

## **MUNICÍPIOS, URBANISMO E PROTEÇÃO AMBIENTAL: UM DIÁLOGO INDISPENSÁVEL À SUSTENTABILIDADE.**

**Cyntia da Silva Almeida Willemam\***

### **RESUMO**

O presente estudo traduz a preocupação da autora com os problemas decorrentes da convivência do homem no meio ambiente, afinal são inúmeras as questões ambientais decorrentes do crescimento e da formação das cidades no Brasil. Nesse contexto, a gestão municipal assume importância fundamental para o desenvolvimento das cidades, das cidades, sua atuação deve buscar promover a integração do homem com a natureza e reduzir os seus desequilíbrios. O ensaio tem por escopo levantar alguns aspectos inerentes a necessidade de diálogo entre os atores das áreas ambientais e urbanísticas no âmbito da municipalidade para a busca de um real desenvolvimento sustentado. A proposta é promover uma discussão acerca da imprescindibilidade deste diálogo na esfera municipal para a promoção de uma sadia qualidade de vida.

### **PALAVRAS-CHAVE**

MEIO AMBIENTE; MUNICÍPIOS; URBANISMO; DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.

### **ABSTRACT**

The present study translates the author's concern with the current problems of the man's coexistence in the environment, after all they are countless the current environmental subjects of the growth and of the formation of the cities in Brazil. In that context, the municipal administration assumes fundamental importance for the development of the cities, of the cities, his/her performance should look for to promote the man's integration with the nature and to reduce their unbalances. The rehearsal has for mark to lift some inherent aspects the need of I dialogue among the actors of the environmental and town planning's areas in the extent of the municipality for the search of a fact sustained

---

\* WILLEMAM, Cyntia da Silva Almeida. Advogada, Conselheira Tutelar no Município de Campos dos Goytacazes, Mestranda em Políticas Públicas e Processo pela UNIFLU-FDC, integrante do Grupo de Pesquisa Institucional: Desenvolvimento Municipal e do Grupo de Pesquisa de Direito Ambiental da Faculdade de Direito de Campos. Contato: cyntiadsa@yahoo.com.br; cyntiadsa@gmail.com.

development. The proposal is to promote a discussion concerning the essentiality of this dialogue in the municipal district sphere for the promotion of a healthy life quality.

## **KEYWORDS**

ENVIRONMENT; MUNICIPAL DISTRICT; URBANIZATION; MAINTAINABLE DEVELOPMENT

## **INTRODUÇÃO**

*O mundo que criamos hoje, como resultado de nosso pensamento, tem agora problemas que não podem ser resolvidos se pensarmos da mesma forma que quando o criamos.” (Albert Einstein)*

Na atualidade, um elenco significativo e instigante de problemas ambientais aparece com destaque entre os temas que mais interessam estudiosos e lideranças de diferentes áreas. É na cidade que se concentram as atividades, serviços e bens, é na cidade que o homem busca melhorar de vida, realizar seus sonhos, progredir...

A partir dessa realidade compreende-se a importância do urbanismo não somente como ferramenta de planejamento da cidade, mas também como instrumento planejador do próprio desenvolvimento socioeconômico de determinado espaço artificial, o qual não pode ser dissociado do espaço natural e de seus elementos fundamentais para a manutenção da interdisciplinariedade que abraça o tema.

“A cidade depende do uso dos bens ambientais para sua sustentabilidade, e, o meio ambiente, da sustentabilidade do seu uso pela cidade. Em ambos os casos trata-se da mesma busca: viver e deixar viver...”<sup>1</sup>

## **1. MUNICÍPIO**

“É o município inicialmente instituição não imaginada pelo legislador, nem unvida pela vontade dos detentores do poder, mas é obra da natureza.”<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> WOLFF, Simone. *Estatuto da Cidade: A construção da sustentabilidade*. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em 01 de julho de 2007.

<sup>2</sup> CASTRO, José Nilo de. *A emergência do tribalismo urbano*. Revista Brasileira de Direito Municipal-RBDM. Belo Horizonte: Editora Fórum, ano 8, n. 23, p. 11-24, jan./mar. 2007.

Historicamente, o surgimento das cidades está vinculado à evolução do o homem no período pré-histórico, que percebe o necessário apossamento de cavernas para abrigar-se e proteger-se diante da insegurança dos espaços abertos.

Ademais, como ser sociável, desde os primórdios o homem percebeu a necessidade de uma vida conjunta em grupos organizados. A própria fragilidade humana nos impôs a vida coletiva e o grupo era essencial para o desenvolvimento. Enfim, a existência de cidades pode ser constatada desde os primeiros tempos.

Roma e Atenas são sempre lembradas por serem consideradas berço de civilizações, dada a influência e hegemonia em relação a outras civilizações de sua época. As conquistas militares dos romanos e as descobertas dos gregos são até hoje reconhecidas.

É nesse contexto que o município surge como unidade político-administrativa. É na República Romana onde detectamos os primeiros traços de municipalidade, face a necessidade de manutenção de um domínio pacífico das cidades conquistadas pelos exércitos. Estabelecia-se uma barganha, em que os vencidos submetiam-se as regras daqueles que pela força conquistaram o domínio. O Senado Romano, desde que estabelecida essa sujeição e a obediência as leis romanas, proporcionava nesses territórios algumas prerrogativas que caracterizavam certa autonomia. Era possível que uma comunidade derrotada pudesse inclusive eleger seus governantes e gerir a cidade, a concessão de tais privilégios aferiam a estas a condição de Municípios e, baseado em tais privilégios e de acordo com o grau de autonomia concedido pelo Senado Romano, existiam duas categorias de municípios: *municipia caeritis* e *municipia foederata*.

Tipicamente, os municípios foram estabelecidos no Reino de Leão, onde se registra a dicotomia de concelhos perfeitos, caracterizados pela existência da magistratura jurisdicional, que era o caso de Lisboa e Santarém, dentre outros, e de concelhos imperfeitos, sem magistrados.

Como legado do Reino de Leão, o Reino de Portugal herdou suas instituições municipais, aos núcleos de vizinhos unidos por interesses comuns foram concedidos *forais* ou *cartas de liberdade*, que os possibilitava meios para defenderem-se do domínio pela nobreza. Tais cartas eram quase que contratos estabelecidos entre governante e povo, pois somente assim tinham condições de obter garantias contra a prepotência dos nobres.

### 1.1. O Município no Brasil-Colônia

O município brasileiro no período colonial praticamente reescreveu a comuna portuguesa, que desempenhava funções políticas, editava suas próprias leis, e assumia as atribuições políticas, administrativas e judiciais.

No período de vigência as Ordenações que regeram o Brasil até 1822, nossa municipalidade era constituída uniformemente por um presidente, três vereadores, dois almotacéis e um escrivão, e além desses, um juiz de fora vitalício e dois juízes comuns também eleitos como os vereadores.

Nesse período os ideais municipalistas não foram muito disseminados, a idéia centralizadora que regia as capitanias abafou um pouco do sonho de autonomia nos povoados. Mas, ainda assim, as Municipalidades mantiveram, de certo modo, alguma iniciativa e influencia na organização e estruturação política vigente.

### 1.2. O Município na Constituição Política do Império de 1824

No período imperial, o município não conseguiu se livrar completamente das limitações impostas pelo Reino de Portugal. Mas há de se ressaltar sua participação decisiva no processo de luta pela independência.

A Constituição de 1824 inaugura um novo tratamento aos municípios no Brasil, essa própria antes de outorgada pelo Imperador, foi submetida a aprovação da Câmaras Municipais do país e seu preâmbulo apresentava-a como resultado das aspirações de nosso povo.

Nesse período percebe-se que as funções das câmaras estava vinculada as questões de organização dos municípios, entretanto o poder municipal estava submetido ao controle dos Conselhos Gerais, pelos presidentes da Província e pelo Governo Central.

“O centralismo provincial não confiava nas administrações locais, e poucos foram os atos de autonomia praticados pelas Municipalidades, que distantes do poder central e desajudadas pelo governo da Província, minguavam no seu isolamento, enquanto os presidentes provinciais cortejavam o imperador, e o imperador desprestigiava os governos regionais, na ânsia centralizadora que impopularizava o Império.”<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Meirelles, Hely. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2006 , p.37.

Tal sujeição não permitia ao município “sequer a autonomia prevista nas Ordenações e nos antigos forais, perdendo parte de sua importância pela centralização efetuada no Império”<sup>4</sup>.

### 1.3. O Município nas Constituições de 1891, 1934 e 1937

Equivocadamente, ao ser proclamada a República, o Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, declarou os Estados-membros soberanos, ao invés e autônomos, como é comum nas federações. Daí os demais equívocos ocorridos em diversas Constituições Estaduais (São Paulo, Bahia, Piauí) ao repetirem o erro.

O Governo Provisório, através do Decreto nº 510 de 22 de julho de 1890, determina que os Estados se organizem legalmente, de forma a assegurar a autonomia municipal em tudo que dissesse respeito ao seu peculiar interesse.

Predomina durante a primeira fase da República o coronelismo, que transformava as municipalidades em feudos privados, que somente elegia prefeitos de acordo com o coronel o local.

Com a revolução de 1930, o Decreto nº 19.398 de 11 de novembro de 1930 é suspensa a autonomia municipal em relação a eleição dos prefeitos, que passam a ser nomeados livremente pelos interventores federais nos Estados-membros.

A Constituição de 1934 faz renascer o município, estipulando sua autonomia fundamentada no peculiar interesse, e trazendo de volta a eletividade do prefeito.

Com o golpe ditatorial de 1937, concentrou-se os poderes no Executivo Federal, ferindo a autonomia tanto dos municípios quanto dos Estados-membros. No período ditatorial, os municípios tiveram menos autonomia que no período colonial ou imperial, porque não havia eletividade local ou sequer algum órgão que representasse os interesses e canalizasse as reivindicações da população local.

### 1.4. O Município nas Constituições de 1946 e 1967

A campanha de pregação pelo municipalismo tem grande repercussão na Constituinte de 1946, impregnando a política do Estado Novo. Nesse contexto, surge a proposta de uma República Municipalista baseada na separação de poderes em âmbito

---

<sup>4</sup> COSTA, Nelson Nery da. *História do município no Brasil*. Revista Forense. Rio de Janeiro: Forense, ano 95, V. 347, p. 222.

municipal. Assim, a Carta de 1946, reinaugura os valores democráticos, prestigiando a instituição municipal fundada na autonomia política.

Nesse lapso, reconstituiu-se, também as “noções de autonomia administrativa, baseada na idéia do peculiar interesse, bem como da organização dos serviços públicos locais”.

A Constituição de 1946 reinaugura os valores democráticos, restaurando e revigorando a autonomia estabelecida em três linhas básicas: política; financeira e administrativa (art. 28). A estrutura constitucional prestigiava a instituição municipal não somente pela distribuição eqüitativa de renda mediante ampliação da participação do ente local nas finanças, como também dava as municipalidades condições para organizarem os serviços locais.

No período de 1964 a 1970, não obstante os esforços dos constituinte, as amarras do autoritarismo ainda marcavam presença. Logo, o golpe militar, ascende o autoritarismo das Forças Armadas, restabelecendo a distribuição do poder nas mãos de militares.

Com efeito, a Carta de 1967 e a Emenda Constitucional nº 1/69 fragiliza os municípios em termos políticos e administrativos, a nova força centralizadora mantém o regime federativo e a autonomia municipal, entretanto, restringe as conquistas. Os municípios voltam a estar subordinados financeiramente à União, que passa a concentrar a maior parte da receita pública, impondo as municipalidades uma condição vergonhosa de dependência. As municipalidades tornam-se entes vulneráveis politicamente perante o Estado-membro, conseqüência das hipóteses de intervenção estadual.

No período de 1970 a 1984, ainda sob a égide da Emenda Constitucional nº 1/69, os Municípios continuaram reféns da União, dada a sujeição que deviam manter com relação à linha centralizadora do Governo Federal.

No período de 1984 a 1988 surgem amplas perspectivas, a sociedade começa a se organizar ensejando uma maior abertura política. Iniciam-se os movimentos populares pró-constituinte e as campanhas municipalistas, aflorando uma sensibilização em prol da democracia.

#### 1.5. O Município na Constituição de 1988 e seu tratamento no atual cenário nacional.

Com a edição da Constituição Federal de 1988, os municípios sofrem profundas transformações, principalmente no que tange as características específicas no Brasil.

“O caráter especial que esse teve em nosso País, ao longo do desenvolvimento histórico e das transformações institucionais, fez com que se distanciasse de qualquer outra entidade local no mundo. Os diversos aspectos e peculiaridades fizeram com que fossem finalmente reconhecidos no texto constitucional suas singularidades e autonomias”<sup>5</sup>.

É na Carta de 1988 que o constituinte restabelece por inteiro a autonomia política municipal, prescreve tratamento privilegiado à entidade local, e estabelece, ainda, sua competência para elaboração da lei orgânica<sup>6</sup>, alçando, formalmente, a sustentação da autonomia no pilar do interesse local.

Gabriel Dezen Junior, ao citar Uadi Lamego Bulos, diz que a autonomia se identifica por aspectos essenciais, são eles:

- a) a capacidade de auto-organização (a entidade federativa deve possuir Constituição própria);
- b) capacidade de autogoverno (eletividade de seus representantes políticos);
- c) capacidade de autolegislação (poder de edição de normas gerais e abstratas pelos respectivos Legislativos);
- d) capacidade de auto-administração (prestação e manutenção de serviços próprios).<sup>7</sup>

Vislumbrando essa autonomia e a ordem legal vigente, podemos dizer que o município é uma pessoa jurídica de direito público interno (inciso III do art.41 do Código Civil Brasileiro), dotado de plena capacidade civil para exercer direitos e contrair obrigações em seu próprio nome. Sendo assim, o Município possui vida própria.

Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles:

“O Município no mundo moderno diversificou-se em estrutura e atribuições, ora organizando-se por normas próprias, ora sendo organizado pelo Estado segundo as conveniências da Nação, que lhe regula a autonomia e lhe defere maiores ou menores incumbências administrativas no âmbito local.”<sup>8</sup>

<sup>5</sup> COSTA, Nelson Nery da. *Op. Cit.*, p. 228.

<sup>6</sup> Art. 29 da Constituição Federal de 1988.

<sup>7</sup> DEZEN JUNIOR, Gabriel. *Curso Completo de Direito Constitucional*. Brasília: Vestcon. 2a Ed. 2003. pág.12.

<sup>8</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Op. Cit.* p. 35.

No que tange essa autonomia, partindo da premissa de que a vida efetivamente acontece nos municípios, ousamos dizer que tudo pode ser de interesse local. Afinal, “o cidadão nasce, cresce e vive no município. É neste ente que convive e relaciona-se com os demais integrantes da comuna, e ali que necessita, cobra e reclama pela prestação de serviços estatais, independentemente do pacto federativo pré-existente”<sup>9</sup>. Entenda-se *interesse local*, como “aquele que se refere de forma imediata às necessidades e anseios da esfera municipal, mesmo que, de alguma forma, reflita sobre necessidades gerais do Estado-Membro ou do país”<sup>10</sup>.

## 2. PROTEÇÃO AMBIENTAL E MUNICÍPIOS

O Município, como ente da federação, é portador de autonomia, decorrente do disposto no art. 1º da Carta Magna<sup>11</sup> e da capacidade de eleger o chefe do Executivo e os representantes do Poder Legislativo local, além de alcançar uma administração própria no que diz respeito ao seu peculiar interesse.

Em exposição sobre o tema, Toshio Mukai diz que:

"O município, dentro de sua autonomia constitucional para legislar em matéria administrativa, e para atuar, em consequência, no exercício de seu poder de polícia, pode restringir liberdades e até mesmo a propriedade, em benefício da coletividade local visando proteger a saúde, o meio ambiente e até mesmo a vida dos munícipes. Pode e deve, posto que se trata aí do desenvolvimento do princípio do poder-dever do administrador público." ( Toshio Mukai, RDP 79/ 125)

A integração dos Municípios no Estado Federado à partir da nossa atual Constituição reconhece a capacidade dos Municípios de se auto-organizarem, elaborando, eles próprios, a sua Lei Orgânica, ampliando suas competências que até então lhes eram outorgadas. Essa autonomia municipal assenta-se em várias capacidades próprias do Município, entre elas a capacidade normativa própria, ou

---

<sup>9</sup> BRUNO, Reinaldo Moreira. *Parceria público-privada nos municípios*. Revista Brasileira de Direito Municipal-RBDM. Belo Horizonte, ano 6, n. 17, p. 51

<sup>10</sup> CARRAZA, Roque Antonio. *Curso de Direito constitucional Tributário*. São Paulo. Malheiros, 2004, p. 158.

<sup>11</sup> “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...)” (Grifei)



capacidade de auto-legislação, mediante a competência para elaboração de leis municipais sobre áreas que são reservadas à sua competência exclusiva e complementar.

Na concepção constitucional vigente a autonomia municipal abarca uma amplitude do âmbito do território a que está sediado. O Município "desempenha atividades de caráter local, a que se inserem no contexto geral do desenvolvimento e bem-estar nacionais"<sup>12</sup>.

Diante das disposições constitucionais em que estão elencadas as competências dos Municípios extraímos que a ele compete prover, defender e preservar o meio ambiente nos termos do art. 23<sup>13</sup> e 225 da Constituição Federal. Dispõe ainda, o art. 30 da Carta Maior:

“Compete aos Municípios:  
I- legislar sobre assuntos de interesse local;  
II- complementar a legislação federal e a estadual no que couber.”

Dessa forma, comprovando-se o predominante interesse local é possível se estabelecer normas municipais sobre o meio ambiente, vez que compete ao Município zelar por assuntos de preponderância local, nestes incluindo-se a preservação do meio ambiente e seu aproveitamento de maneira racional.

É o "interesse local" que definirá a competência municipal nas questões ambientais em consonância com a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal em legislar sobre proteção ao meio a meio ambiente.

Ensina Hely Lopes Meirelles que interesse local :

"se caracteriza pela predominância ( e não pela exclusividade) do interesse para o Município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau e não de substância"<sup>14</sup>.

Sendo assim, o que define e caracteriza o "interesse local" é a predominância do interesse da atividade local sobre o do Estado e da União. Tratando-se de assunto que toca o Município, a ele cabe regulamentar a matéria, como assunto de seu interesse local.

---

<sup>12</sup> FILHO, Diomar Filho, in *Autonomia Municipal na nova Constituição*, Revista dos Tribunais, set. 1988, vol. 635, pg.37.

<sup>13</sup> Elenca a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

<sup>14</sup> MEIRELLES, Hely. *Direito de Construir*. São Paulo: Malheiros,1993, pág.120.

## 2.1. Os municípios e a qualidade de vida

“Talvez nenhum conceito seja mais antigo, antes mesmo de ser definido, do que qualidade de vida. Talvez nenhum seja mais moderno do que a busca de qualidade de vida. Ainda mais moderna é a crítica e a redefinição do conceito de qualidade de vida”.<sup>15</sup>

Dispõe o art. 225 da Constituição Federal:

“Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”

No atual contexto jurídico, o Município tem o papel de atuar com vistas à redução das desigualdades econômicas e sociais existentes em seu território buscando especialmente a melhoria da qualidade de vida de seus habitantes.

O legislador constituinte, ao tratar da qualidade de vida na Lex Mater, nos traz a concepção de que estamos diante do instrumento a canalizar a participação dos diferentes agentes na transição para o desenvolvimento sustentável.

Afirma Paulo Afonso Linhares que:

“qualidade de vida pode ser entendida como a possibilidade de satisfação das necessidades e expectativas do cidadão, (...) é a faculdade que têm as pessoas de fazer escolha, das quais resultam um conjunto de capacidades que, nos planos individual e coletivo, são realizáveis por cada uma dessas pessoas segundo aquilo que entendem ser a melhor forma do viver.”<sup>16</sup>

Nesse sentido, ao tratar de qualidade de vida, partimos da concepção de direitos defendida por Sarlet<sup>17</sup>, onde tal conceito estaria vinculado a diversos direitos fundamentais, inclusive o direito ao meio ambiente sadio.

A proteção ambiental como direito fundamental teria como foco “tutelar a qualidade do meio ambiente em função da *qualidade de vida*, como uma forma de

---

<sup>15</sup> BUARQUE, Cristovam. *Qualidade de vida: a modernização da utopia*. Lua Nova Revista de Cultura Política. São Paulo CEDEC, 1993, nº 31 p. 157., p. 157.

<sup>16</sup> LINHARES, Paulo Afonso. *Direitos Fundamentais e qualidade de vida*. São Paulo: Iglu, 2002, p. 27-28.

<sup>17</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos Direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do advogado, 1998, p.36.

direito fundamental da pessoa humana”<sup>18</sup>. Ademais, o meio ambiente deve ser compreendido na atualidade como uma extensão do direito à vida, um contraponto de sobrevivência e solidariedade.

Partindo da premissa que o Direito Ambiental na sociedade de risco<sup>19</sup> é entendido como conjunto de regras, princípios e políticas públicas, busca a harmonização do homem com o Meio em que vive, percebemos as cidades como foco de estudo de diversos doutrinadores que defendem uma leitura urbano-ambiental nesses espaços. A cidade é um tema, ou melhor, um espaço, que envolve aspectos *naturais*; *culturais*, *artificiais* entre outros e por isso a necessidade de se abraçar seu estudo com a municipalidade e a proteção ambiental.

Na atualidade, os doutrinadores tem entendido o conceito de meio ambiente de uma forma ampla, abarcando as transformações humanas e sua adaptação ao meio natural.

As cidades são o resultado das modificações impostas pelo ser humano ao meio ambiente natural. Assim, partimos da premissa que o meio ambiente não é, e nem deve ser, entendido apenas como o meio natural, um pedaço da Terra, intocado, onde a natureza é separada do homem. Entendemos que como qualquer espaço onde vivemos, havendo a interação homem/natureza e as modificações advindas dessa relação, devemos notar que o ser humano é mais uma espécie integrante do conjunto das espécies vivas da Terra.

Nesse sentido, Carlos Frederico Marés de Souza Filho, expõe:

“O meio ambiente, entendido em toda sua plenitude e de um ponto de vista humanista, compreende a natureza e as modificações que nela vem introduzindo o ser humano. Assim o meio ambiente é composto pela terra, a água, o ar, a flora e a fauna, as edificações, as obras de arte e os elementos subjetivos e evocativos, como a beleza da paisagem ou a lembrança do passado, inscrições, marcas ou sinais de fatos naturais ou da passagem dos seres humanos. Desta forma, para compreender o meio ambiente é tão importante a montanha como a evocação que dela faça o povo.”<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 4ª ed. revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2000, p.58.

<sup>19</sup> LEITE, José Rubens Morato e AYALA, Patryck de Araújo. *Direito Ambiental na sociedade de Risco*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 11-29.

<sup>20</sup> SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. *O dano socioambiental e sua reparação*. Disponível em: [www.italolopes.com/ucb/auxiliar/aux\\_dano\\_socioambiental.pdf](http://www.italolopes.com/ucb/auxiliar/aux_dano_socioambiental.pdf). Acesso em: 15 de junho de 2007.

Aduz, ainda, Estela Neves e André Tostes:

“Meio ambiente é **tudo** o que tem a ver com a **vida** de um ser...ou de um grupo de seres vivos... os **elementos físicos...**, os **elementos vivos...**, **elementos culturais...**, e a **maneira** como esses elementos são tratados pela sociedade. Compõem também o meio ambiente **as interações** destes elementos entre si, e entre eles as atividades humanas. Assim entendido, o meio ambiente não diz respeito apenas ao meio natural, mas também às vilas, cidades, todo o ambiente construído pelo homem.”<sup>21</sup>

Podemos concluir então que, a noção de meio ambiente equilibrado, perpassa pela qualidade do local onde vivemos, incluindo a cidade e sua qualidade de vida. “O cidadão nasce, cresce e vive no município”<sup>22</sup>, e como autoridade que se encontra mais próxima do cidadão, não há como negar a sua condição e seu poder dever de proteger o meio ambiente sob a ótica conceitual aqui defendida.

### 3. URBANISMO E PROTEÇÃO AMBIENTAL

A Carta de Atenas nos traz que urbanismo é “o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade”.

Sob uma análise interdisciplinar, o urbanismo se atribui de cuidar da organização das cidades, tutelando a ordem urbana, disciplinando os problemas de convivência e traçando normas que proporcionem uma melhor organização do espaço, considerando as características e especificidades de cada local.

Assim, “o urbanismo tem por fim estudar as diferentes alternativas para solução das angústias produzidas pela falta de gerenciamento qualificado no crescimento do espaço urbano”<sup>23</sup>. Sua finalidade está em estabelecer uma cooperação para a expressão do desejo coletivo e necessário na organização do meio ambiente, natural ou artificial, nos espaços habitáveis. Para isso, explica Meireles, que a disciplina atua através de normas de duas ordens:

“*normas técnicas* de planejamento e construção, recomendadas pelas ciências e artes que lhe são tributárias, e *normas jurídicas* de conduta social, exigidas e impostas pelo ordenamento legal vigente. As primeiras disciplinam a utilização do solo, o traçado

---

<sup>21</sup> NEVES, Estela; TOSTES, André. *Meio Ambiente: Aplicando a Lei*. Petrópolis: Vozes, 1992, p. 92

<sup>22</sup> BRUNO, Reinaldo Moreira. *Op. Cit.*, p. 51.

<sup>23</sup> GOMES, Rosângela. *A função social da propriedade urbana*. In Temas de Direito Ambiental - Coleção José do Patrocínio. Campos dos Goytacazes: Faculdade de Direito de Campos, 2006.

urbano, as áreas livres e os espaços verdes, as edificações, o sistema viário, os serviços públicos e o que mais se relacione com a ordenação espacial e a organização comunitária”<sup>24</sup>.

Nesse contexto é que podemos perceber a íntima relação entre Urbanismo e Direito enquanto ciência, a atuação do primeiro depende das imposições abraçadas pelo segundo. Ou seja, o Urbanismo depende das limitações impostas pelo direito urbanístico, pois somente assim se faz possível a ordenação das cidades, considerando ecologia, proteção ambiental, condições e qualidade de vida humana.

A necessidade de proteção ao meio ambiente foi apresentada como problema global em 1972 na conferência de Estocolmo e, à partir daí, vem se mantendo no rol de preocupações mundiais nos últimos tempos.

Dessas preocupações surgiram muitas propostas com vistas à amenizar e tentar solucionar a crise ambiental, naquela que hoje é conhecida como “sociedade de risco”. Tem prevalecido, justificadamente, a proposta do desenvolvimento sustentável, consagrada na ECO-92, o marco o abandono da visão antropocêntrica.

Henri Acsehrad, extraído conceito do relatório de Brundtland, expõe que “desenvolvimento sustentável é aquele que se propõe a satisfazer as necessidades presentes sem comprometer a satisfação das necessidades das gerações futuras”<sup>25</sup>

José Afonso da Silva apregoa que Meio ambiente é:

“a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”<sup>26</sup>.

No mesmo sentido:

“Na expressão *meio ambiente* encontram-se significados diversos e não apenas a representação mais comum que remete ao *habitat* natural do homem, ou seja, a flora e a fauna, o solo e a água; mas encontra-se também aí compreendido seu *modus vivendi*; seu alcance vai além dos aspectos ecológicos, abrangendo aspectos culturais, históricos, antropológicos...”<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> MEIRELES, Hely Lopes. *Op. Cit.*, 2006, p. 513.

<sup>25</sup> ACSELRAD, Henri. *Sustentabilidade, Espaço e Tempo*. Niterói: UFF/PGCA, 2000, p.97.

<sup>26</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 2.

<sup>27</sup> WOLFF, Simone. *Estatuto da Cidade: A construção da sustentabilidade*. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em 01 de julho de 2007.

Os conceitos acima demonstram claramente que o meio ambiente abarca a presença do homem e de suas ações como elemento integrante, é isso que nos impõe uma análise das questões ambientais citadinas de maneira interdisciplinar.

### 3.1. Estatuto da Cidade

No Brasil, é longo o histórico legislativo sobre política de desenvolvimento urbano, entretanto a matéria urbanística era tratada de forma isolada.<sup>28</sup>

José dos Santos Carvalho Filho conceitua política urbana como “conjunto de estratégias e ações do Poder Público, isoladamente ou em cooperação com o setor privado, necessárias à constituição, preservação, melhoria e restauração da ordem urbanística em prol do bem-estar das comunidades”<sup>29</sup>.

A Constituição Federal de 1988 nos trouxe pela primeira vez uma visão de política de desenvolvimento urbano, estabelecendo nos arts. 182 e 183 uma política constitucional para as cidades.

No art. 21, XX, o legislador constitucional atribuiu a União, competência para “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano”, sendo assim em 10 de julho de 2001 foi publicada a Lei nº 10.257-Estatuto da cidade-, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição, estabelecendo as diretrizes gerais da política urbana.

A competência dos municípios para executar a política de desenvolvimento urbano, nos termos fixados na referida lei, foi constitucionalmente atribuída no art. 30, inciso VIII<sup>30</sup>, com vistas a ordenar o *pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes*.

Não há como ignorar que “o crescimento urbano afeta o meio ambiente”<sup>31</sup>, os efeitos do desenvolvimento são visíveis e identificáveis de plano nas cidades. Assim, o Estatuto da cidade traz diversos instrumentos legais para gestão das

---

<sup>28</sup> Sobre o histórico, ler: *Estatuto da Cidade*, da editora Malheiros, 2003, Coord. Adilson de Abreu Dallari e Sergio Ferraz, p. 27-43.

<sup>29</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.7.2001 e MP 2.220, DE 4.9.2001*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005, p. 12.

<sup>30</sup> “Art. 30 - Compete aos Municípios:

(...);

VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso;”

<sup>31</sup> BORATTI, Larissa Verri. *Perspectivas de uma agenda urbano-ambiental: Pressupostos do Planejamento e Gestão do Meio ambiente Urbano*. , p. 618. Anais do 10º Congresso Internacional de Direito Ambiental.

idades, vislumbrando a qualidade de vida das presentes e futuras gerações<sup>32</sup>, tais como: planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

Para cumprir o planejamento municipal, o Estatuto prevê, ainda, os seguintes instrumentos: plano diretor; disciplina do parcelamento, uso e ocupação do solo; zoneamento ambiental; plano plurianual; diretrizes orçamentárias e orçamento anual; gestão orçamentária participativa; planos, programas e projetos setoriais; planos de desenvolvimento econômico e social. Todos regidos por legislação própria dos municípios, observado o que dispõe o Estatuto da Cidade.

Sem a pretensão de explicar com exaustão, passemos à uma breve análise, do plano diretor como meio de desenvolvimento urbano integrado, que se caracteriza como instrumento técnico-legal definidor dos objetivos de cada município

### 3.1.1. Plano Diretor

O plano diretor é um instrumento que visa o desenvolvimento e expansão urbana. Em nível municipal, é definidor dos limites, faculdades e obrigações ligadas as normas e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global, considerando aspectos físicos, sociais, econômicos e administrativos do *locus*.

Hely Lopes diz que o plano diretor “deve ser a expressão das aspirações dos municípios quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto cidade/campo”, funcionando como “instrumento técnico-legal definidor dos objetivos de cada Municipalidade, e por isso mesmo com supremacia sobre os outros, para orientar toda atividade da Administração e dos administrados nas realizações públicas e particulares que interessem ou afetem a coletividade”<sup>33</sup>.

Podemos dizer que o plano diretor é o plano urbanístico em nível local, nunca podendo ser considerado um projeto executivo de obras. Na verdade, o plano

---

<sup>32</sup> Verificamos que no inciso I do art. 2º do Estatuto da Cidade o Legislador ordinário repete a expressão do art. 225 da Carta Magna, entendemos, assim, que deve ser dado para tal a mesma interpretação no sentido de bem intergeracional essencial a uma sadia qualidade de vida justamente porque visa a manutenção do equilíbrio.

<sup>33</sup> MEIRELES, Hely Lopes. *Op. Cit.*, 2006, p. 538-593.

diretor, engloba as exigências da comunidade local para o desenvolvimento e o progresso, por isso será a norma que ordenará e coordenará as prioridades nas realizações governamentais e o crescimento citadino em prol da sociedade.

Importante mencionar que o plano diretor é obrigatório nas cidades com mais de vinte mil habitantes; as integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; aquelas onde o Poder Público Municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição<sup>34</sup>.

“As condições previstas no Plano Diretor devem conter instrumentos para melhorar a qualidade de vida, a injustiça social e o desenvolvimento das atividades econômicas”<sup>35</sup>, dessa feita, não há como afastar a interpretação e a visão sistêmica, que são imprescindíveis para a proposta apresentada no Estatuto da Cidade.

## CONSIDERAÇÕES

A perspectiva de associar desenvolvimento urbano com preservação do meio ambiente é recente e, nesse ideal, os municípios tem papel de crucial importância. A necessidade de se repensar o sistema legal da cidade surgiu com a Constituição Federal de 1988 e a mudança de paradigmas tornou-se indispensável.

A crise ambiental vivida nos últimos anos tornou essencial a busca por assegurar o desenvolvimento sustentável, cuja principal característica reside na possível conciliação entre o desenvolvimento, a preservação do meio ambiente e a promoção da qualidade de vida humana.

“O Direito Ambiental contemporâneo exige uma postura pró-ativa, que se antecipe aos problemas (...). Por isso, a compreensão da necessidade ambiental do envolvimento com as cidades e com projetos urbano-ambientais que tenham estes pressupostos é um enorme desafio dos gestores públicos e da cidade sustentável, exigindo maturidade institucional, ousadia e, sobretudo, capacidade de partilhar saberes, reconhecendo, na pluralidade, a fonte de inspiração e o norte para atuação prática que impliquem efetivamente em cidades mais justas, mais humanas, mais saudáveis, mais felizes, para todos que nela vivem.”<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> “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.”

<sup>35</sup> SANTOS, Maurício Barbosa dos. *Estatuto das Cidades: Uma arma contra os inimigos.*, p.168.

<sup>36</sup> PRESTES, Vanêsa Buzelato. *Temas de Direito Urbano-Ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p. 262.



O direito ao meio ambiente (ecologicamente equilibrado) é um direito fundamental da pessoa humana integrante da denominada terceira geração dos direitos fundamentais. Sendo assim, a proteção do meio ambiente contemporaneamente considerado é um dever do Estado (e do município como ente federativo) e da coletividade.

O desenvolvimento não pode ser visto acima de todos os princípios na ordem estatal, os municípios como entes mais próximos, devem pautar toda sua atuação no respeito a real significância de sustentabilidade urbana.

“O desenvolvimento das cidades, da distribuição da população em seu território físico, da distribuição das atividades econômicas que se desenvolvem no âmbito do município e das áreas a ele contíguas, tem de dar-se com base no planejamento de modo a prevenir os usos incompatíveis que geram distorções no crescimento urbano. Além do que é dever do poder público planejar o crescimento urbano de maneira não implicar desequilíbrio ambiental presente e futuro, tendo em vista o princípio da sustentabilidade.”<sup>37</sup>

Por fim, considerando que o direito à qualidade de vida dos cidadãos no ambiente urbano interfere diretamente na administração da cidade, acreditamos e defendemos o papel dos municípios como ente capaz de cumprir a sistematização necessária a proteção ambiental com vistas ao desenvolvimento sustentável.

---

<sup>37</sup> BORATTI, Larissa Verri. *Op. Cit.*, p. 620.

## REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. *Sustentabilidade, Espaço e Tempo*. Niterói: UFF/PGCA, 2000.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 10 de julho de 2007.

\_\_\_\_\_. Lei nº 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*, Art. 37. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 25 de abril de 2007.

BRUNO, Reinaldo Moreira. *Parceria público-privada nos municípios*. Revista Brasileira de Direito Municipal-RBDM. Belo Horizonte, ano 6, . 17, p. 49-77, jul./set. 2005.

BUARQUE, Cristovam. *Qualidade de vida: a modernização da utopia*. Lua Nova Revista de Cultura Política. São paulo CEDEC, 1993, nº 31.

CARRAZA, Roque Antonio. *Curso de Direito constitucional Tributário*. São Paulo. Malheiros, 2004.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.7.2001 e MP 2.220, DE 4.9.2001*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

CASTRO, José Nilo de. *A emergência do tribalismo urbano*. Revista Brasileira de Direito Municipal-RBDM. Belo Horizonte: Editora Fórum, ano 8, n. 23, p. 11-24, jan./mar. 2007.

COSTA, Nelson Nery da. *História do município no Brasil*. Revista Forense. Rio de Janeiro: Forense, ano 95, V. 347, p. 217-230.

DEZEN JUNIOR, Gabriel. *Curso Completo de Direito Constitucional*. Brasília: Vestcon. 2a Ed. 2003.

FILHO, Diomar Filho, in *Autonomia Municipal na nova Constituição*, Revista dos Tribunais, set. 1988, vol. 635.

GOMES, Rosângela. *A função social da propriedade urbana*. In Temas de Direito Ambiental - Coleção José do Patrocínio. Campos dos Goytacazes: Faculdade de Direito de Campos, 2006.

LEITE, José Rubens Morato e AYALA, Patryck de Araújo. *Direito Ambiental na sociedade de Risco*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

LINHARES, Paulo Afonso. *Direitos Fundamentais e qualidade de vida*. São Paulo: Iglu, 2002.

MEDAUAR, Odete e ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. *Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001 – Comentários*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de Construir*. São Paulo: Malheiros, 1993.

\_\_\_\_\_. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2006.

NEVES, Estela; TOSTES, André. *Meio Ambiente: Aplicando a Lei*. Petrópolis: Vozes, 1992.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. *Temas de Direito Urbano-Ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

SANTOS, Maurício Barbosa dos. *Estatuto das Cidades: Uma arma contra os inimigos*, p.168

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

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 4ª ed. revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2000.

WOLFF, Simone. *Estatuto da Cidade: A construção da sustentabilidade*. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em 01 de julho de 2007.