas consolidadas (art. 4º, § 1º).

Justificada pela necessidade de garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, é instituída na Lei (Cap. III, art. 46) a regularização fundiária de assentamentos urbanos, que pode ser de dois tipos (art. 47):

VII – regularização fundiária de interesse social: regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos:

a) em que tenham sido preenchidos os requisitos para usucapião ou concessão de uso especial para fins de moradia;

b) de imóveis situados em ZEIS; ou

c) de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social; e

VIII – regularização fundiária de interesse específico: regularização fundiária quando não caracterizado o interesse social nos termos do inciso VII.

A regularização fundiária de interesse social depende da análise e aprovação, pelo Município, do projeto de regularização fundiária. Tal aprovação corresponde ao licenciamento ambiental e urbanístico do projeto, desde que o Município tenha conselho de meio ambiente e órgão ambiental capacitado (art. 51). No caso da regularização fundiária de interesse específico, é exigida a aprovação do projeto de regularização fundiária pela autoridade licenciadora, com emissão das licenças urbanística e ambiental (art. 61).

Resguardada a dúvida quanto à exigência ou não da emissão de licença ambiental pelo órgão licenciador, para projetos de regularização de interesse social, é na permissão de ocupação de áreas de preservação permanente (APP) que se constata uma grande diferença entre os dois tipos de regularização, que pode interferir decisivamente na sustentabilidade dos assentamentos de baixa renda. No que diz respeito à regularização de interesse social, a Lei estabelece que:

§ 1º do art. 54. O Município poderá, por decisão motivada, admitir a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente, ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada, desde que estudo técnico comprove que esta intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior.

Em relação à regularização fundiária de interesse específico, é explicitado um padrão de exigência diferente, para o projeto de regularização, o que sugere a desconsideração do princípio constitucional da isonomia (BRASIL, 1988, art. 5º):

§ 1º do Art. 61. O projeto de que trata o caput deverá observar as restrições à ocupação de Áreas de Preservação Permanente e demais disposições previstas na legislação ambiental.

§ 2º A autoridade licenciadora poderá exigir contrapartida e compensações urbanísticas e ambientais, na forma da legislação vigente.

Art. 62. A autoridade licenciadora deverá definir, nas licenças urbanística e ambiental da regularização fundiária de interesse específico, as responsabilidades relativas à implantação:

I – do sistema viário;

II – da infraestrutura básica;

III – dos equipamentos comunitários definidos no projeto de regularização fundiária; e

IV – das medidas de mitigação e de compensação urbanística e ambiental eventualmente exigidas.

§ 1º A critério da autoridade licenciadora, as responsabilidades previstas no caput poderão ser compartilhadas com os beneficiários da regularização fundiária de interesse específico, com base na análise de, pelo menos, 2 (dois) aspectos:

I – os investimentos em infraestrutura e equipamentos comunitários já realizados pelos moradores; e

II – o poder aquisitivo da população a ser beneficiada.

§ 2º As medidas de mitigação e de compensação urbanística e ambiental exigidas na forma do inciso IV do caput deverão integrar termo de compromisso, firmado perante as autoridades responsáveis pela emissão das licenças urbanística e ambiental, ao qual se garantirá força de título executivo extrajudicial.

A Lei nº 11.977/2009 está de acordo com a legislação ambiental - no caso, a Resolução CONAMA nº 369/2006, que flexibilizou a ocupação de APP em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) declaradas pelo Plano Diretor ou outra Lei municipal – porque não permite intervenções em APP para a regularização fundiária em casos que não sejam caracterizados como de interesse social (baixa renda). Todavia, ela também permite a regularização de áreas com poucos problemas de dominialidade ou de áreas públicas declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social, que não tenham sido declaradas em Lei.

3.3 Lei do parcelamento do solo urbano

A Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (BRASIL, 1979), que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, estabelece que: “O parcelamento do solo urbano poderá ser

feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes” (Art. 2º).

Essa Lei foi alterada pelas Leis nº 9.785, de 29.1.1999 (BRASIL, 1999), nº 10.932, de 3.8.2004 (BRASIL, 2004a), e nº 11.445, de 5.1.2007 (BRASIL, 2007). As modificações pertinentes aos artigos discutidos neste Relatório são informadas em parênteses.

No Art. 3º (em redação dada pela Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999), são especificadas as situações, todas elas de vulnerabilidade ambiental, em que não é permitido o parcelamento do solo para fins urbanos, como se segue:

Art. 3º. Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal.

Parágrafo único. Não será permitido o parcelamento do solo:

I - em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas;

II - em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados;

III - em terreno com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes;

IV - em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação;

V - em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção.

Limitações à ocupação são expressas em alguns dos requisitos urbanísticos para o loteamento (Cap. II, art. 4º), como se segue:

[...]

III - ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não-edificável de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica; ([Redação dada pela Lei nº 10.932, de 3.8.2004](#))

IV - as vias de loteamento deverão articular-se com as vias adjacentes oficiais, existentes ou projetadas, e harmonizar-se com a topografia local.

§ 1º A legislação municipal definirá, para cada zona em que se divida o território do Município, os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, que incluirão, obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento. ([Redação dada pela Lei nº 9.785, 29.1.1999](#))

[...]

§ 3º Se necessária, a reserva de faixa não-edificável vinculada a dutovias será exigida no âmbito do respectivo licenciamento ambiental, observados critérios e parâmetros que garantam a segurança da população e a proteção do meio ambiente, conforme estabelecido nas normas técnicas pertinentes. [\(Incluído pela Lei nº 10.932, de 3.8.2004\)](#)

Nas instruções para apresentação do Projeto de Loteamento, que constam do Capítulo III, é dado pouco destaque às restrições ambientais a loteamentos. O art. 6º menciona apenas que o interessado, antes da elaboração do projeto de loteamento, deve solicitar que a Prefeitura Municipal ou o Governo do Distrito Federal, quando for o caso, defina as diretrizes para o uso do solo, traçado dos lotes, do sistema viário, dos espaços livres e das áreas reservadas para equipamento urbano e comunitário. Todavia, os municípios com menos de 50 mil habitantes e aqueles cujo plano diretor contenha diretrizes de urbanização para a zona em que se situa o parcelamento, poderão dispensar, por lei, a fase de fixação de diretrizes (art. 8º; [Redação dada pela Lei nº 9.785, 29.1.1999](#)).

O art. 9º, do mesmo capítulo, especifica que o memorial descritivo do Projeto de Loteamento deve conter, obrigatoriamente, “as condições urbanísticas do loteamento e as limitações que incidem sobre os lotes e suas construções, além daquelas constantes das diretrizes fixadas” (§ 2º, inciso II).

É interessante observar que, de acordo com o art. 13, capítulo V, cabe ao Estado fixar diretrizes para disciplinar a aprovação de loteamentos ou desmembramentos, pela Prefeitura Municipal ou pelo Distrito Federal, , excepcionalmente, nas seguintes condições ([Redação dada pela Lei nº 9.785, 29.1.1999](#)):

I - quando localizados em áreas de interesse especial, tais como as de proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, assim definidas por legislação estadual ou federal;

II - quando o loteamento ou desmembramento localizar-se em área limítrofe do Município, ou que pertença a mais de um Município, nas regiões metropolitanas ou em aglomerações urbanas, definidas em lei estadual ou federal;

III - quando o loteamento abranger área superior a 1.000.000 m² (um milhão de metros quadrados).

Parágrafo único. No caso de loteamento ou desmembramento localizado em área de Município integrante de região metropolitana, o exame e a anuência prévia à aprovação do projeto caberão à autoridade metropolitana.

A Lei estabelece, ainda, que:

Art. 14 - Os Estados definirão, por decreto, as áreas de proteção especial, previstas no inciso I do artigo anterior.

Art. 15 - Os Estados estabelecerão, por decreto, as normas a que deverão submeter-se os projetos de loteamento e desmembramento nas áreas previstas no art. 13, observadas as disposições desta Lei.

Parágrafo único. Na regulamentação das normas previstas neste artigo, o Estado procurará atender às exigências urbanísticas do planejamento municipal.

Finalmente, cabe ressaltar que constitui crime contra a Administração Pública¹³ dar início ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos sem autorização do órgão público competente, ou em desacordo com as disposições da Lei nº 6.766/1979 ou das normas pertinentes do Distrito Federal, Estados e Municípios; bem como sem observância das determinações constantes do ato administrativo de licença (art. 50).

¹³ Pena: Reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa de 5 (cinco) a 50 (cinquenta) vezes o maior salário mínimo vigente no país.

4 PROPOSTA METODOLÓGICA DE INSERÇÃO DE QUESTÕES AMBIENTAIS NO PLANO DIRETOR

“O Plano Diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”

(Estatuto da Cidade, art. 40)

A Proposta Metodológica que se segue contempla a inserção de questões ambientais no Plano Diretor, enquanto instrumento básico da política urbana. Orienta-se pelo art. 42¹⁴, Capítulo III, da Lei nº 10.257/2001 - Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), que define o conteúdo mínimo do Plano Diretor.

Com o intuito de facilitar a discussão, adota-se nesta Proposta a mesma estrutura básica da metodologia desenvolvida pelo Ministério das Cidades (MCidades), para orientar a elaboração do Plano Diretor Participativo, que é composta das seguintes etapas:

- 1ª - leitura participativa da cidade e do território;
- 2ª - formulação e compactuação de propostas;
- 3ª - definição de instrumentos; e
- 4ª - sistema de gestão e planejamento do município.

Assim, cada uma dessas etapas é descrita, em sua forma original, acrescentando-se as sugestões de inserção de questões ambientais, em destaque, no formato de box.

A metodologia do MCidades encontra-se na publicação intitulada Plano Diretor Participativo: Guia para a Elaboração pelos Municípios e Cidadãos (BRASIL, 2004b) e foi amplamente utilizada pelos municípios instados a aprovar seu Plano Diretor até 2006, dentro do prazo estipulado pelo Estatuto da Cidade ¹⁵. O Guia é composto de duas partes, a saber: I - Princípios e diretrizes para elaborar e revisar os planos diretores municipais; e II - Temas

¹⁴ Art. 42. O Plano Diretor deverá conter no mínimo:

I – a delimitação de áreas urbanas onde poder ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei; (referem-se, respectivamente, ao direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, permissão para alteração do uso do solo mediante contrapartida, operações urbanas consorciadas e transferência do direito de construir)

III – sistema de acompanhamento e controle.

selecionados. Os conteúdos de cunho metodológico, que embasam esta Proposta, encontram-se na Parte I.

Cabe ressaltar que, embora não deixe claro como essa recomendação deva ser implementada, o próprio Guia sugere que “o Plano Diretor deve articular outros processos de planejamento já implementados no município e na região, como a Agenda 21, planos de bacia hidrográfica, zoneamento ecológico-econômico, planos de preservação do patrimônio cultura, planos de desenvolvimento turístico sustentável, dentre outros” (BRASIL, 2004c, p. 17).

4.1 Princípios norteadores do Plano Diretor

O Guia publicado pelo MCidades (BRASIL, 2004c, p. 12) informa de que os princípios norteadores do Plano Diretor estão contidos no Estatuto da Cidade. Como a Lei nº 10.257/2001 não explicita princípios, pressupõe-se que esses estejam implícitos nas diretrizes gerais, mediante as quais a política urbana deve cumprir o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, bem como do equilíbrio ambiental (art. 2º).

Dentre as diretrizes gerais que se traduzem em princípios destacam-se, por seu caráter inovador:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis [...]. O direito à cidade origina-se nos princípios constitucionais das funções sociais da cidade e da propriedade, norteadores da política urbana. A idéia do **direito às cidades sustentáveis** coloca-se como princípio norteador da política urbana (INSTITUTO PÓLIS, 2001, p. 32 e 34); e

II - gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. De acordo com o Instituto Pólis (2001, p. 32-33), essa diretriz se baseia nos preceitos constitucionais da democracia participativa, da cidadania, da soberania e participação popular. Assume-se, como princípio básico da política urbana, o imperativo de se discutir os rumos das cidades com os vários setores da sociedade. Garante-se, dessa forma, a **participação da população nas decisões de interesse público**, por meio dos instrumentos estabelecidos na Lei.

¹⁵ O Estatuto da Cidade (art. 50) deu prazo de cinco anos para aprovação do Plano Diretor, nos casos de Municípios para os quais fosse obrigatório ou que não tivessem o Plano Diretor aprovado na data de entrada em vigor da Lei. Esse prazo correspondia, então, à data de 11/07/2006.

4.2 Etapas metodológicas de elaboração do Plano Diretor com inserção de questões ambientais

Orientando-se pelo princípio da participação social na gestão da cidade, o Ministério das Cidades adotou o modelo do Plano Diretor Participativo e sugeriu, como medidas preparatórias para viabilizar a sua construção, em processo participativo (BRASIL, 2004a, p. 17-19):

- O processo participativo de elaboração do Plano Diretor deve ser conduzido pelo Poder Executivo, articulado com representantes do Poder Legislativo, Sociedade Civil, e com a participação do Ministério Público, juízes e registradores de cartórios. É importante que todas as etapas sejam conduzidas, elaboradas e acompanhadas pelas equipes técnicas da Prefeitura e por moradores do município.

- A prefeitura deve definir uma equipe de coordenação, formada por técnicos de diversos setores da administração. Essa equipe pode ser complementada com profissionais especialistas ou consultores, cujos contratos devem incluir cláusulas que prevejam (i) a transferência eficaz de conhecimento e (ii) a efetiva capacitação da equipe local que participe da elaboração do Plano Diretor. Também é importante envolver entidades profissionais de assistência técnica (como engenharia e arquitetura públicas, assistência judiciária, profissionais especializados em mobilização social, etc.).

- A prefeitura deve disponibilizar espaços nos quais convivam todos os que trabalhem para elaborar o Plano Diretor, de modo a propiciar a socialização de informações e a efetiva capacitação dos cidadãos, no processo decisório.

- A equipe de coordenação deve utilizar estratégias eficazes de comunicação pública – por meio de rádio, televisão, internet, jornais, cartilhas, teatro, redes sociais da sociedade civil organizada, etc.- para mobilizar os cidadãos e divulgar informações e propostas, de modo a tornar o processo público e transparente. A população deve saber onde encontrar documentos para consulta, em prédios da Prefeitura e em outros pontos da cidade. No caso de já haver redes e estruturas de orçamento participativo, é muito importante envolvê-las na elaboração do Plano Diretor.

- O município pode aproveitar o momento de elaboração do Plano Diretor para instalar o Conselho da Cidade ou equivalente, de modo a dispor de um fórum permanente para discutir a cidade, mobilizar os cidadãos e facilitar a integração de políticas.

- A equipe de coordenação deve começar o seu trabalho pela organização das informações já disponíveis na Prefeitura – legislação, estudos, dados, mapas, relação de interlocutores potenciais. Ao mesmo tempo, deve começar também o trabalho de sensibilizar e mobilizar a sociedade civil – entidades, instituições, movimentos sociais e cidadãos em geral.

4.2.1 Primeira etapa: “Ler a Cidade e o Território” - Leitura Participativa

Nesta etapa, trata-se de identificar e entender a situação do município – a área urbana e a área rural, seus problemas, seus conflitos e suas potencialidades. A leitura da cidade começará por leituras técnicas e leituras comunitárias, independentes, mas realizadas no mesmo período, com vistas à identificação e discussão dos principais problemas, conflitos e potencialidades, do ponto de vista dos diversos segmentos sociais. Deve contemplar as possíveis alternativas para a solução dos problemas detectados, procurando enfocar todo o território do município.

A leitura técnica ajuda a entender a cidade pela comparação entre dados e informações socioeconômicas, culturais, ambientais e de infraestrutura disponíveis. Esse trabalho deve ser feito pela equipe técnica da Prefeitura e, se necessário, pode ser complementado com estudos contratados ou que envolvam universidades regionais ou outras instituições de ensino e pesquisa. Mais do que reunir dados globais e médias locais do município, a leitura técnica deve revelar a diversidade, as desigualdades entre a zona urbana e rural, ou entre bairros de uma cidade; deve reunir análises de problemas e tendências de desenvolvimento local e, sempre que possível, deve considerar o contexto regional de cada município; dentre outros.

A leitura comunitária é feita pelos diferentes segmentos socioeconômicos: empresários, profissionais, trabalhadores, movimentos populares, entre outros, a partir das informações geradas pela leitura técnica. Assim, para alimentá-la e consolidá-la, é importante que as informações sejam apresentadas em linguagem acessível à maioria. Essas informações são importantes para orientar as discussões, no sentido de estabelecer uma compreensão geral do município. Dentre os aspectos que todos devem conhecer destacam-se, por exemplo, a distribuição dos equipamentos públicos e da infraestrutura existentes na cidade; a relação

entre terras disponíveis para habitação e possibilidade de acesso a elas (para diferentes faixas de renda); ou a localização e caracterização das áreas mais importantes (ou mais ameaçadas) para preservação ambiental e cultural.

COMENTÁRIO

A leitura participativa da realidade do município deve orientar-se, acima de tudo, pelo direito à cidade sustentável. Buscar a sustentabilidade urbana significa, nos termos da Agenda 21 (cap. 7, item 7.13), gerenciar a cidade de modo a “desenvolver a capacidade de sustentar sua produtividade, melhorar as condições de vida de seus habitantes e obter recursos naturais de forma sustentável” (CNUMAD, 1992).

A noção de sustentabilidade é multidimensional, ou seja, não é possível pensar em sustentabilidade urbana sem que as três grandes dimensões do desenvolvimento – social, econômica e ecológica – estejam adequadamente articuladas. Cabe, então, ao Plano Diretor, enquanto “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” (BRASIL, 2001, art. 40), promover essa articulação, definindo diretrizes, instrumentos e ações que coloquem o município no caminho da sustentabilidade.

PROPOSTA

Como as características do meio ambiente impõem restrições à ocupação urbana, propõe-se que a leitura participativa da realidade comece pela delimitação, em mapa de uso do solo ou imagem de satélite, das áreas não passíveis de parcelamento ou desmembramento, em decorrência de condicionantes legais (contidos, particularmente, no Código Florestal e Resolução CONAMA 369/2006; Lei do parcelamento do solo; Lei da Política Nacional do Meio Ambiente e Lei do SNUC), passando-se a seguir às áreas para as quais existam requisitos urbanísticos, nos termos da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (BRASIL, 1979), ou restrições de uso pelo fato de se encontrarem em zona de amortecimento de unidade de conservação.

Esse mapeamento abrirá espaço para a discussão dos princípios da precaução e da prevenção que regem a legislação ambiental, bem como das questões econômicas e sociais vinculadas à ocupação irregular de áreas vulneráveis, suas causas e possibilidades de reversão ou controle.

O mapa (ou imagem), que servirá de base para esse trabalho, deve ser previamente preparado pela equipe de coordenação, de modo a conter informações já integradas sobre uso e ocupação atual do solo, topografia e hidrografia. Como um refinamento e ampliação do foco das discussões, podem ser disponibilizados – na mesma escala e em material transparente, de modo a permitir sobreposições – o mapa pedológico, de vegetação, clima, ruído, situação fundiária, infraestrutura urbana, densidade populacional, escolaridade, idade, classes de renda por bairro, e outros porventura existentes no município.

O Guia (BRASIL, 2004a) ressalta a importância dos mapas para facilitar a leitura da realidade local, porque ajudam a visualizar as informações reunidas nas leituras técnica e comunitária. Entre os mapas temáticos básicos para a compreensão da realidade do município, destacam-se:

– **Mapas temáticos sobre o território:** para visualização dos fatores condicionantes e potencialidades físico-ambientais (geomorfologia, clima, hidrografia, vegetação, solos, dentre outros). Devem identificar as áreas mais expressivas para preservação ambiental, a começar pelas unidades de conservação ambiental já estabelecidas, pelo município, Estado e União; atividades rurais; e proteção de mananciais. Trata-se, basicamente, de mapear:

- **Riscos para a ocupação urbana:** risco de deslizamento, erosão, inundação, contaminação do subsolo ou outros fenômenos desse tipo, e as áreas degradadas que exijam ações especiais de recuperação.

COMENTÁRIO

O risco, do ponto de vista da ocupação urbana, deve ser entendido não como uma condição da natureza, mas como resultado do encontro de um fator natural (água, solo, ar), em situação de vulnerabilidade, com uma ação antrópica inadequada àquela situação específica de vulnerabilidade. Exemplo: certas classes de solo, em determinadas condições topográficas, são naturalmente vulneráveis a processos erosivos e deslizamentos de terra. Todavia, o risco de que ocorra erosão ou deslizamento vai depender, quase sempre, de que o ser humano retire ou não a cobertura vegetal desse solo, provoque movimentos de terra para construir ou plantar, derive cursos de drenagem de águas pluviais para a área, etc.

PROPOSTA

Propõe-se que os mapas de risco, que devem ser confeccionados separadamente, para cada fator natural, sejam o resultado da agregação de uma análise da sensibilidade ou vulnerabilidade do fator natural ao uso antrópico e de uma análise do potencial de danos que cada uso antrópico representa para o mesmo fator natural. O método mais adequado para avaliação dos riscos ambientais de interesse para a ocupação urbana - porque vinculados à própria ação antrópica em escala local ou regional - denomina-se Análise do Risco Ecológico. Aplica-se tanto à fase de diagnóstico quanto à fase de construção de propostas de ordenamento territorial (FARIA, 2004).

- **Áreas para preservação cultural:** áreas e/ou elementos de interesse, para que sejam oficialmente protegidos pelo poder Público, nos diferentes níveis de governo;

áreas de preservação de patrimônio histórico e cultural, tombadas ou protegidas; e áreas de valor cultural ou simbólico para a comunidade.

- **Estrutura fundiária:** situação da propriedade da terra (regular e irregular), distribuição e forma de uso da propriedade, como por exemplo, imóveis, lotes ou glebas vazios, especialmente os que já sejam servidos de infra-estrutura. Esse tema é importante para que se apliquem os instrumentos legais, e demandará esforço especial dos municípios; mesmo os municípios que já têm cadastros atualizados, na sua maioria ainda não reuniram todas as informações indispensáveis para encaminhar soluções.

- **Evolução histórica da cidade e do território:** o núcleo inicial da cidade, seus marcos de origem, referências históricas e culturais, principais períodos e fatores que determinaram a forma de ocupação.

COMENTÁRIO

É provável que muitos dos casos de inconformidade com a legislação ambiental e com a lei do parcelamento do solo, identificados na leitura participativa, tenham suas causas nas formas históricas de ocupação urbana. Principalmente, no caso dos recursos hídricos, tem sido da tradição brasileira construir cidades junto a cursos d'água, que são usados para abastecimento, banho, dessedentação de animais, lançamento de esgoto, drenagem e lixo, vias de comunicação, etc.

PROPOSTA

Sugere-se a inserção de uma análise da história ambiental do município e seu entorno, especialmente nos casos em que houver a necessidade de recuperação de áreas degradadas, recomposição do trajeto de cursos d'água (que tenham sido "corrigidos" ou canalizados), recomposição de mata ciliar, repovoamento da fauna de rios e lagos, requalificação de sítios históricos, remoção de obras de engenharia e até mesmo remoção de população.

Com a ajuda da comunidade, podem ser obtidas informações preciosas (documentos, fotos, relatos orais) sobre a situação existente antes das intervenções humanas, que possibilitam a compreensão das causas dos problemas atuais, primeiro passo na busca de soluções. Esse caminho foi usado, por exemplo, na recomposição das curvas originais no percurso do Rio Mississipi, de modo a diminuir a força cada vez mais incontrolável de enchentes periódicas. Além de embasar as soluções de engenharia, o material aportado pela população subsidiou o projeto de recomposição de matas ciliares.

• **Inserção regional do município:** especialmente, em relação à circulação de pessoas, de mercadorias, de bens e serviços. Devem ser analisados e mapeados os vínculos entre municípios, sejam eles vizinhos ou não.

PROPOSTA

Incluir uma leitura da importância econômica relativa de unidades de conservação, atrativos naturais, bosques, empreendimentos de ecoturismo, estâncias hidrominerais, etc., para o estabelecimento de vínculos com outros municípios.

• **Indicadores de mobilidade e circulação:** indicar e mapear os deslocamentos da população, circulação viária, transportes na cidade e na região; localizar áreas de maior incidência de acidentes de trânsito; quantificar frota de veículos, ônibus, automóveis, bicicletas, pólos geradores de tráfego, dentre outros.

PROPOSTA

Inserir um levantamento das alternativas de transporte público para o acesso a unidades de conservação, parques urbanos, museus, atrativos naturais e culturais, etc.

– **Mapas de caracterização e distribuição da população e seus movimentos**

- População por bairro e densidade;
- População por faixa etária e escolaridade;
- População por condições de emprego e de renda familiar;
- Crescimento ou evasão de população.

PROPOSTA

Realizar um cruzamento das informações sobre população com as condições de vulnerabilidade ambiental mapeadas no início da leitura da realidade.

– **Mapas de uso do solo**

Refere-se ao **mapa de ocupação atual do território:** atividades e formas de uso e ocupação do solo já existentes, formais e informais, regulares ou não, vazios urbanos e zona rural, áreas habitacionais, indicando diferentes padrões existentes na cidade, áreas com edificações de maior altura, densidades habitacionais, morfologias.

– **Mapas da infraestrutura urbana**

- Serviços e equipamentos e níveis de atendimento:
- Redes de infraestrutura (esgotamento sanitário, água, luz, telefone, drenagem, TV a cabo, infovias e outras);
- Redes de equipamentos (educação, saúde, cultura, esporte e lazer, etc.);
- População atendida por rede de água, esgotos e drenagem.

COMENTÁRIOS

1. O lixo disposto inadequadamente em áreas urbanas é um dos problemas ambientais mais sérios do país. Além de poluir cursos d'água, solo e água subterrânea, é foco de vetores de doenças, atrai animais peçonhentos, exala odores desagradáveis e é profundamente antiestético. Pesquisas de opinião, com turistas estrangeiros, apontam o lixo como o fator que mais incomoda, nas cidades brasileiras, ainda pouco motivadas em dar uma destinação econômica aos ricos resíduos sólidos urbanos.

2. Outro problema que se perpetua no país é o lançamento de esgoto urbano em corpos d'água, sem o devido tratamento, e as fossas construídas inadequadamente, levando à contaminação das águas subterrâneas.

PROPOSTAS

1. Incluir o mapeamento das áreas de cobertura do serviço de coleta de resíduos sólidos e a localização das instalações de tratamento e disposição final, inclusive de lixo hospitalar e lixo tóxico.

2. Incluir, na leitura, a questão das fossas e do destino final dado ao esgoto e ao lixo, com foco nas consequências dessas práticas para o meio ambiente e o próprio ser humano.

– Mapas da atividade econômica do município

- Atividades econômicas predominantes, inclusive as informais e sua importância local e regional;
- Atividades em expansão ou em retração, não só em termos de número de empregos e de empresas, mas de sua participação na composição da receita do município.

COMENTÁRIO

De um modo geral, toda cidade com mais de 20.000 habitantes abriga empreendimentos causadores de impacto ambiental significativo. O licenciamento desses empreendimentos exige a realização de Estudos de Impacto Ambiental, que contêm informações (textos e mapas) sobre o meio

natural e socioeconômico, não só da área de localização do empreendimento, como também de sua área de influência direta e indireta.

PROPOSTA

Aprofundar a leitura participativa da atividade econômica com a análise dos Estudos de Impacto Ambiental que propiciaram o licenciamento dos principais empreendimentos, com vistas a uma melhor compreensão da situação ambiental do município (poluição do ar, solo e água, apropriação de recursos naturais, remanejamento de população, interferência no modo de vida e saúde da população, atração de migrantes, responsabilidade socioambiental, etc.)

Outras informações que o Guia considera importantes, na leitura participativa são:

- Dinâmica imobiliária

Analisar o mercado imobiliário, tendências em curso (áreas em retração, em expansão, entre outras) e novos produtos imobiliários.

- Legislação

Levantar a legislação urbanística, leis de uso do solo, parcelamento, códigos de obras, posturas ambiental e patrimonial nos âmbitos municipal, estadual e federal, que incidem no município; analisar a atualidade dessa legislação (onde e se a legislação está ou não sendo aplicada; onde as formas de ocupação contrariam, tem contrariado ou podem vir facilmente a contrariar a legislação em vigor e porque).

COMENTÁRIO

Com um mapeamento inicial das áreas afetadas pelos condicionantes impostos pela legislação federal ao parcelamento e desmembramento do solo, sugerido no início deste capítulo, podem ser evidenciadas as ocupações que contrariam a legislação. A hierarquia das leis dá ao legislativo municipal a possibilidade de determinar apenas condicionantes mais rígidos do que aqueles definidos pelo Poder Público federal ou estadual. Sob essa ótica, a análise da legislação urbanística municipal pode restringir-se, nesse primeiro momento, à confirmação dos condicionantes e a uma interpretação das causas e conseqüências de sua não observação.

PROPOSTA

A análise da atualidade da legislação municipal deve ser realizada à luz das diretrizes compactuadas para o Plano Diretor, que só serão conhecidas ao final do processo de elaboração. A partir dela, seria então realizada a revisão dos instrumentos urbanísticos em vigor, no município, para submissão ao Poder

Legislativo, juntamente com o Plano Diretor. Por tratar-se de matéria complexa, a revisão deve ser realizada por técnico especializado em legislação urbanística municipal.

- Estudos existentes

Levantar planos, estudos e projetos sobre o município, seus problemas, locais integrados, sociais, econômicos, demográficos, ambientais; potencialidades e vocação (por exemplo, estudos feitos em fóruns de desenvolvimento da Prefeitura ou outras instituições).

COMENTÁRIO

A Agenda 21 local, por ser um plano estratégico de desenvolvimento sustentável do município (v. item 2.3), certamente constitui o instrumento mais importante a analisar, na leitura participativa da realidade local, porque aborda questões estratégicas para a política urbana (geração de emprego e renda, diminuição das disparidades regionais e interpessoais de renda, mudanças nos padrões de produção e consumo, construção de cidades sustentáveis, adoção de novos modelos e instrumentos de gestão).

Quando construída antes ou conjuntamente com o Plano Diretor, a Agenda 21 pode tornar-se um elemento central do planejamento municipal, pela abordagem sistêmica e de longo prazo de problemas e necessidades. Ela contém metas concretas e define os meios para a sua implementação, vinculando-as aos instrumentos existentes de planejamento formal (orçamento plurianual, instrumentos fiscais, etc.)

Outros instrumentos importantes para orientar a tomada de decisões estratégicas para o desenvolvimento do município são, quando existentes, o Zoneamento Ecológico-Econômico e o Zoneamento Costeiro (v. item 2.1.2), bem como planos estaduais de desenvolvimento sustentável.

PROPOSTA

Após conhecer potencialidades e dificuldades para que a cidade passe a trilhar o caminho do desenvolvimento sustentável, por meio da leitura participativa dos condicionantes ambientais à ocupação do solo, tendências da atividade econômica e características da estrutura social, é importante que se passe a construir uma visão de futuro para o município, a partir da análise de planos de desenvolvimento de abrangência nacional, regional e municipal. Dentre esses planos, destacam-se a Agenda 21 local, o Zoneamento Ecológico-Econômico, o Zoneamento Costeiro, e planos estaduais desenvolvimento sustentável, desde que disponíveis.

No caso da Agenda 21 local, como o caminho metodológico utilizado guarda grande similaridade com o processo participativo de elaboração do Plano Diretor, envolvendo, com frequência, os mesmos atores, propõe-se que se dê atenção não apenas ao conteúdo da Agenda, como também às características do

processo que a gerou, de modo a evitar repetição de erros e potencializar esforços.

Esta etapa culmina com o **confronto das leituras técnica e comunitária**, para identificar informações e referências convergentes e divergentes e elaboração da síntese das leituras, em textos e mapas, nos quais se identifiquem as principais tendências, problemas, conflitos e potenciais do município. Os mapas devem ser acessíveis e estar disponíveis para todos os participantes da elaboração do Plano Diretor e municípios em geral.

O Guia ressalta que, neste ponto do trabalho, afloram alguns dos temas e conflitos mais importantes para a cidade, que podem ser, por exemplo, o direito a moradia *versus* a necessidade de conservação do meio ambiente, em área de proteção ambiental ocupada irregularmente; a tendência de verticalização, em núcleo histórico; a concentração de lotes vagos nas áreas centrais *versus* a expansão das periferias em áreas sem infraestrutura ou ambientalmente frágeis; problemas de circulação *versus* problemas de congestionamento; ocupação de encostas ou de áreas inundáveis.

4.2.2 Segunda etapa: Formulação e pactuação de propostas

De acordo com o Guia, a partir da etapa de leitura participativa serão definidos os temas prioritários para o futuro da cidade e para a reorganização territorial do município, dentro de uma visão estratégica orientada para a escolha do que pode ser, efetivamente, objeto de intervenção de um Plano Diretor.

Para cada tema prioritário devem ser definidas as estratégias e os instrumentos mais adequados, considerando-se as características e os objetivos da cidade, que estarão contidos no Plano Diretor. Essas estratégias e instrumentos são os caminhos e os meios para a construção da cidade que se deseja, e devem ser discutidos e pactuados com todos os participantes do processo, de modo a assegurar as condições necessárias para transformar a realidade do município.

O Plano Diretor deve considerar aspectos ambientais, culturais, turísticos, econômicos e sociais, de forma articulada, mesmo que alguns deles não se incluam, de início, entre os temas prioritários. Os traços específicos de cada município devem ser tratados sempre como

tema prioritário no Plano Diretor: se o município inclui peças importantes do patrimônio cultural ou ambiental; se é município turístico, industrial, rural; ou outros.

Da mesma forma, se o município estiver na área de influência de algum grande projeto, os impactos da implementação desse projeto devem ser tratados como um dos temas centrais do Plano Diretor. Nesse caso, particularmente, é indispensável que os empreendedores públicos e privados envolvidos no projeto participem da discussão do Plano Diretor. Universalizar o acesso ao saneamento ambiental - abastecimento de água, drenagem, esgotamento sanitário e resíduos sólidos - e explicitar o modelo de gestão também são temas que devem ser tratados como fundamentais, no Plano Diretor.

É recomendável que, ao final da etapa de formular e pactuar propostas para o Plano Diretor, os temas centrais, objetivos e estratégias sejam discutidos e decididos com os diversos segmentos da sociedade e com todas as instituições envolvidas na elaboração do Plano Diretor. Esse momento é fundamental, para avaliar e corrigir rumos e definir a linha básica do Plano Diretor.

COMENTÁRIO

A escolha dos temas centrais, objetivos e estratégias do Plano Diretor, exigirá a construção de cenários alternativos de reorganização e expansão do território, voltados para atender as demandas de áreas para parcelamento, desmembramento, proteção e preservação, oriundas da população em geral ou dos agentes econômicos, em particular.

PROPOSTA

Propõe-se a construção de cenários alternativos de organização do território, para embasar as discussões e tomada de decisão dos atores envolvidos na elaboração do Plano Diretor, em relação à designação de espaços para atender a demandas sociais e econômicas. Base para esses cenários deve ser, sempre, um mesmo mapa de uso do solo, em que as áreas sobre as quais incidam condicionantes legais tenham sido previamente demarcadas como espaços não passíveis de ocupação, por terem o seu uso já fixado em Lei. Excluindo-se essas áreas, previnem-se novas irregularidades e restringem-se os espaços de pactuação ao que é permitido na Lei. Em uma etapa posterior, serão discutidos os instrumentos a adotar para que esses espaços recuperem ou mantenham a função prevista na Lei.

4.2.3 Terceira etapa: Definição de instrumentos

As propostas pactuadas na Segunda Etapa devem estar estreitamente articuladas com instrumentos de planejamento e de política urbana. O Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001)

oferece mais de 30 instrumentos para que o município exerça um controle mais efetivo de seu território. Além dos instrumentos tradicionais, de natureza normativa, a Lei introduz instrumentos inovadores, tanto para indução do desenvolvimento e inclusão territorial da população marginalizada, quanto para garantir a gestão democrática do município. É importante observar quais desses instrumentos são adequados à realidade municipal; e se colaboram para que a cidade atinja os objetivos e encaminhe com sucesso as estratégias definidas no Plano Diretor.

COMENTÁRIO

Os instrumentos da política urbana, previstos no Estatuto da Cidade (art. 4º), são provavelmente suficientes para garantir ou incentivar a cumprimento dos princípios da prevenção e da precaução no ordenamento do uso do solo urbano, bem como incentivar a preservação.

PROPOSTAS

1. Fazer constar, na ficha de cadastro no IPTU, a existência de APP na propriedade, suas dimensões e, se possível, o estado de preservação (todos os itens de fácil constatação em imagem de satélite e fotos aéreas). Dessa forma, o proprietário torna-se oficialmente ciente da responsabilidade de preservar essas áreas.
2. Discutir, com os parceiros do Legislativo e Ministério Público, a possibilidade de estabelecimento de valor diferenciado de IPTU para propriedades que possuam APP preservada. Além do efeito didático e da garantia de retorno do recurso em forma de benefícios para a sustentabilidade urbana, no longo prazo, essa seria uma forma de compensar o proprietário pelos custos de manutenção da APP (p. ex.: retirada de lixo e entulho, controle de espécies invasoras, sinalização, cercamento para recomposição natural).
3. Criar incentivos à recuperação de APP em propriedade urbana. Isso deve ocorrer mediante projeto de recomposição da vegetação, elaborado sob a orientação do órgão ambiental.
4. Criar incentivos não financeiros (p. ex. doação de projeto padrão e/ou de parte do equipamento) à adoção de soluções alternativas de esgotamento sanitário em áreas não atendidas pelo sistema de esgoto municipal, de modo a evitar poluição do solo e águas subterrâneas, bem como proliferação de doenças endêmicas.

A legislação urbanística, particularmente as leis de parcelamento do solo e de uso e ocupação do solo, devem ser revistas e incorporadas ao Plano Diretor.

O Estatuto da Cidade (art. 40) estabelece, também, que os instrumentos de política econômica, tributária e financeira dos municípios devem adequar-se aos objetivos do planejamento territorial. Isso significa que deve haver coerência entre o modo de aplicar tributos (como IPTU, ISS e, inclusive, a Lei Orçamentária) e o Plano Diretor do município.

As propostas de investimentos, inseridas no Plano Diretor, devem orientar as prioridades de governo definidas no Plano Plurianual (PPA) do município, nas diretrizes orçamentárias e nos orçamentos anuais, que serão elaborados depois de o Plano Diretor estar aprovado.

O cap. IV do Estatuto da Cidade, que trata da gestão democrática, oferece os instrumentos para que o município implante o processo de planejamento participativo, com a abertura de canais de participação direta e representativa, como as conferências e os conselhos.

4.2.4 Quarta etapa: Sistema de gestão e planejamento do município

A lei do Plano Diretor deve estabelecer a estrutura e o processo participativo de planejamento para implementar e monitorar o Plano Diretor. O monitoramento compreende avaliações, atualizações e ajustes sistemáticos, que devem estar definidos na lei. O Plano Diretor deve definir também as instâncias de discussão e decisão do monitoramento, como os conselhos, sua composição e suas atribuições.

A forma como o sistema de gestão e de planejamento será implementado e monitorado, para garantir o controle social, dependerá da montagem acordada no pacto de elaboração do Plano Diretor e deverá ser coerente com a capacidade de gestão do município. Por exemplo, por meio do Conselho da Cidade, no Sistema de Gestão e Planejamento do Município, ou estruturas assemelhadas.

A conclusão do Plano Diretor não encerra o processo de planejamento. Ajustes podem e devem ser feitos. É recomendável que o próprio Plano Diretor determine os meios e a sistemática para revisá-lo. Conforme o Estatuto da Cidade, a lei que institui o Plano Diretor deve ser revista pelo menos a cada 10 anos. A revisão e os ajustes devem ser discutidos e acordados de forma integrada com os demais fóruns de discussão atuantes no município, consolidados em conferências municipais e articulados com as demais ações implementadas pelos diferentes níveis de governo.

COMENTÁRIO

Em geral, constata-se que o Plano Diretor, após a aprovação por lei municipal, não se torna parte integrante do processo de planejamento municipal, com incorporação de diretrizes e prioridades no plano plurianual, nas diretrizes orçamentárias e no orçamento anual, como é estabelecido no art. 40, do Estatuto da Cidade.

Poder-se-ia imaginar que isso ocorre por falta de inserção, no sistema de gestão do município, de uma instituição específica (conselho ou comissão permanente) para monitorar a sua implementação. Porém, mesmo nos casos (como o de Marabá-PA) em que há um conselho com poder de decisão, que funciona regularmente desde a aprovação do Plano Diretor, não se verifica uma articulação com o plano plurianual e o orçamento municipal.

PROPOSTA

Incluir, na quarta etapa de elaboração do Plano Diretor, a capacitação dos funcionários responsáveis pela elaboração das diretrizes orçamentárias e orçamento municipal e dos membros do conselho da cidade (ou estrutura assemelhada) em procedimentos padrão para incorporar as diretrizes e prioridades do Plano nos instrumentos de gestão financeira do município. A capacitação deve incluir estratégias de divulgação dos progressos na implementação do Plano Diretor, não só como forma de prestação de contas à sociedade de participou de sua elaboração, como também para consolidá-lo como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

4.3 Síntese das inserções propostas

As questões ambientais, de interesse para o ordenamento territorial urbano, referem-se, particularmente, ao controle, mitigação e prevenção de danos ao meio ambiente, nas áreas onde os fatores naturais se encontrem em situação de vulnerabilidade e fragilidade, para que o uso inadequado do solo não venha a gerar situações de risco, tanto para a saúde e a vida humanas quanto para o sistema econômico.

Para implementar medidas de controle, mitigação e prevenção de danos, a legislação ambiental disponibiliza diversos instrumentos, que foram comentados no item 4.2 e servem de embasamento às sugestões apresentadas no Quadro 3, a seguir, onde é sintetizada uma Proposta Metodológica de Inserção de Questões Ambientais em Instrumentos de Apoio à Gestão Urbana.

QUADRO 3

Síntese da proposta metodológica de inserção de questões ambientais no Plano Diretor

ESTRUTURA METODOLÓGICA BÁSICA PARA ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO (BRASIL, 2004)	PROPOSTA DE INSERÇÃO DE QUESTÕES AMBIENTAIS NA ESTRUTURA DE ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR
<p>Objetivo: identificar e entender a situação do município – a área urbana e a área rural, seus problemas, seus conflitos e suas potencialidades.</p> <p>Passos metodológicos:</p> <p>Leitura técnica (Equipe da Prefeitura + consultores) A leitura técnica ajuda a entender a cidade pela comparação entre dados e informações socioeconômicas, culturais, ambientais e de infraestrutura disponíveis. Deve revelar a diversidade, as desigualdades entre a zona urbana e rural, ou entre bairros de uma cidade; deve reunir análises de problemas e tendências de desenvolvimento local e, sempre que possível, deve considerar o contexto regional de cada município; dentre outros.</p> <p>Leitura comunitária (Diferentes segmentos socioeconômicos) Feita a partir das informações orientadoras geradas pela leitura técnica, que devem ser apresentadas em linguagem acessível à maioria. Dentre os aspectos que todos devem conhecer destacam-se: distribuição de equipamentos públicos e infraestrutura na malha urbana; relação entre terras disponíveis para habitação e possibilidade de acesso a elas (para diferentes faixas de renda); ou localização e caracterização das áreas mais importantes (ou mais ameaçadas) para preservação ambiental e cultural.</p>	<p>Objetivo: iniciar a análise dos problemas, conflitos e potencialidades do município pela delimitação espacial das áreas não passíveis ou com restrições de ocupação.</p> <p>Passos metodológicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ambas as leituras – técnica e comunitária - devem começar pela delimitação, em mapa de uso do solo ou imagem de satélite, das áreas não passíveis de parcelamento ou desmembramento, em decorrência de condicionantes legais (Cód. Florestal e Res. CONAMA 369/2006, Lei do parcelamento do solo, lei da política nacional do meio ambiente e lei do SNUC). - Em seguida, delimitar as áreas com requisitos urbanísticos ou restrições de uso (p. ex.: zona de amortecimento de UC). - Análise das situações mapeadas, discutindo os princípios da precaução e prevenção e as questões econômicas e sociais vinculadas à ocupação de áreas vulneráveis, suas causas e possibilidades de reversão ou controle. <p>Pré-requisito: preparação prévia, pela equipe da Prefeitura, do mapa base (ou imagem) com informações já integradas sobre uso e ocupação atual do solo, topografia e hidrografia. Como um refinamento e ampliação do foco das discussões, podem ser disponibilizados – na mesma escala e em material transparente, de modo a permitir sobreposições - o mapa pedológico, de vegetação, clima, ruído, situação fundiária, infraestrutura urbana, densidade populacional, escolaridade, idade, classes de renda por bairro, e outros porventura existentes no município.</p>

Mapas e informações de apoio à leitura

Objetivo: visualização dos fatores condicionantes e potencialidades físico-ambientais (geomorfologia, clima, hidrografia, vegetação, solos, etc.)

– **Mapas temáticos sobre o território:**

• **Riscos para a ocupação urbana** (deslizamento, erosão, inundação, contaminação do subsolo e outros fenômenos; e áreas degradadas que exijam ações especiais de recuperação)

• **Áreas para preservação cultural** (patrimônio histórico e cultural, áreas tombadas ou protegidas; e áreas de valor cultural ou simbólico para a comunidade).

• **Estrutura fundiária** (situação da propriedade da terra, distribuição e forma de uso da propriedade, como por exemplo, imóveis, lotes ou glebas vazios, especialmente os que já sejam servidos de infraestrutura).

• **Evolução histórica da cidade e do território:** o núcleo inicial da cidade, seus marcos de origem, referências históricas e culturais, principais períodos e fatores que determinaram a forma de ocupação.

• **Inserção regional do município:** especialmente, em relação à circulação de pessoas, de mercadorias, de bens e serviços. Devem ser analisados e mapeados os vínculos entre municípios, sejam eles vizinhos ou não.

• **Indicadores de mobilidade e circulação:** indicar e mapear os deslocamentos da população, circulação viária, transportes na cidade e na região; localizar áreas de maior incidência de acidentes de trânsito; quantificar frota de veículos, ônibus, automóveis,

Mapas e informações de apoio à leitura e à formulação de propostas

Objetivo: agregar, com o apoio de um método de análise de risco ecológico (ARE) informações da Leitura Participativa, de modo a obter um diagnóstico completo da situação de sustentabilidade ecológica e socioeconômica do município, e assim compor uma base para construção do cenário de ordenamento territorial desejado pela sociedade como um todo.

Sugestões de inserção:

• **Mapas de riscos ambientais** devem ser confeccionados, separadamente, para cada fator natural, com uso de um método de análise de risco ecológico (ARE). O risco é o resultado da agregação da sensibilidade ou vulnerabilidade do fator natural ao uso antrópico com o potencial de danos que cada uso antrópico representa para o mesmo fator natural. Aplica-se tanto à fase de Leitura (diagnóstico) quanto à fase de construção do cenário de ordenamento territorial desejado para o município e incorpora as informações dos mapas listados na metodologia do MCidades que reflitam a situação atual do uso do solo e as características atuais dos fatores naturais. Excluem-se, portanto, os mapas relativos à evolução histórica da cidade e do município, que todavia contem informações importantes para interpretar os resultados da Leitura (diagnóstico) e embasar a construção de cenários alternativos e elaboração de propostas.

• Em **complementação aos mapas da evolução histórica** sugere-se realizar uma **análise da história ambiental** do município, com uso de método específico, de modo a entender as causas dos problemas ambientais (ecológicos e sociais) identificados na análise de risco e que ameaçam a sustentabilidade do desenvolvimento municipal. Com a ajuda da comunidade, podem ser obtidas informações preciosas (documentos, fotos, relatos orais) sobre a situação existente antes das intervenções humanas, que possibilitam a compreensão das causas dos problemas atuais, primeiro passo na busca de soluções (Ex.: restauração do curso original do Rio Mississippi).

• Em **complementação à análise da inserção regional do município** sugere-se incluir uma leitura da importância econômica relativa de unidades de conservação, atrativos naturais, bosques, empreendimentos de ecoturismo, estâncias

<p>ETAPA 2 – Formulação e pactuação de propostas</p>	<p>Objetivo: definir os temas prioritários para o futuro da cidade e para a reorganização territorial do município, dentro de uma visão estratégica orientada para a escolha do que pode ser, efetivamente, objeto de intervenção de um Plano Diretor.</p> <p>Passos metodológicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - definição dos temas prioritários a partir da Leitura Técnica. - inclusão de aspectos ambientais, culturais, turísticos, econômicos e sociais entre os temas prioritários, mesmo que não tenham comparecido claramente na Leitura Técnica. Os traços específicos do município devem ser tratados sempre como tema prioritário: se inclui peças importantes do patrimônio cultural ou ambiental; se é município turístico, industrial, rural; se está na área de influência de algum grande projeto. Universalizar o acesso ao saneamento ambiental - abastecimento de água, drenagem, esgotamento sanitário e resíduos sólidos - e explicitar o modelo de gestão também são temas que devem ser tratados como fundamentais, no Plano Diretor. - discussão e decisão, com os diversos segmentos da sociedade, a respeito dos temas centrais, objetivos e estratégias que comporão a linha básica do Plano Diretor. 	<p>Objetivo: definir a construção da sustentabilidade urbana como linha básica do Plano Diretor e orientar a escolha dos temas prioritários pelo princípio do direito à cidade sustentável.</p> <p>Passos metodológicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - formulação, pela equipe da Prefeitura, com base nos resultados da Leitura Participativa da realidade local, do cenário de desenvolvimento e de reorganização territorial desejado para o município; e dimensionamento das necessidades de espaço para atender as demandas sociais e econômicas. - representação espacial da oferta de áreas para abrigar novos usos ou a expansão de usos existentes, no mesmo mapa de uso do solo onde foram demarcadas as áreas não passíveis de ocupação (APP, unidades de conservação, faixas de domínio de rodovias e ferrovias). Nesse mapa também devem ser informadas as facilidades locais, importantes para atrair atividades prioritárias para o desenvolvimento local, tais como: qualidade do ar, disponibilidade de água, condições de mobilidade espacial, infraestrutura de saneamento, mão-de-obra capacitada, equipamentos públicos, etc.). - discussão, com os diversos segmentos da sociedade, de alternativas de reorganização do território que viabilizem o atendimento das necessidades de espaço, culminando sempre com a pactuação das alternativas que farão parte do Plano Diretor. Essa discussão deve orientar-se pelo mapa preparado pela equipe da Prefeitura e restringir-se às áreas passíveis de ocupação, ou seja, espaços com uso fixado em Lei (APP, unidades de conservação, faixas de domínio de rodovias e ferrovias) não serão objeto de pactuação para fins de reorganização territorial. - elaboração, pela equipe da Prefeitura, de uma proposta preliminar de zoneamento que contemple as propostas de reorganização pactuadas com a sociedade.
---	--	---

<p>ETAPA 3 – Definição de instrumentos</p>	<p>Objetivo: articular as propostas de desenvolvimento e reorganização territorial com os instrumentos de planejamento municipal e de política urbana estabelecidos nos Estatuto da Cidade.</p> <p>Passos metodológicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aplicação dos instrumentos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) para que o município exerça um controle mais efetivo de seu território. É importante observar quais desses instrumentos são adequados à realidade municipal; e se colaboram para que a cidade atinja os objetivos e encaminhe com sucesso as estratégias definidas no Plano Diretor. - revisão da legislação urbanística, particularmente as leis de parcelamento do solo e de uso e ocupação do solo, para incorporação ao Plano Diretor. - verificação das necessidades de adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira do município aos objetivos do planejamento territorial. Isso significa que deve haver coerência entre o modo de aplicar tributos (como IPTU, ISS e, inclusive, a Lei Orçamentária) e o Plano Diretor. - orientação das prioridades de governo definidas no Plano Plurianual (PPA), diretrizes orçamentárias e orçamento anual do município pelas propostas de investimentos inseridas no Plano Diretor. - implantação do processo de planejamento participativo, com a abertura de canais de participação direta e representativa, como as conferências e os conselhos. 	<p>Objetivo: utilizar os institutos fiscais e financeiros da política urbana, bem como incentivos não financeiros, para garantir a preservação e prevenir danos aos fatores ambientais (solo, água, ar) que afetem a saúde e a qualidade de vida e restrinjam o direito do cidadão ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.</p> <p>Passos metodológicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - inserção, na ficha de cadastro de imóvel no IPTU, de um item específico para informar da existência de APP na propriedade, suas dimensões e, se possível, o estado de preservação (todos os itens de fácil constatação em imagens de satélite e fotos aéreas). Dessa forma, o proprietário torna-se oficialmente ciente da responsabilidade de preservar essas áreas. - discussão, com os parceiros do Legislativo e Ministério Público, para o devido encaminhamento legal, das seguintes possibilidades: <ul style="list-style-type: none"> .. estabelecimento de valor diferenciado de IPTU para propriedades que possuam APP preservada, como forma de compensar o proprietário pelos custos de manutenção (p. ex.: retirada de lixo e entulho, controle de espécies invasoras, sinalização, cercamento para recomposição natural); e .. criação de incentivos à recuperação de APP em propriedade urbana, mediante submissão de projeto de recomposição da vegetação elaborado sob a orientação do órgão ambiental. - criação, pela Prefeitura, de incentivos não financeiros (p. ex. doação de projeto padrão, mão de obra e/ou de parte do equipamento) à adoção de soluções alternativas de esgotamento sanitário em áreas – urbanas e rurais - não atendidas pelo sistema de esgoto municipal, de modo a evitar poluição do solo e águas subterrâneas, bem como a proliferação de doenças endêmicas.
---	---	---

<p>ETAPA 4 – O Sistema de Gestão e Planejamento do Município</p>	<p>Objetivo: estabelecer a estrutura e o processo participativo de planejamento para implementar e monitorar o Plano Diretor.</p> <p>Passos metodológicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - definição das instâncias de discussão e decisão do monitoramento do Plano Diretor, como os conselhos, sua composição e suas atribuições, em coerência com a capacidade de gestão do município. - inserção dos meios e da sistemática de revisão no texto do próprio Plano Diretor. A revisão e os ajustes devem ser discutidos e acordados de forma integrada com os demais fóruns de discussão atuantes no município, consolidados em conferências municipais e articulados com as demais ações implementadas pelos diferentes níveis de governo. 	<p>Objetivo: incluir a capacitação do Conselho (ou órgão assemelhado) e dos funcionários municipais das áreas de planejamento e orçamento para a função de monitorar a implementação do Plano Diretor, com vistas a consolidá-lo como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.</p> <p>Passos metodológicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - definição, pelo MCidades, de procedimentos padrão para incorporação das diretrizes e prioridades do Plano Diretor no planejamento e orçamento municipal, bem como para o monitoramento da implementação do Plano Diretor pelo conselho da cidade (ou estrutura assemelhada); - inclusão de recursos para capacitação nos contratos de financiamento de planos diretores (Caixa Econômica Federal, fundos, etc.); - capacitação dos funcionários responsáveis pelo planejamento e orçamento municipal e membros do conselho da cidade (ou estrutura assemelhada) nos procedimentos padrão definidos pelo MCidades.
---	--	---

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma análise da legislação e da aplicação prática do Plano Diretor e de instrumentos complementares de planejamento municipal (Agenda 21 Local, Relatório GEO Cidades, Avaliação de Vulnerabilidade Ambiental - AVA) confirma que o problema da não inserção de questões ambientais no ordenamento territorial urbano não pode ser creditado à falta de mecanismos e legislações efetivas, mas à falta de uma maior integração das políticas sociais, econômicas e ambientais. Particularmente, no caso da ocupação de áreas vulneráveis, constata-se o comportamento individualista, com uma forte influência dos velhos hábitos coloniais de apossamento de terras, ocupações ilegais de toda a sorte, como resultado da negociação das terras como moeda política (NASCIMENTO et al., 2009).

Os instrumentos do planejamento municipal – Plano Diretor; disciplina do parcelamento, uso e ocupação do solo; zoneamento ambiental; plano plurianual; diretrizes orçamentárias e orçamento municipal; gestão orçamentária participativa; planos, programas e projetos setoriais; planos de desenvolvimento econômico e social –, juntamente com os demais instrumentos da política urbana, previstos no art. 4º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), são provavelmente suficientes para garantir ou incentivar a cumprimento dos princípios da prevenção e da precaução, a função social e o direito às cidades sustentáveis, no ordenamento do uso do solo urbano. O que falta, na maioria dos casos, para que ocorra a sua aplicação, é um maior empenho (e melhor capacitação) do Poder Público municipal.

Instituído em Lei como “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” (art. 40, Estatuto da Cidade), o Plano Diretor, em geral, não tem se tornado parte integrante do processo de planejamento dos municípios, após a sua aprovação por lei municipal. Assim, suas diretrizes e prioridades não são incorporadas no plano plurianual, nas diretrizes orçamentárias e no orçamento anual, como é estabelecido na Lei federal e na própria Lei municipal que o aprovou. Da mesma forma, ou em decorrência dessa dissociação entre o Plano Diretor e a gestão orçamentária do município, os investimentos públicos na reorganização territorial não são apresentados à sociedade como vinculados ao Plano, ou seja, o Poder Público perde a oportunidade de prestar contas àqueles que acreditaram na iniciativa e contribuíram com sua elaboração e, mais do que isso, de consolidar o planejamento territorial no município.

Um estudo em realização, na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo¹⁶, com o objetivo de ajudar a repensar a Lei do parcelamento do solo (Lei nº 6.766/1979), constata que, atualmente, é a iniciativa privada que determina onde ocorrerá a urbanização, sem maiores preocupações em observar os condicionantes ambientais estabelecidos em Lei. Ao Poder Público cabe implementar, posteriormente, a infraestrutura. Os pesquisadores verificaram uma estreita relação política entre os empreendedores, proprietários, legisladores e gestores públicos, sendo comuns os casos em que vereadores, prefeitos e ex-prefeitos são os loteadores.

Os resultados preliminares desse estudo permitiram aos pesquisadores concluir que, para fazer frente à demanda por lotes e parcelas, imposta pela urbanização acelerada, o Poder Público municipal necessitaria ser mais propositor e organizador, como vem ocorrendo na Colômbia, onde o governo comprou terras, promoveu a urbanização e vendeu as mesmas terras novamente a diferentes agentes, recuperando seus investimentos em infraestrutura (CASTRO, 2009).

¹⁶ O estudo intitula-se “Urbanização e preço da terra nas franjas urbanas em municípios do Estado de São Paulo” e é conduzido pelos urbanistas Nabil Bonduki, professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) da Universidade de São Paulo (USP), e Paula Santoro, do Pólis – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, sua orientanda de doutorado na FAU (CASTRO, 2009).

REFERÊNCIAS

BRASIL. AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2009. Disponível em: < <http://conjuntura.ana.gov.br/>>. Acesso em: 13 out. 2009.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Capítulo II, parágrafos 182 e 183, política urbana. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o novo Código Florestal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16 set. 1965.

_____. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 dez. 1979. Modificada pelas Leis nº 9.785, de 29.1.1999, nº 10.932, de 3.8.2004 e nº 11.445, de 5.1.2007.

_____. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2 set. 1981. Modificada pelas Leis nº 7.804, de 1989; nº 8.028, de 1990; e nº 11.284, de 2006, no capítulo referente aos Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente.

_____. Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 mai. 1988.

_____. Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989. Altera a redação da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e revoga as Leis nºs 6.535, de 15 de junho de 1978, e 7.511, de 7 de julho de 1986. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20. jul. 1989.

_____. Lei nº 7.804, de 18 de julho de 1989. Altera a Lei nº 6.936, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, a Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, a Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 jul. 1989; retificado 4 jan. 1990.

_____. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de

março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 9 jan. 1997.

_____. Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999. Altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nºs 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1 fev. 1999.

_____. Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas - ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 jul. 2000a.

_____. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, §1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 jul. 2000b.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

_____. Lei nº 10.932, de 03 de agosto de 2004. Altera o art. 4º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que "dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências". **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 04 ago. 2004a.

_____. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 jun. 2005.

_____. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 08 jan. 2007.

_____. Lei nº 1.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 8 jul. 2009.

_____. Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990. Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 7 jun. 1990.

_____. Decreto nº 3.942, de 27 de setembro de 2001. Dá nova redação aos arts. 4º, 5º, 6º, 7º, 10 e 11 do Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 set. 2001.

_____. Decreto nº 4.297, de 10 de julho de 2002. Regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil – ZEE, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 jul. 2002.

_____. Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002. Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 ago. 2002.

_____. Decreto nº 5.300, de 7 de dezembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC, dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 08 dez. 2004b.

_____. FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE; MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Guia para a elaboração de planos municipais de saneamento**. Brasília: MCidades, 2006. 152 p.: il.

_____. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano diretor participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Ministério das Cidades, 2004c. 58 p.

_____. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Construindo a Agenda 21 local**. Coord. Maria do Carmo de Lima Bezerra. Brasília: MMA, 2000. 88 p.

_____. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Sustentável. Programa Zoneamento Ecológico-Econômico. **Relatório de atividades 2000-2003**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso em: 25 set.2009.

_____. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável. Programa Zoneamento Ecológico-Econômico. **Macro ZEE Brasil**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso em: 28 set.2009.

CASTILHO, R. S. **Direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos**. Campinas: LZN, 2004, 343 p.

CASTRO, F. Estudo investiga mecanismos de expansão da periferia urbana. **Envolverde Revista Digital**, 29.9.2009. Disponível em: <<http://envolverde.ig.com.br/materia.php?cod=63704&edt=1>>. Acesso em 29 set. 2009.

COMISSÃO INTERMINISTERIAL PARA OS RECURSOS DO MAR (CIRM). Resolução nº 005, de 03 de dezembro de 1997. Aprova o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II (PNGC II). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 14 jan. 1998, Seção I, páginas 36 e 37.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (1992, Rio de Janeiro). **Agenda 21**. Brasília: Senado Federal, 2003. 3ª ed. 598 p.

CONSELHO DAS CIDADES. Resolução nº 34, de 01 de julho de 2005. Emite orientações e recomendações sobre a aplicação da Lei nº 10.257, de 2001 (Estatuto da Cidade), e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 14 jul. 2005, Seção 1, p. 89.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. **Resolução nº 369, de 28 de março de 2006**. Dispõe sobre casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente – APP. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/legislacao/regularizacao-fundiaria/CONAMA_RES_CONS_2006_369.pdf/view>. Acesso em: 28 set. 2009.

FARIA, S. C. Análise do risco ecológico: um método para o planejamento espacial de bases ecológicas. **Texto didático. Série planejamento e gestão ambiental**. Brasília, v. 5, p. 93-107, 2004.

FROTA, H. B. Reforma urbana e a nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. **Anais... XXI Encontro Regional de Estudantes de Direito e Encontro Regional de Assessoria Jurídica Universitária - 20 anos de Constituição**. Parabéns! Por quê?, Crato, 21 - 24 de maio de 2008. 9 p. Disponível em: <http://www.urca.br/ered2008/CDAnais/pdf/Convidados/Henrique_FROTA.pdf>. Acesso em: 29 set. 2009.

INSTITUTO PÓLIS. LABORATÓRIO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL. **Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001. 273 p.

MENDES, P. A. B. Licenciamento ambiental e avaliação de impactos ambientais: um fracasso? **GTÁGUAS**, Ano 3, N. 9, Agosto de 2009. Disponível em: <http://revistadasaguas.pgr.mpf.gov.br/edicoes-da-revista/edicao-atual/materias/copy_of_licenciamento-ambiental-e-avaliacao-de-impactos-ambientais-um-fracasso>. Acesso em: 28 set. 2009.

NASCIMENTO, G. G. S.; FARIA, S. C. Urban occupation in areas of permanent preservation in Brazil. In: INTERNATIONAL CONGRESS ON ENVIRONMENTAL PLANNING AND MANAGEMENT, 3., 2009, Seoul. **Proceedings...** Seoul: University of Seoul, 2009, p. 85-88.

OLIVEIRA, P. P. S. **Financiamento de Agenda 21 Local: o caso de Goiânia**. 2005. 52 f. Monografia (Especialização em Gestão Ambiental em Cidades) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2005.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002**. Institui o Plano Diretor Estratégico e o Sistema de Planejamento e Gestão do Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo. Disponível em: <<http://www2.prefeitura.sp.gov.br>>. Acesso em: 28 set. 2009.

_____. Secretaria Municipal de Habitação. Para combater enchentes, SP vai ganhar 11 parques lineares. **Notícias**, 15 de fevereiro de 2007. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br>>. Acesso em: 28 set. 2009.

REDE BRASIL DE ORGANISMOS DE BACIA (REBOB). **Listagem de comitês cadastrados em 14/10/2009**. Disponível em: <<http://www.rebob.org.br/integrantes-rebob-comites2.htm>>. Acesso em: 13 out. 2009.

SANTOS, A. R. S. Meio ambiente do trabalho: considerações. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 4, n. 45, set. 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1202>>. Acesso em: 29 set. 2009.

SERAFINI, L. Z. **O zoneamento costeiro e as competências municipais: uma análise à luz da legislação ambiental brasileira.** 9p. Disponível em: <<http://www.ibap.org/teses2004/teses2004d26.doc>>. Acesso em: 28 set.2009.

SILVA, J. A. **Direito ambiental constitucional.** 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.