

O ESPAÇO LOCAL E A POSSIBILIDADE DE EFETIVAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE URBANA: A NECESSIDADE DE PENSAR GLOBALMENTE E AGIR LOCALMENTE

Daniela Gomes *

Ricardo Hermany **

RESUMO

A regulamentação dos dispositivos constitucionais da política urbana (arts. 182 e 183 da CF/1988) e o surgimento do Estatuto da Cidade propiciaram um olhar renovado aos temas da função social da cidade e da propriedade, do desenvolvimento urbano sustentável e principalmente da participação da população nas decisões locais, enfatizando a necessidade de relações sinérgicas entre Estado e sociedade. A Lei 10.257/01, também conhecida como lei do meio ambiente artificial, estabelece interfaces entre a política urbana e a política ambiental, especialmente ao regular o uso da propriedade em prol do equilíbrio ambiental, bem como remete ao município sua implementação através do Plano Diretor. A propriedade deixa de ser absoluta e passa por um processo de flexibilização, devendo cumprir seu papel social e ambiental, privilegiando o fim coletivo. Frente a isso, questiona-se a possibilidade de efetivação da função socioambiental da propriedade urbana, em face do Estatuto da Cidade e da Constituição Federal de 1988. O procedimento metodológico para a consecução da pesquisa permeia a observação dos artigos de lei, destacando como hipóteses de solução da problemática os instrumentos abarcados no Estatuto, podendo ao final ser validadas ou falseadas. A efetivação da função socioambiental da propriedade passa indiscutivelmente pela aplicação dos instrumentos da lei (a elaboração do Plano Diretor, a implementação do IPTU progressivo no tempo, a desapropriação, dentre outros). Ressalta-se a gestão democrática compartilhada como o principal instrumento apto ao

* Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul e integrante do grupo de pesquisa “Estado, Administração Pública e Sociedade”, linha de pesquisa “Gestão Local e Políticas Públicas”.

** Doutor em Direito pela UNISINOS com estágio de doutoramento na Universidade de Lisboa. Professor do Programa de Mestrado em Direito e Coordenador do Curso de Graduação em Direito da UNISC.

desiderato, uma vez que é na co-participação do ente público aliado à sociedade que se configura um novo padrão de relação entre Estado-Sociedade, cujo alicerce está na participação dos cidadãos. É na ampliação de possibilidades de apropriação do espaço público pela sociedade que se consolida a idéia de democratização das decisões públicas, possibilitando a concretização da função socioambiental da propriedade urbana.

PALAVRAS-CHAVE

FUNÇÃO SOCIAL; MEIO AMBIENTE ARTIFICIAL; URBANO.

ABSTRACT

The regulation of the constitutional devices of the urban politics (art. 182 and 183 of the Federal Constitution of 1988) and the sprouting of the Statute of the City propitiated a renewed view in the subjects of the city and property social function, in the sustainable urban development and mainly in the participation of the population in the local decisions, emphasizing the necessity of synergic relations between State and society. The law 10.257/01, also known as artificial environment law, establishes interfaces between the urban politics and the environment politics, especially by regulating the use of the property in favor of the environment balance, as well as, making the city responsible for its implementation through the Managing Plan. The property stops being absolute and passes through a flexibilization process, and must fulfill its social and environmental role, privileging the collective goal. Thus, the possibility of effectiveness of the social environmental function of the urban property is questioned, in face of the Statute of the City and the Federal Constitution of 1988. The methodological procedure for the achievement of the research is in the comments of the law articles, showing as solution hypotheses of the problematic the instruments present in the Statute, being able in the end to be validated or to be falsified. The effectiveness of the social environment function of the property passes undoubtedly through the application of the law instruments (the elaboration of the Managing Plan, the implementation of the progressive IPTU in time, the dispossession, amongst others). It is standed out the shared democratic management as the main instrument apt to the desideratum, once it is in the co-participation of the State allied to the society that configures a new standard of

relation between State-Society, which foundation is in the participation of the citizens. It is in the magnifying of possibilities of public space appropriation for the society that is consolidated the idea of democratization of the public decisions, making possible the concretion of the social environmental function of the urban property.

KEY-WORDS

SOCIAL FUNCTION; ARTIFICIAL ENVIRONMENT; URBAN.

INTRODUÇÃO

Ao meio ambiente é reservado um lugar de destaque no mundo jurídico. A Constituição Federal de 1988 garante o meio ambiente equilibrado como um direito fundamental das presentes e futuras gerações. Nesse contexto de proteção ambiental-constitucional, as cidades, compreendidas como ambiente artificial, encontram tutela jurídica no capítulo da política urbana, base do Estatuto da Cidade.

A Constituição Federal de 1988 constituiu um marco histórico no direito brasileiro ao estabelecer um conjunto de direitos sociais e coletivos voltados a garantir, além dos direitos fundamentais a cada cidadão, o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, e passou a exigir que, para ser protegida, toda propriedade cumpra a função social e ambiental. Com a regulamentação de alguns dispositivos constitucionais através do Estatuto da Cidade, a problemática do ambiente urbano e da função socioambiental da cidade e da propriedade tornou-se cada vez mais presente, seja em função da necessidade de um ambiente sustentável, seja devido à conscientização acerca da urgência de preservação do ecossistema.

Dessa forma, o presente artigo pretende investigar a possibilidade de efetivação da função socioambiental da propriedade urbana em face da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade, utilizando-se de referencial teórico em Milton Santos e Boaventura de Sousa Santos. De tal forma, busca-se, em um primeiro momento,

verificar a transformação da propriedade individualista e absoluta em uma propriedade de cunho socioambiental para, em seguida, analisar o Estatuto da Cidade como instrumento capaz de viabilizar o desenvolvimento urbano sustentável e a gestão democrática participativa. Por fim, serão abordados os instrumentos capazes de promover a efetivação da função socioambiental da propriedade urbana.

1. A PROPRIEDADE URBANA: DO INDIVIDUAL AO SOCIOAMBIENTAL

No ordenamento jurídico brasileiro, o direito individual de propriedade encontra-se tutelado no art. 5º, inciso XXII, em contraponto ao direito estabelecido no art. 5º, inciso XXIII da Constituição Federal de 1988, de que a propriedade atenderá à sua função social. O binômio público-privado evidencia a transformação da propriedade-direito para a propriedade-dever, ou seja, há a flexibilização do direito de propriedade em face de preocupações sociais e ambientais, geradas pela inadequada utilização do solo.

O direito individual de propriedade, como um direito fundamental de primeira geração, no contexto em que se reconhece a segunda geração de direitos fundamentais, só pode ser exercido observando-se sua função social, e, com o aparecimento da terceira geração de direitos, deve observar igualmente a função ambiental.¹ Dessa forma, o direito à propriedade absoluta, como era entendida, não pode mais assim ser tratado. O proprietário passa a ter que cumprir com a função social e ambiental da propriedade, seja ela rural ou urbana.

¹ Os direitos de primeira geração decorrem da necessidade de defesa contra os poderes do Estado, em busca de direitos de liberdade. São considerados de cunho individualista, pois pautam pela não-intervenção na esfera privada, ou seja, são direitos de cunho negativo. Em contrapartida, os direitos de segunda geração são cingidos pelo princípio da igualdade num processo de socializar o Estado, criando consciência da necessidade de proteção da sociedade e não apenas do indivíduo. Surgiram em decorrência da constatação de que a liberdade não garantia o gozo dos direitos de primeira geração, atribuindo-se assim comportamento ativo ao Estado na busca de justiça social, tendo-se, dessa forma, uma dimensão positiva, visto que há liberdade, mas por intermédio do Estado. Já os direitos de terceira geração são pautados na solidariedade e na fraternidade, almejando um ambiente saudável e ecologicamente equilibrado, desprendendo-se da figura do homem como indivíduo, tendo por característica a titularidade coletiva ou difusa. BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

A propriedade privada e a função social da propriedade também são princípios da ordem econômica, estabelecidos no art. 170, incisos II e III da Constituição Federal de 1988. Esses princípios têm por finalidade assegurar a existência digna, conforme os ditames da justiça social, demonstrando a importância da função social para a ordem econômica, visto que, sob esse mesmo título, no capítulo da política urbana, encontram-se as diretrizes que são regulamentadas pelo Estatuto da Cidade.

A Constituição Federal, ao tratar da política urbana, nos seus arts. 182 e 183, ora disciplinados pela lei do meio ambiente artificial (Estatuto da Cidade), deixa explícito que a propriedade urbana, embora seja um direito fundamental, deverá atender à sua função social e, em caso de não ser atendida, estará suscetível de desapropriação. Nesse mesmo sentido, ainda sob uma perspectiva constitucional, destaca-se que o meio ambiente artificial tem tutela revelada pelo art. 225, centrada na dignidade da pessoa humana, princípio fundamental elencado no art. 1.º, pois, enquanto proteção geral do meio ambiente (seja ambiente natural ou artificial), tutela também a vida. Tal dispositivo se relaciona diretamente às cidades, sendo impossível desvincular da política urbana o direito à qualidade de vida, à dignidade da pessoa humana, a um ambiente sadio e sustentável, bem como à preocupação quanto ao uso da propriedade, atendendo ao bem coletivo, ao bem-estar dos cidadãos e ao equilíbrio ambiental.

Com a regulamentação dos dispositivos constitucionais pelo Estatuto da Cidade, a propriedade urbana passa a ter uma função tanto social quanto ambiental. Ela não é simplesmente considerada um imóvel no qual incidem impostos, mas destina-se principalmente à concretização do direito à moradia, assegurando a dignidade da pessoa humana e a busca ao bem comum, tornando-se imperioso superar a clássica dicotomia entre direito público e direito privado.

Não há como dissociar a função social da tutela ambiental de que trata o art. 225 da Constituição Federal, de tal forma que se interpreta, nitidamente, através desse dispositivo, que a propriedade urbana é um bem comum do povo, um bem jurídico da coletividade. A propriedade privada, em um panorama de inserção das normas de direito ambiental na caracterização dos institutos de Direito Privado, deixa de ser um vínculo

jurídico individual e absoluto estabelecido entre uma pessoa e um bem, para apresentar-se como um vínculo jurídico coletivo, difuso na sua espécie, que se estabelece entre pessoas indeterminadas e um bem de uso comum, sem deixar de ser um bem de titularidade privada.

Por sua vez, a lei de introdução ao Código Civil, no seu art. 5º, diz que "na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum", sendo possível através disso visualizar que a função social, de forma alguma, fere o direito à propriedade, quando em atendimento aos fins sociais e aos interesses da coletividade. Nesse sentido, utilizando-se do Código Civil, no título atinente à propriedade, percebe-se, no art. 1.228, § 1.º, que a propriedade deve ser exercida levando-se em conta as finalidades econômicas e sociais, de modo a preservar a fauna e a flora, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico. De outra forma, deve ser evitada a poluição do ar e das águas, o que vem a corroborar com a idéia de que a função ambiental da propriedade está implícita ao direito de propriedade.

Na realidade, o novo Código Civil de 2002 introduziu a função social da propriedade, ao estabelecer que o direito de propriedade deve ser exercido com suas finalidades econômicas e sociais. Em outras palavras, a propriedade de base individualista substituiu-se por uma propriedade de finalidade social.² Ocorre que a propriedade prevista pelo Código Civil de 1916 era de cunho individualista. Com o novo Código Civil há uma transformação de tal instituto, a fim de se adequar aos preceitos constitucionais, conjugando a propriedade com a função social e ambiental.

Nessa mesma linha, no art. 1.231 que versa sobre a presunção de plenitude e exclusividade do direito à propriedade, se percebe uma flexibilização desse instituto, cedendo vez à função social, tornando-se evidente que outras normas que não as constitucionais também remetem direta ou indiretamente ao cumprimento da função social. Nesse sentido, o direito de propriedade tem passado por profundas alterações, visando a adequar-se aos novos direitos tutelados pela ordem jurídica, dentre os quais

destacam-se os direitos difusos de ordem ambiental. As transformações do direito de propriedade o fazem um direito renovado, por adquirir contornos socioambientais conforme dispõe a Constituição Federal de 1998 e o novo Código Civil.³

O Código Civil é, por excelência, o conjunto de normas que visa a regular as relações privadas entre particulares. Por muito tempo, foi considerado a base para o entendimento e regulação da Propriedade. Com o advento da expansão da regulação da Propriedade no âmbito constitucional, o entendimento da Propriedade no Ordenamento Jurídico Brasileiro requer uma análise conjunta das normas de Direito Civil e dos dispositivos constitucionais, buscando a integração dos mesmos.⁴

Destaca-se que o novo Código Civil, embora insuficiente, já vincula a função socioambiental ao direito de propriedade, tendo em vista que o absolutismo da propriedade representa ameaça ao meio ambiente. Entretanto, cumpre salientar que o Código Civil não deixa explícita, em seus artigos, menção à função socioambiental da propriedade.

Conforme Fachin, “o absolutismo no exercício da propriedade sofreu a intervenção de idéias que progressivamente construíram a doutrina denominada função social da propriedade”. Em sua concepção, “todo homem tem direito a ser proprietário da terra, mais em razão de seu trabalho do que em consideração de um título”.⁵

O constituinte reconhece na propriedade uma dúplici finalidade: individual e social. Há uma função pessoal, na qual a propriedade é um direito com o fim de servir à pessoa. Há também uma função social, em que a propriedade é bem comum da sociedade. A função social denota os deveres do detentor da propriedade privada para com os demais homens e com a sociedade; desses deveres, derivam seus limites. A propriedade não é direito ilimitado e absoluto, senão um direito limitado pelos deveres sociais.⁶

² CHERMERIS, Ivan Ramon. *A função social da propriedade: o papel do Judiciário diante das invasões de terras*. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2003, p. 38.

³ CAVEDON, Fernanda de Salles. *Função social e ambiental da propriedade urbana*. Florianópolis: Visualbooks, 2003, p. 173.

⁴ *Ibidem*, p. 176.

⁵ FACHIN, Luiz Edson. *A função social da posse e a propriedade contemporânea*. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 19.

⁶ NALINI, José Renato. *Ética ambiental*. 2. ed. rev. atual. e ampl. Campinas-SP: Millennium Editora, 2003, p. 169-170.

Em razão desse entendimento, a função socioambiental a ser cumprida pelo proprietário do imóvel urbano exprime o dever de utilização da propriedade, embora de forma privada, em proveito de toda a sociedade, uma vez que a justa titularidade de tal direito depende do equilíbrio entre o interesse individual e o interesse da coletividade, caracterizando a função social a ser cumprida. De outra parte, essa mesma obrigação que se estende ao proprietário, além de ser social, estabelece uma outra faceta, característica da própria condição humana (do homem como parte integrante do meio ambiente), representada pelo dever de proteção e preservação ambiental.

A propriedade-direito e a propriedade-função são uma só face do princípio da função socioambiental da propriedade. A propriedade definiu-se no sentido do individual para o social e ambiental, perdendo, para tanto, o caráter individualista e tal fato se deve à incorporação do princípio da função social da propriedade no ordenamento jurídico. Dessa forma, a questão que se coloca é: como efetivar a função socioambiental da propriedade urbana em face do Estatuto da Cidade e da Constituição Federal de 1988?

2. O ESTATUTO DA CIDADE

As preocupações com o ambiente urbano e o planejamento urbano remontam ao final do século XIX e início do século XX, com as intervenções sanitaristas. No final dos anos 70, o planejamento urbano, nos moldes tradicionais, começa a ser questionado em função da emergência de movimentos sociais urbanos, que pretendiam uma Reforma Urbana. A Emenda Popular da Reforma Urbana, encaminhada à Constituinte de 1988, resultou no capítulo da Política Urbana na Constituição Federal de 1988. Com isso, viabilizaram-se novos instrumentos de

controle do uso adequado do solo, trazendo o conceito fundamental de “Direito à Cidade”, como direito fundamental difuso.⁷

Com a aprovação da Constituição, a luta era pela regulamentação dos instrumentos da Política Urbana, em função da necessidade de controle e ordenamento das cidades. Surge, então, como projeto de lei, em 1990, o Estatuto da Cidade que somente foi aprovado em 2001.

Com base no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), também denominada lei do meio ambiente artificial, entende-se que para que a sociedade possa usufruir desse “direito à cidade” há a necessidade de que a cidade e a propriedade cumpram sua função social. A função social da cidade e da propriedade passa a ser objetivo da Política Urbana, uma vez que o fundamento da lei do meio ambiente artificial gira em torno da adequada utilização do solo.

O Estatuto da Cidade estabelece normas de ordem pública e de interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança, do bem-estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental. Suas principais diretrizes são a garantia de cidades sustentáveis, do direito à terra urbana e da cooperação entre governo e sociedade. Para atingir os objetivos e alcançar as diretrizes apontadas, o Estatuto estabelece uma série de instrumentos (parcelamento, edificação e utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo, desapropriação, dentre outros) e aponta o Plano Diretor como meio de regulamentar e adequar a lei do meio ambiente artificial à realidade de cada município. Como o principal elemento de concretização do Estatuto da Cidade e de seus objetivos, surge a gestão democrática da cidade, que coloca na participação da população o elemento basilar de legitimação de políticas públicas locais.

Cabe destacar que não poderia ser outro o ponto de partida do Estatuto da Cidade que não fosse a propriedade urbana. Historicamente, é através do não-acesso à propriedade que se revelou o crescimento das desigualdades sociais, é em função dela

⁷ RICARDO, Beto; CAMPANILI, Maura (Orgs.). *Brasil socioambiental: desenvolvimento, sim: de*

que se verifica a ocupação desordenada e predatória do solo urbano e a tão crescente especulação imobiliária. Nesse cenário, com base no Estatuto da Cidade, só interessam dois tipos de propriedade, analisadas conforme a sua utilização, de acordo com o artigo 225 da Constituição Federal de 1988. A primeira propriedade é aquela que atende à função socioambiental, tem tutela no art. 5º da Constituição e no capítulo da propriedade do Código Civil, apresenta-se, de regra, como sustentável e revela-se como objetivo a ser alcançado em todas as propriedades. A segunda é a propriedade que não atende à função socioambiental, caracterizando-se por ser insustentável, na qual incidem os instrumentos do Estatuto e para a qual se discute o problema de sua efetivação. Essa última propriedade é o ponto de partida deste artigo.

O espaço urbano, principalmente nas últimas décadas, vem se caracterizando por aprofundar as diferenças sociais, ocasionando um movimento paradoxal: o espaço que une é o mesmo que separa os homens. No entender de Milton Santos, ao passo que as cidades crescem, aumenta a distância entre os homens. A proximidade física, proporcionada pelo convívio nas cidades, não elimina o distanciamento social que reflete uma falsa unidade. “Os progressos de nossa infeliz civilização conduzem mais e mais a uma sociedade atomizada por um espaço que dá impressão de reunir”.⁸ Frente a essa realidade, o Estatuto da Cidade permite um modo de percepção global dos problemas urbano-ambientais, possibilitando e instrumentalizando uma possível resolução desses problemas em âmbito local.

Com base nos apontamentos subscritos, da passagem de uma propriedade absoluta para uma propriedade-função (social e ambiental) e do surgimento do Estatuto da Cidade, procurar-se-á verificar os instrumentos abarcados na lei do meio ambiente artificial, aptos a efetivar a função socioambiental da propriedade urbana.

qualquer jeito, não. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004, p.303-305.

⁸ SANTOS, Milton. *Pensando o Espaço do Homem*. 5. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, 34.

3. A EFETIVAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE URBANA

Na tentativa de responder ao questionamento proposto, após destacar a função social e ambiental da propriedade urbana e da cidade como objetivo fundante da Política Urbana, procurar-se-á enfatizar que a funcionalização da propriedade urbana vai muito além dos instrumentos traçados pelo Estatuto da Cidade, em seu Capítulo II (IPTU progressivo no tempo, desapropriação, dentre outros). Assim, analisar-se-ão, o Plano Diretor, a Gestão Democrática da Cidade e os Conselhos Municipais, como ferramentas indispensáveis para efetivar a função socioambiental da propriedade e possibilitar a sustentabilidade urbana.

3.1. O plano diretor municipal

O Plano Diretor é tratado pelo constituinte no título da Ordem Econômica, capítulo da Política Urbana, art. 182, onde se encontram as atribuições e as diretrizes gerais do Plano Diretor. No Estatuto da Cidade, ele está previsto como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, no art. 4º, inciso III, alínea “a”. É especificado, em capítulo próprio, dos arts. 39 a 42, nos quais o legislador ratifica as funções constitucionais do Plano Diretor.

O Plano Diretor pode ser definido como um conjunto de princípios e regras que orientam a ação dos agentes construtores e utilizadores do espaço urbano. O objetivo desse Plano não é resolver todos os problemas da cidade, mas ser instrumento para definição de estratégias, servindo também de base para uma gestão pactuada da cidade. Assim, mais do que um documento técnico, distante dos conflitos reais que caracterizam a cidade, o Plano Diretor passa a significar espaço de debate para os cidadãos e de definição de opções. Trata-se de um processo de construção coletiva da cidade.⁹

⁹ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002, p. 42.

Ao Plano Diretor incumbe a tarefa de estabelecer metas e diretrizes da política urbana, assim como fixar os critérios de verificação do atendimento da função socioambiental da propriedade. Cabe salientar que o município também deve observar os princípios constitucionais fundamentais que norteiam o Plano Diretor: a função social da propriedade, as funções sociais da cidade, os princípios da igualdade e da justiça social, da participação popular e do desenvolvimento sustentável.

Para que haja aprovação e aplicação do Plano Diretor, como instrumento social e ambiental que é, em sua formulação devem ser observados alguns pressupostos. Nesse sentido, deve ser aprovado por lei Municipal, devendo ser integrado ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual (art. 40, §1º). Outro pressuposto é a promoção de debates, audiências e consultas públicas como condição obrigatória para aprovação das leis orçamentárias e conseqüente aprovação do Plano Diretor pela Câmara Municipal. Logo, deve haver uma gestão orçamentária participativa (art. 40, §4º, I).

Como requisito e também condição de validade, a lei que instituir o Plano Diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos (art. 40, § 3º). Dessa forma, no processo de elaboração, fiscalização e implementação do Plano Diretor, os Poderes Legislativo e Executivo municipais devem garantir a publicidade e o acesso de qualquer interessado aos documentos e às informações produzidas (art. 40, § 4º, II e III). Contudo, a principal garantia, senão a mais importante, é a participação da população, assegurada no inciso I, do § 4º, do art. 40 do Estatuto da Cidade. Essa participação da população nas questões de interesse local se transforma de requisito constitucional à condição obrigatória de validade do Plano Diretor, configurando-se em condição basilar no processo de discussão, elaboração e implementação¹⁰.

Na elaboração do Estatuto da Cidade, o legislador buscou privilegiar o espaço local (Município), pois, por ser o ente mais próximo dos cidadãos, tem mais condições

¹⁰ O Ministério das Cidades, através do Conselho das Cidades, editou diversas resoluções sobre o plano diretor, destacando-se duas: a Resolução 34, de 01 de julho de 2005, acerca do conteúdo mínimo do referido plano; e a Resolução 25, de 18 de março de 2005, enfatizando a temática da elaboração participativa, ponto relevante para a presente abordagem.

de proceder a uma gestão compartilhada, criando canais de acesso para a efetiva participação popular nas decisões da administração pública, propiciando aliar democracia participativa à democracia representativa. Significa dizer que, ao se construir o Plano Diretor na esfera local, sendo este legitimado por “todos”, se estabelece entre os diferentes agentes locais um pacto. Nesse entendimento, "o Plano Diretor deixa de ser o plano de alguns para ser de todos, construído a partir da participação dos diferentes setores sociais". Para tanto, o Plano Diretor configura-se num pacto legitimado por todos e para todos.¹¹

Conforme estabelece o Estatuto da Cidade no art. 41, o Plano Diretor é instrumento obrigatório para Municípios com população acima de vinte mil habitantes. A lei também estabeleceu essa obrigatoriedade para aqueles Municípios situados em regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, em áreas de interesse urbanístico, ou em áreas sob influência de empreendimentos de grande impacto ambiental. Municípios que não se incluem em qualquer dessas categorias, precisam dispor de Plano Diretor se houver pretensão de aplicar os instrumentos da política urbana. Ressalta-se que, mesmo em pequenos Municípios, por vezes, considerados mais rurais do que urbanos, a ordenação do território através do Plano Diretor é importante, uma vez que possibilita o implemento de políticas públicas voltadas ao controle do crescimento desordenado do Município.

Por fim, cabe frisar que o Plano Diretor é um dos instrumentos mais importantes do Estatuto da Cidade, no desenvolvimento de políticas públicas participativas, na busca da efetivação da função social e ambiental da cidade e das propriedades urbanas. Também se caracteriza por ser instrumento viabilizador da concretização de uma distribuição espacial equitativa, capaz de satisfazer os interesses locais, de proporcionar um desenvolvimento sustentável pautado na justiça social, com vista ao bem comum.

3.2. Gestão compartilhada: poder público e participação popular

¹¹ OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. *Estatuto da cidade: para compreender*. Rio de Janeiro:

O Estatuto da Cidade inovou ao privilegiar a participação dos cidadãos nas decisões de interesse público, através da gestão democrática. A participação popular, abordada na lei do meio ambiente artificial, não está expressa em nenhum dispositivo constitucional, mas pode ser aduzida em face do parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal, que estatui que "todo o poder emana do povo". De tal forma, o princípio democrático está inserido na Constituição brasileira, pois, emanado o poder do povo, será exercido de forma direta ou indireta por meio de representantes eleitos, acolhendo assim, postulados da democracia representativa e participativa, uma vez que possibilita aos cidadãos liberdade de participação no processo político.

O Estatuto da Cidade incorpora a gestão democrática como uma diretriz geral da política urbana, por meio do inciso II do art. 2º. O capítulo IV da lei é dedicado inteiramente à gestão democrática da cidade, de tal forma que a participação popular assume papel de destaque e de extrema relevância na gestão dos recursos urbanos. Essa participação encontra lugar em todas as dimensões da política urbana, desde a formulação do Plano Diretor, sua implementação e suas revisões periódicas. Também é garantida a gestão democrática, a partir da constituição de órgãos colegiados de política urbana, debates, audiências, consultas públicas, conferências sobre assuntos de interesse urbano e iniciativa popular em projetos de lei, planos e programas que visem ao desenvolvimento urbano (art. 43).

É importante frisar que a lei privilegiou o poder local, acarretando a descentralização de algumas decisões Federais e Estaduais para o Município, privilegiando a co-participação do ente público aliado à sociedade, primando por uma co-responsabilidade na criação do Plano Diretor e na aplicação dos instrumentos capazes de efetivar a função social e ambiental da cidade e da propriedade.¹² “É na ampliação de possibilidades de apropriação do espaço público pela sociedade” que se consolidam a idéia de democratização das decisões públicas e a idéia de controle social, “superando a concepção tradicional de que o Estado, representado no espaço local pelo

IBAM/DUMA, 2001, p. 18.

¹² Ibidem, p. 16.

Município, deva suprir e resolver integralmente as demandas da sociedade, enquanto esta permanece numa posição de sujeito passivo das políticas públicas”.¹³

Com o Estatuto da Cidade e sua adaptação à realidade local, através do Plano Diretor, configura-se um novo padrão de relação entre Estado e sociedade (pautado na sinergia Estado-Sociedade), cujo alicerce está na participação dos cidadãos, de suas comunidades e de suas organizações, em parceria com múltiplos atores sociais articulados. A esse novo protótipo combinam-se descentralização e integração, atribuindo-se a idéia de responsabilidade social.¹⁴

A democratização das ações públicas, principalmente na esfera municipal, incorpora uma nova dimensão à gestão urbana. A população ganhou espaço para intervir diretamente na organização do seu espaço de vida, o que significa uma integração entre gestão da cidade e democracia participativa. Dessa forma, na implementação das diretrizes gerais e dos instrumentos da política urbana, o poder público municipal tem o dever jurídico de agir. A esse dever jurídico do ente público corresponde uma obrigação que se estende aos cidadãos, ou seja, no momento em que a concretização dos instrumentos trazidos pela lei do meio ambiente artificial se impõe ao poder público e à coletividade, fica estabelecida uma co-responsabilidade que reflete no papel que o cidadão tem frente à aplicação das políticas públicas locais.

Para Kliksberg, o avanço em direção à democracia participativa requer um profundo redesenho do Estado, que substitua o modelo burocrático alheio aos cidadãos. Há a necessidade de abrir o Estado à participação cidadã, de descentralizar, de favorecer formas de co-gestão social. O progresso rumo à descentralização está cada vez mais claro, uma vez que, em muitos casos, os municípios apresentam melhores condições de ajustar a administração às necessidades dos cidadãos.¹⁵

¹³ HERMANY, Ricardo. *(Re) Discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC: IPR, 2007, p. 295-296.

¹⁴ FRANCO, Augusto de. *Pobreza e desenvolvimento local*. São Paulo: A e D, 2002, p.61.

¹⁵ KLIKSBERG, Bernardo. *O desafio da exclusão: para uma gestão social eficiente*. São Paulo: Fundap, 1997, p.63.

Uma política pública realmente eficiente e eficaz tem como centro a pessoa humana. Para o desenvolvimento da pessoa humana, ou seja, da vida, há a necessidade de um ambiente saudável. Portanto, as políticas públicas também devem ser voltadas para a proteção do que cerca o homem e essa proteção, conforme ressaltado anteriormente, não é apenas dever do ente público, mas um direito-dever da sociedade. A Constituição Federal de 1988 propiciou a criação de instrumentos que permitem a participação cada vez mais ampla da população na defesa e na promoção dos interesses coletivos. Por sua vez, o Estatuto da Cidade amplia essa participação para todos os atos da política pública municipal. Cabe, agora, aos cidadãos a tarefa de exercer esses direitos e abrir caminho para uma democracia participativa, de agir localmente, tendo em vista a promoção de um efetivo ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e as futuras gerações.

3.3. Conselhos Municipais

Em relação à gestão urbano-ambiental, é importante destacar que os últimos anos, precisamente os anos 90, foram marcados pela institucionalização e difusão dos Conselhos Municipais como canais de democratização da gestão pública local e de aumento da eficiência e eficácia das políticas públicas. Urge salientar que a participação da sociedade na formulação e na gestão de políticas públicas foi legitimada institucionalmente com a Constituição Federal de 1988, quando foram estabelecidas a soberania e a cidadania como fundamentos do Estado Democrático de Direito.

Acredita-se que o funcionamento efetivo dos Conselhos Municipais significa uma gestão mais transparente do poder público, ao permitir que a sociedade acompanhe suas ações de maneira mais próxima. O sentimento de pertencimento, a ser estimulado no espaço local, permite a aproximação social dos munícipes em prol de interesses comuns, favorecendo a construção da responsabilidade social, contribuindo para a efetividade do controle social, do implemento de políticas públicas adequadas às demandas locais, assim como propiciando uma gestão sustentável do meio ambiente

artificial. A inserção desses mecanismos de participação pode possibilitar, portanto, a prática da democracia participativa de forma constante e regular.

Dessa forma, os canais criados na esfera pública - a exemplo dos Conselhos Municipais e de outros instrumentos trazidos pelo Estatuto, como audiências públicas, orçamento participativo, dentre outros - podem fazer da política um campo de exercício e consolidação da democracia. Os Conselhos Municipais, principalmente os Conselhos Municipais do Meio Ambiente, são canais institucionais com potencialidade expressiva na constituição da interação entre governo e sociedade. Em primeiro lugar, isso se deve ao contato dos atores locais entre si e com os representantes governamentais, o que propicia o aprofundamento sobre a realidade dos problemas urbano-ambientais da cidade, como também estabelece alianças e parcerias entre esses atores sociais na busca de soluções. Dessa forma, acredita-se que através dos Conselhos Municipais do Meio Ambiente seja possível buscar a implementação da sustentabilidade urbana e viabilizar a função socioambiental da propriedade urbana. Os Conselhos Municipais, nesse sentido, representam locais de solidarização, conscientização e sensibilização ambiental.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não se almejou, com esse artigo, esgotar o tema da função socioambiental da propriedade urbana; apenas se pretendeu instigar novos olhares ao cenário urbano, com base na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade, possibilitando questionar os meios disponíveis para implementar a função socioambiental da propriedade urbana.

A propriedade urbana tem passado por profundas transformações, que se iniciam com a Constituição Federal de 1988, passam pela Reforma Urbana trazida pelo Estatuto da Cidade e vão muito além do estabelecido no capítulo da propriedade, do Código Civil de 2002. A propriedade é “flexibilizada”, deixando de ser absoluta para tornar-se uma propriedade-dever, de cunho socioambiental.

Sendo a propriedade urbana o fundamento nuclear do Estatuto da Cidade, e o atendimento à função socioambiental seu objetivo, não se poderia deixar de questionar acerca das condições e dos instrumentos para que a propriedade urbana cumpra sua finalidade socioambiental. Assim, com base no Estatuto da Cidade, verificou-se que os instrumentos expostos na lei devem ser regulamentados e implementados pelos municípios. Para que isso ocorra, além de contar com o Plano Diretor, há que se ter uma Gestão Democrática Compartilhada. De tal forma, a resposta acerca da possibilidade de implemento da função socioambiental da propriedade urbana e de uma cidade sustentável não reside apenas nos instrumentos de indução ao desenvolvimento urbano, mas também na aplicação prática da gestão democrática, através da participação da população e de organizações da sociedade civil, seja através de Audiências Públicas, da participação em Conselhos Municipais ou através de outros meios disponíveis.

Dessa forma, procurou-se enfatizar que, através da participação da população, de um adequado Plano Diretor - condizente com a realidade municipal -, bem como do implemento dos Conselhos Municipais, há como efetivar a função socioambiental da propriedade urbana e tornar a cidade sustentável. O que se propõe inicialmente com o Estatuto da Cidade é o despertar, o sensibilizar, o solidarizar para o fato dos deveres fundamentais dos cidadãos. São muitos os caminhos e instrumentos, mas todos passam, necessariamente, pela aliança sociedade-Estado e pela conscientização da co-responsabilidade social.

BIBLIOGRAFIA

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

CAVEDON, Fernanda de Salles. *Função social e ambiental da propriedade urbana*. Florianópolis: Visualbooks, 2003.

CHEMERIS, Ivan Ramon. *A função social da propriedade: o papel do Judiciário diante das invasões de terras*. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2003.

FACHIN, Luiz Edson. *A função social da posse e a propriedade contemporânea*. Porto Alegre: Fabris, 1988.

FRANCO, Augusto de. *Pobreza e desenvolvimento local*. São Paulo: A e D, 2002.

HERMANY, Ricardo. *(Re) Discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC: IPR, 2007.

KLIKSBURG, Bernardo. *O desafio da exclusão: para uma gestão social eficiente*. São Paulo: Fundap, 1997.

NALINI, José Renato. *Ética ambiental*. 2. ed. rev. atual. e ampl. Campinas-SP: Millennium Editora, 2003.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. *Estatuto da cidade: para compreender*. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

RICARDO, Beto; CAMPANILI, Maura (Orgs.). *Brasil socioambiental: desenvolvimento, sim: de qualquer jeito, não*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

_____(Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. 5. ed. São Paulo: EDUSP, 2005.

_____. *Pensando o Espaço do Homem*. 5. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. *Conselhos Municipais: um olhar sobre a experiência recente*. Disponível em: www.fase.org.br. Acesso em: 02 set. 2006.

_____. *Governança democrática e poder local: a experiência e os conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2004.