

Planejamento urbano nos Municípios com menos de 20 mil habitantes: obrigatoriedade da aplicação do art. 182 da CR/88

Urban planning in municipalities with fewer than 20,000 inhabitants: obligatory application of article 182 of CR/88

Letícia Junger de Castro R. Soares *

Resumo

O presente artigo objetiva demonstrar o alargamento da interpretação do art. 182 da Constituição Federal de forma que o planejamento urbano, instrumento de gestão ambiental, alcance todos os Municípios brasileiros. Dessa forma, o planejamento urbano deixa de ser facultativo e deve ser adotado por todos os Municípios do território brasileiro. O processo de desenvolvimento sustentável é constituído de ações fundamentadas no critério sustentabilidade, que se apresenta em duas facetas, a ecológica, que representa a capacidade do meio em prover recursos para atender as demandas das populações; e a faceta política, que representa a limitação do crescimento considerando a disponibilidade dos recursos naturais almejando o bem-estar geral. O planejamento urbano, de tal sorte, deve abordar não apenas as questões relacionadas ao uso e a ocupação do solo, mas deve garantir a função social da propriedade “assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas” (BRASIL, LEI nº 10.257/2001, art. 39). A ordenação do território implica a elaboração de um documento técnico, que deve avaliar as peculiaridades locais, configura-se como espécie de plano imperativo, submetendo toda a coletividade envolvida, principalmente o Poder Público. A interpretação do mandamento constitucional expresso no art. 182 que se impõe é aquela que considera o ordenamento jurídico como um todo, observando o princípio do desenvolvimento sustentável, o princípio da prevenção e o conteúdo ambiental do Estatuto da Cidade.

Palavras Chave: Planejamento Urbano. Obrigatoriedade. Municípios. 20.000 Habitantes.

Abstract

This article aims to demonstrate the extension of the interpretation of the article nº 182 of the Federal Constitution so that urban planning, environmental management tool, reach all Brazilian municipalities. Thus, urban planning is no longer an option and should be adopted by all municipalities in the Brazilian territory. The sustainable development process consists of activities based on sustainability criteria, which is presented in two facets, the ecological, which is the ability of the environment to provide resources to meet the demands of the population, and the political aspect, which is that the growth considering the availability of natural resources targeting the general welfare. The urban planning of such sort, must address not only issues related to the use and occupation of land, but must ensure the social function of property "ensuring meeting the needs of citizens about the quality of life, social justice and development economic activities "(BRAZIL, LAW No. 10.257/2001, art. 39). The regional planning involves the preparation of a technical document, which must evaluate the local peculiarities, appears as sort of mandatory plan, submitting the whole community involved, especially the Government. The interpretation of the constitutional mandate expressed in art. 182 that is needed is one that considers the legal system as a whole, observing the principle of sustainable development, the precautionary principle and environmental content of the City Statute.

Keywords: Urban Planning. Obligation. Municipalities. 20,000 Inhabitants.

1- O planejamento urbano como instrumento de gestão ambiental e sua obrigatoriedade

O processo de urbanização gerou uma pressão ambiental em escala global. Nesse contexto, o planejamento urbano não pode estar desconectado das preocupações com o meio ambiente e a busca pela cidade sustentável se tornou um objetivo mundial, amparado pelos princípios de Direito Ambiental como o princípio do desenvolvimento humano e o princípio da equidade intergeracional. A bem da verdade, o que se verifica é que a política urbana está

inserida dentro da política ambiental, devendo ser realizada dentro das estratégias lançadas pela gestão ambiental. Essa afirmativa se justifica, primeiramente, em razão da obrigatoriedade de observância do princípio do meio ambiente ecologicamente equilibrado em todos os atos estatais, e também pelo fato do meio ambiente urbano se encaixar dentro do conceito de meio ambiente, visto como o soma do meio natural com o meio artificial.

O Brasil vivenciou um processo de urbanização intensa em meados do século XX, que se deu no mesmo período em que houve grande estímulo para o desenvolvimento econômico do país, caracterizado pela migração da população das áreas rurais para os centros urbanos, o que culminou com a expansão e, muitas vezes, um crescimento desordenado das cidades. Para se avaliar o número de pessoas recebidas nos centros urbanos, “*entre 1970 e 1980, estima-se a migração rural-urbana em torno de 15,6 milhões de brasileiros*” (MARTINE, 1990).

O aumento abrupto da população nas cidades provocou diversos problemas urbanos com os quais se convive até os dias de hoje. Basta dar uma volta pelos logradouros públicos de qualquer grande cidade brasileira para se deparar com as conseqüências maléficas dessa urbanização descontrolada: depredação do patrimônio ambiental, ocasionando uma escassez de áreas verdes, a poluição dos rios, do ar, visual, sonora, além de outras; dificuldades de abastecimento adequado de água potável, de coleta de esgoto doméstico e de implantação de serviços de saneamento; a segregação social-urbana, acentuando o abismo entre as classes sociais, uma vez a classe social economicamente menos favorecida encontra maior dificuldade de ser atendida pelos serviços públicos oferecidos nas cidades (transporte, saúde, educação, dentre outros).

Complexos industriais e crescimento urbano que provocaram intensa **ocupação do solo, tornando-o impermeável** e resultando em um aumento de **áreas urbanas inundáveis**. Terrenos impróprios e com **sensível declividade forma ocupados**; tornaram-se novas áreas de risco de deslizamento de terra **soterrando pessoas e fazendo desabar construções precárias**. À alta densidade demográfica seguiu-se uma não – contida geração de **lixo que se acumulou em locais inadequados**, transformando-os em focos de artrópodes e roedores nocivos à saúde das pessoas. Os assentamentos humanos, por sua vez, surgidos pela corrida dos tempos

modernos, na falta de **infra-estrutura urbana**, lançam seus esgotos in natura, agravando cada vez mais o estado das águas nos rios, córregos e reservatórios. (PHILIPPI JÚNIOR; BRUNA, 2004, p. 660). (grifos nossos)

É importante ressaltar que a urbanização massificada das cidades ocorreu, no Brasil, num período em que as ações governamentais estavam voltadas para o desenvolvimento econômico e industrial do País, amparadas pelos slogans “*a maior poluição é a pobreza*” e “*a industrialização suja é melhor que a pobreza limpa*” (PORFÍRIO JÚNIOR, 2002, p. 30). Dessa forma, apesar de existir preocupação com o planejamento urbano, não se buscava conciliar o crescimento das cidades com a preservação do patrimônio ambiental, pois o urbanismo, calcado na visão economicista do meio ambiente, visava apenas a pura e simples organização da cidade sob o aspecto arquitetônico e de engenharia.

Dessa forma, o crescimento populacional nos centros urbanos se deu, na maioria das vezes, de forma desmedida, desacompanhado de uma legislação eficiente para regulamentar o parcelamento do solo, “*determinado fundamentalmente por interesses privados*” (FERNANDES, 1998, p. 222), uma vez que o interesse econômico era o principal definidor da política de zoneamento urbano e, conseqüentemente, para a edição de leis sobre o assunto. Há que se ponderar ainda que o caráter individualista da propriedade, considerado como a autonomia das pessoas em dispor dos seus bens conforme lhes aprouvesse, foi se desmistificando aos poucos, e tomou expressivo impulso a partir da promulgação da Constituição de 1946, pois, a função social da propriedade ganhou status de “princípio vetor do Direito Público” (MUKAI, 1988, p.60) e a Constituição de 1988 solidificou seus contornos, impondo à propriedade restrições em prol dos interesses da coletividade.

O texto constitucional de 1988 trouxe novos rumos para o planejamento urbano, instituindo-o como uma obrigação do administrador público, com o objetivo de “*ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes*”. Além disso, a Constituição da República imprimiu caráter fundamental ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Dessa forma, se mostra como importante marco para a solução das questões trazidas pela urbanização, que apesar de muito discutidas

antes de sua promulgação, foram abafadas pelo regime ditatorial. Contudo, a regulamentação da política urbana expressa nos arts. 182 e 183 da Constituição veio apenas em 2001, com a promulgação do Estatuto da Cidade, materializado como importante instrumento da política urbano-ambiental de desenvolvimento e planejamento.

O Direito Urbanístico passou, então, a ser considerado como “*a disciplina que visa também a proteção do meio ambiente. A arte de arranjar as cidades sob aspectos demográficos, econômicos, estéticos e culturais, tendo em vista o bem do ser humano e a proteção do meio ambiente*”. (BALTAZAR apud MUKAI, 1988, p. 38). O Estado, perseguindo o seu objetivo maior- a dignidade da pessoa humana- deve buscar as condições para uma vida digna, o que abarca tanto a questão econômica, a questão social, como a dos aspectos ambientais, tomando por base o critério de sustentabilidade. Sob esta perspectiva, o planejamento urbano “*não trata somente do melhoramento viário e higiênico, como em outros tempos*” (MUKAI, 1988, p. 39) e cabe ao Estado implantar políticas urbanas que conciliem o desenvolvimento e a proteção dos recursos naturais.

A previsão constitucional do tema está contida dentro das diretrizes da ordem econômica. Todavia, a problemática urbana envolve necessariamente a ordem social, a ordem econômica e a ordem ambiental, posto que é no meio ambiente urbano que a sociedade exerce seus direitos, atua como ser participativo, que demanda uma faceta social¹. O ser social, por sua vez, é representado pelo trabalho, gerador de riqueza, que é uma forma de expressão da ordem econômica. É no meio urbano que a *modus vivendi* do ser humano se processa. A justificação para a disposição das diretrizes para a política urbana dentro do estabelecido pela ordem econômica é dada por Édis Milaré (2007, p. 515):

As circunstâncias históricas da elaboração da Constituição talvez tivessem induzido o constituinte a enfatizar o direito à propriedade urbana e o seu uso, porque o processo acelerado de urbanização gerava (e ainda gera) duas aberrações infensas

¹ Ser social aqui considerando sob a perspectiva de Marx. O que diferencia o homem dos animais, como evidenciado por Marx, é a produção dos seus próprios meios de vida. Entretanto, tanto o ser natural, comunal, quanto o ser social, como integrantes do gênero humano, produzem seus próprios meios de vida. O homem se relaciona com a natureza para produzir seus próprios meios de vida, para sobreviver, através dos dotes por ela concedidos a ele. O trabalho é o mediador da transformação do ser natural para o ser social. A evolução dos meios de produção é a conseqüente evolução do ser. O trabalho deixa de ser fundamentado na subsistência e passa a ser fundamentado na geração de riqueza.

aos direitos humanos fundamentais: **a especulação imobiliária e a exclusão social**. De resto, no mundo rural havia (e até agora persiste) esta mesma dupla aberração, em formas análogas às da cidade. As pressões do momento histórico (...), ao darem o rumo para a afirmação de direitos constitucionais, **carregavam as aspirações de uma sociedade marcada por profundas desigualdades**.(grifos nossos)

Isto posto, verifica-se que a política urbana é componente integrante da política ambiental e a gestão ambiental toca as questões urbanas, consideradas não apenas como aquelas relativas às cidades, pois diante da contínua progressão do processo de concentração da população nas cidades, como assevera Marcos Abreu Torres (2001, p. 201), *“o conceito de zona rural tende a desaparecer em virtude do processo de urbanização territorial. As cidades exercem um poder econômico e cultural tão fortes que tais zonas estão se tornando uma extensão do ambiente urbano, divididas sob dois aspectos funcionais: o agrícola e as áreas de interesse ambiental.”*

Neste cenário, não é possível estabelecer os limites do urbano e do rural, o que certamente geraria uma espécie de campo inatingível pela gestão urbana. O urbanismo *“abrange, quantitativamente, um espaço maior (o território todo, englobando o meio rural e o meio urbano), e, qualitativamente, todos os aspectos relativos à qualidade do meio ambiente, que há de ser o mais sustentável possível”* (MUKAI, 2006, p.70). De tal sorte, verifica-se que o planejamento urbano deve englobar todo o território e pautando-se no princípio da dignidade humana, por meio do critério da sustentabilidade, impulsionador do desenvolvimento sustentável, alcançar o equilíbrio entre o trinômio- crescimento econômico- desenvolvimento humano- preservação ambiental. É importante destacar que o desenvolvimento sustentável não pode ser concebido sem a consideração das interligações entre tais fatores, que devem estar equilibrados, pois a sobreposição de qualquer um deles gerará desequilíbrio nos demais, em efeito dominó. Por certo, o a sobreposição do fator econômico, considerando o seu crescimento de forma isolada, provocará um desequilíbrio no fator ambiental, que, por sua vez, provocará um desequilíbrio no fator social.

O planejamento urbano se põe como instrumento de gestão pública, integrante dos procedimentos do processo de desenvolvimento sustentável, e, dessa forma, é instrumento de gestão ambiental, que contribuirá para a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Conforme Toshio Mukai (2006, p. 71), “*é do âmbito da preocupação e de abrangência do direito urbanístico o disciplinar convenientemente, visando um ambiente sadio, todas as ações humanas relacionadas com o uso do solo*”. Fica clara assim, a necessidade da consideração, para fins de planejamento urbano, de todo o território, composto por meio urbano e meio agrícola, pois o valor dignidade humana deve alcançar todos os seres humanos, inadmitindo-se que o planejamento preocupe-se apenas com o sujeito urbano, promovendo a exclusão do sujeito rurícola (MILARÉ, 2007, P. 533).

Consagrado pela Constituição de 1988 e delineado pela Lei 10.257/2001, o planejamento urbano, adquiri, assim, relevante papel na construção da cidade sustentável, e as suas diretrizes devem ser elaboradas pelos administradores e pelos cidadãos, considerando as necessidades locais e assim, evitando que ele seja utilizado como “*um facilitador de interesses do mercado imobiliário*” (SILVA; ARAÚJO, 2003, p. 63). A Administração holística (MILARÉ, 2007, p. 533), considerando o todo e com a efetiva participação social, se torna um imperativo e o planejamento urbano, de tal sorte, deve abordar não apenas as questões relacionadas ao uso e a ocupação do solo, mas deve garantir a função social da propriedade “*assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas*” (BRASIL, LEI, 10.257/2001, art. 39).

A ordenação do território implica na elaboração de um documento técnico, que deve avaliar as peculiaridades locais, configura-se como espécie de plano imperativo, submetendo toda a coletividade envolvida, principalmente o Poder Público. José Afonso da Silva (2008, p. 786) explica que “planejamento é um processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos”. Esses objetivos previamente estabelecidos, tomados a partir da análise de dados técnicos sobre os fatores de determinada realidade, são transportados para um plano, que é o documento que abarcará as estratégias para alcançar tais objetivos. O grau de coerção

do plano vai depender de seu valor jurídico “*no sentido de saber se os comandos das previsões do plano vinculam ou não os sujeitos econômicos. Se vincularem a todos, estaremos diante de um plano imperativo; no caso contrário, estaremos perante um plano indicativo*” (SILVA, 2008, p. 787-788).

Observa-se que o planejamento deve ser realizado considerando uma determinada realidade e o seu grau de efetividade dependerá da conexão entre as diretrizes estabelecidas no plano e a realidade local. Destarte, a Constituição Federal atribui ao Município o importante papel de ordenação municipal, e esse papel deve ser obrigatoriamente desempenhado. É o Município o ente federativo dotado de maior capacidade para a função de ordenação territorial, pois além de garantir sua autonomia administrativa, o poder local está mais próximo dos fatos, o que permite a elaboração de um planejamento adequado. Cabe, contudo, ressaltar que o Município representa o habitat do homem, onde o princípio da dignidade humana se materializa com maior expressão o que, por conseguinte, gera a obrigação constitucional de ordenar o território, sob pena de lesar direitos fundamentais.

2. A interpretação do art. 182 da CR/88

O texto constitucional confere ao plano diretor o status de instrumento básico para a realização do ordenamento urbano, instituindo a sua obrigatoriedade nos municípios com mais de 20 mil habitantes. É importante colocar que a obrigatoriedade da elaboração do Plano Diretor imposta pela Carta Magna não exclui o dever dos Municípios com a faixa populacional inferior a 20 mil habitantes ordenar o seu território, posto que o planejamento é uma forma de conferir segurança, de buscar a proteção dos direitos fundamentais. Assim, a gestão urbana, realizada por meio do planejamento, não está situada dentro do espaço discricionário de atuação do Poder Público Municipal, mas é um imperativo constitucional e,

como forma de proteger direitos fundamentais e alcançar a dignidade humana, deve ser realizado em todos os Municípios, independentemente da faixa populacional.

Uma vez que o meta-valor dignidade humana, é um conceito aberto, e sua interpretação se dá a partir de consideração de todo o ordenamento jurídico, norteadas pelos direitos fundamentais, outra não poderia ser a interpretação do mandamento constitucional derivado do art. 182. A dignidade humana apresenta-se como ponto de partida e fim, conduzindo o círculo interpretativo, destacando-se, “pela sua magnitude, o fato de ser, simultaneamente, elemento que confere unidade de sentido e legitimidade a uma determinada ordem constitucional” (SARLET, 2009, p. 85). A interpretação aplicada deve ser aquela que vislumbra o sistema jurídico de forma integrada, em que os princípios constitucionais estão posicionados no ápice do sistema e se irradiam por ele.

Os princípios constitucionais funcionam como critério de interpretação e integração do ordenamento (CITADDINO, 2004, p. 19), sendo a dignidade humana o princípio superior. A ordem democrática abarca, em razão de sua natureza, interesses diversos e conflituosos. Os conflitos serão solucionados por meio dos princípios, que funcionam como “*fio condutor de diferentes segmentos do Texto Constitucional, dando unidade ao sistema normativo*” (BARROSO, 1996, p. 146). Para uma interpretação constitucional em conformidade com a realidade é preciso que a Constituição seja vista como unidade, o que permitirá a solução dos conflitos.

A unidade, como explica Luiz Roberto Barroso (1996, p. 185), tem a função de reconhecer as “*contradições e tensões- reais ou imaginárias- que existam entre normas constitucionais e delimitar a força vinculante e o alcance de cada uma delas*”. O autor ainda coloca que cabe ao princípio da unidade da Constituição “*o papel de harmonização ou “otimização” das normas, na medida em que se tem de produzir um equilíbrio, sem jamais negar por completo a eficácia de qualquer delas*”. O ordenamento deve ser, então, compreendido de forma integral, em conexão com “*o sentido de conjunto e universalidade expresso pela Constituição*” e cabe ao intérprete “*prender-se à realidade da vida*” (BONAVIDES, 2006, 479).

O mandamento constitucional expresso no art. 182 da Constituição deve ser necessariamente conectado à ordem jurídica a qual pertence. Nesse sentido, é clara a obrigação de ordenação territorial por todos os municípios do país, independentemente da faixa populacional. Essa afirmação é feita fundamentada, primeiramente, no fato do planejamento proporcionar uma forma de assegurar os direitos fundamentais, criando as condições para o exercício de tais direitos. Outro ponto que fundamenta a afirmação é o fato da Constituição ser democrática, agrupando uma pluralidade de concepções, interesses contraditórios e conflituosos, como já afirmado, que imprime um caráter integrador, e não segregador.

Afirmar a desobrigatoriedade do planejamento urbano nos municípios com faixa populacional inferior a 20 mil habitantes é, sem dúvida, uma forma de criar um espaço de segregação, conferindo ao Poder Público o poder de decidir se os habitantes de uma determinada localidade poderão desfrutar de direitos postos como fundamentais. Essa é uma hipótese inadmissível! O planejamento, como forma de se atribuir uma melhor qualidade de vida, instrumento da gestão ambiental, fundamenta-se nas disposições presentes no ordenamento jurídico. Assim, a necessidade da gestão ambiental, por meio da ordenação urbana, em todos os municípios é confirmada pelo conteúdo ambiental do Estatuto da Cidade:

as ações legais do Poder Público local estão respaldadas pela Carta Magna, da qual a Política Nacional Urbana é tão-somente uma explicitação parcial; por isso, o conteúdo ambiental da Lei 10.257/2001 deve ser bem explorado e trazido à luz **num contexto jurídico mais amplo do que essa Lei** (MILARÉ, 2007, p. 532). (grifos nossos).

A Constituição estabelece um instrumento específico para a ordenação territorial nos municípios com mais de 20 mil habitantes, que é o Plano Diretor. Por certo, leva em conta a capacidade financeira desses municípios, que permite que se estruturam adequadamente, e a quantidade de danos ambientais gerados. O Plano Diretor exige, para a sua elaboração, que o Poder Público seja dotado de informações técnicas adequadas e da participação ativa da sociedade. Além disso, deve ser aprovado por lei. Tais características demonstram que ele é tido como um instrumento mais rigoroso e, portanto, necessário na realidade dos municípios

com a faixa populacional estabelecida pela Constituição. Não obsta, contudo, que os municípios com menos de 20 mil habitantes utilizem esse instrumento. Inclusive, o Estatuto da Cidade, no art. 41, estabelece outras hipóteses de obrigatoriedade do Plano Diretor, desvinculadas da faixa populacional.

O Plano Diretor, nessa perspectiva, é o instrumento básico para a política de gestão urbana, mas não é o instrumento essencial. O próprio Estatuto da Cidade, no art. 4º, III, o coloca como um dos instrumentos de planejamento municipal. Enxerga-se com nitidez a obrigatoriedade de planejamento urbano nos Municípios com faixa populacional inferior a 20 mil habitantes, que poderão, dentre as possibilidades enumeradas no Estatuto da Cidade, optar por um instrumento diverso do Plano Diretor e, também, poderão valer-se de atos normativos.

Conclusão

Pelo exposto no presente trabalho, conclui-se que:

1- As ameaças ao meio ambiente se apresentam de forma constate e as catástrofes ambientais se espalham pelo mundo. É nítida a conflituosa relação entre o ser humano e o meio ambiente natural. São necessárias soluções imediatas, pois os efeitos nocivos de uma exploração predatória já começam a ser sentidos em algumas partes do planeta. Alguns lugares já não oferecem condições para a vida humana, obrigando populações a se deslocarem para locais onde possam sobreviver- são os denominados refugiados ambientais. O cenário instalado impõe a alteração da concepção da relação ser humano-mundo, ultrapassando a visão limitada, antropocentrista, que considera os recursos naturais apenas como matéria-prima para bens de consumo. O abandono dessa visão torna-se necessário para a proteção ambiental, que imprime um novo pensamento global, biocentrista, em que o homem não se encontra mais no centro, mas faz parte do todo, se interrelacionando com os demais seres vivos, de forma dependente.

2- Essa nova visão implica, por conseguinte, uma ampliação do conceito de meio ambiente, até então entendido como o conjunto composto por flora, fauna, e demais bens naturais, que passa a ser considerado em seus aspectos natural e em seu aspecto artificial. A Conferência de Estocolmo, ocorrida em 1972, impulsionou a dissipação da necessidade de adoção dessa nova visão, que posiciona o homem como parte do todo, fundamentada na noção de desenvolvimento sustentável. Essa visão acarreta uma transformação nas relações, exigindo uma participação de todos os atores sociais. O Estado possui, no entanto, papel fundamental e suas ações devem buscar alcançar o desenvolvimento sustentável, estruturado no tripé desenvolvimento econômico- desenvolvimento social- preservação ambiental.

3- A dignidade humana é adotada pela Constituição Federal como um dos pilares do Estado Democrático brasileiro, possuindo natureza de meta-princípio, que estrutura todo o ordenamento jurídico e o integra. Dessa forma, o meta-princípio da dignidade humana configura a causa e a finalidade do sistema jurídico e o percurso a ser percorrido para alcançá-la será definido pelos direitos fundamentais. Cabe ressaltar, utilizando da teoria construída por Wittgenstein na obra *Investigações Filosóficas*, que não é possível conferir aos direitos fundamentais um caráter universal, posto que é necessária a consideração de uma dada realidade para a avaliação de quais valores foram eleitos como fundamentais. Ademais, o próprio princípio da dignidade não pode ser aplicado como uma fórmula matemática e vai depender da forma de vida em uma determinada sociedade. O caráter aberto dos direitos humanos, é, portanto, necessário para a concretização de tais direitos por fundar-se na correlação estabelecida com uma determinada realidade.

4- Os direitos fundamentais não estão inseridos no campo das faculdades do Estado, não cabendo a ele decidir se buscará protegê-los- é uma obrigação de ordem constitucional. O Estado, dessa forma, deverá agir se pautando em tais direitos, tendo-os como limites para a sua atuação, e também buscando concretizá-los e protegê-los. Entre os direitos fundamentais eleitos pela Constituição, encontra-se o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que mesmo não estando inserido no rol dos direitos previstos no art. 5º do texto constitucional, possui natureza formal e material de direito fundamental, indispensável à vida

digna. De tal sorte, o bem meio ambiente foi erigido à categoria de fundamental pelo art. 225 da CR/88 que, além disso, institui o princípio da co-responsabilidade, estabelecendo que o dever de conservar e de proteger o meio ambiente é do Poder Público e da sociedade.

5- O princípio da co-responsabilidade, todavia, implica em uma atuação preponderante do Estado, que é o responsável por desencadear e promover a participação da sociedade. O meio ambiente, bem de natureza difusa, por ultrapassar a noção de público e privado institui, assim, uma nova forma de interrelacionamento entre Estado e sociedade, em movimento circular. A gestão ambiental, assim, se apresenta dividida em duas facetas: a faceta propulsora, que é a atuação do Estado, e a faceta de participação social. Todavia, é importante destacar que a atuação do estado sempre deverá pautar-se pelos mandamentos constitucionais. Tendo o meio ambiente como fator indissociável da vida, protegê-lo é condição essencial para a dignidade. Nesse campo, a gestão do bem meio ambiente deve ser feita escorando-se no desenvolvimento sustentável. Sendo assim o desenvolvimento sustentável é tomado como princípio fundamental do Direito Ambiental seguido pelo princípio da prevenção.

7- Tendo em vista o novo conceito de meio ambiente, que engloba tanto o meio natural como o artificial, o planejamento urbano se mostra como um instrumento de gestão ambiental, garantidor de direitos fundamentais. Assim é que deve ser observado por todos os Municípios brasileiros, independentemente da faixa populacional. O art. 182 da Carta Magna trata da política urbana e institui o Plano Diretor como instrumento básico deve ser interpretado considerando todo o ordenamento jurídico, principalmente os direitos fundamentais. De tal sorte, considerando que o direito ao meio ambiente saudável deve pautar toda a atuação estatal, que os princípios do desenvolvimento sustentável e da prevenção devem ser fonte norteadora para o Poder Público e tendo em vista o conteúdo ambiental do Estatuto da cidade, o art. 182 deve ser interpretado de forma que alcance todo o território brasileiro. A ordem constitucional democrática envolve em seu conteúdo uma pluralidade de interesses e, sob esse aspecto, é integradora, não permitindo espaços para a segregação. Assim, não seria possível estabelecer o planejamento urbano apenas para os Municípios com mais de 20 mil habitantes.

Há que se considerar também o fato do planejamento englobar o espaço agrícola e o espaço urbano.

Referências

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988

BRASIL. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 jul. 2001.

CITTADINO, Gisele. **Pluralismo, Direito e justiça distributiva**: elementos da filosofia constitucional contemporânea. 3ª ed. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2004.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**: a gestão ambiental em foco. São Paulo: RT, 2007.

MUKAI, Toshio. **Direito e legislação urbanística no Brasil**: história, teoria e prática. São Paulo: Saraiva, 1988.

PHILIPPI JÚNIOR, Arlindo; BRUNA, Gilda Collet. Política e Gestão Ambiental. In: PHILIPPI JÚNIOR, Arlindo; ROMÉRO, Marcelo de Andrade; BRUNA, Gilda Collet. **Curso de Gestão Ambiental**. Barueri, SP: Manole, 2004, p 685-714.

PORFÍRIO JÚNIOR, Nelson de Freitas. **Responsabilidade do Estado em face do dano ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA, Jussara Maria da; ARAÚJO, Maria Luiza Malucelli. Estatuto da cidade e o planejamento urbano-regional. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.105, p.57-74, jul./dez. 2003.

SILVA, José Afonso da. Fundamentos constitucionais da proteção do meio ambiente, Interesse Público, Sapucaia do Sul: Notadez v.5, n.19, (maio/jun. 2003), p.44-50.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.