

O PLANO DIRETOR NO ORDENAMENTO JURÍDICO-BRASILEIRO E A CONSTRUÇÃO DE CIDADES SUSTENTÁVEIS: uma questão urbanístico-ambiental

DIRECTOR PLAN IN BRAZILIAN LEGAL PLANNING AND SUSTAINABLE CITIES
OF CONSTRUCTION: a matter of urban and environmental

Cleise Honaiser¹
Orientadora: Mixilini Chemin Pires²

RESUMO

O presente estudo trata do plano diretor no ordenamento jurídico-brasileiro e a construção de cidades sustentáveis: uma questão urbanístico-ambiental. Tem como objetivo verificar se o plano diretor pode ser tido como instrumento de gestão urbana e ambiental na construção de cidades sustentáveis. A referida pesquisa caracteriza-se como um estudo bibliográfico, sendo que o tema será abordado na perspectiva do método hipotético-dedutivo. Assim, este estudo será do tipo exploratório-descritivo-explicativo, tendo como finalidade uma explicação teórico-científica para o problema em questão. Por derradeiro, ao longo da história vislumbraram-se as novas conformações dadas ao Município e a cidade na Constituição Federal de 1988. O grande avanço ocasionado em que o Município passa a integrar definitivamente a federação como unidade político-administrativa autônoma, ao lado da União, dos Estados e do Distrito Federal, representando, além da inserção dos direitos socioambientais com força de direito fundamental, uma revolução no conceito da propriedade urbana pública e privada. A referida Carta Magna introduziu como princípio geral da ordem econômica a defesa do meio ambiente, juntamente com princípios como a função social da propriedade e outros de cunho socioambiental. Neste enredo, o plano diretor como instrumento de política urbana, tem a urgência de organizar o espaço municipal encontrando amparo no Estatuto da Cidade (Lei nº. 10.257/2001). Para tanto, cabe ao Município pôr em prática, por meio de legislação própria, esse instrumento, bem como os demais cabíveis no âmbito da questão ambiental, em busca da garantia do direito às cidades sustentáveis, direito esse entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

Palavras-chave: Estatuto da cidade. Plano diretor. Cidades sustentáveis. Função social.

ABSTRACT

The present study deals with the master plan in the legal-Brazilian and construction of sustainable cities: a matter-urban environment. Aims to verify that the master plan can be seen as an instrument of urban and environmental management in building sustainable cities. Such research is characterized as a bibliographical study, and the issue will be addressed from the perspective of the hypothetical-deductive method. This study is an exploratory, descriptive and explanatory, aiming at a theoretical-scientific explanation for the problem at hand. For the last, throughout history glimpsed up new conformations given to the municipality and town in the 1988 Constitution. The breakthrough that caused the municipality becomes part definitely federation as autonomous political unit, next to the Union, the states and the Federal District, representing, besides the inclusion of environmental rights to force a fundamental right, a

¹ Aluna do Curso de Pós-Graduação, em Direito Civil e Processo Civil – São Miguel do Oeste/SC, E-mail: cleise@mhnet.com.br. Fone: (49) 8401-4711 Tigrinhos – Santa Catarina - Brasil.

² Professora Especialista e Coordenadora do Curso de Pós-Graduação de Direito Civil e Processo Civil da UNOESC, E-mail: mixilini@yahoo.com.br, São Miguel do Oeste - Santa Catarina – Brasil.

revolution in concept of urban public and private property. Said Charter introduced as a general principle of the economic defense of the environment, along with principles such as social function of property and other socio-environmental. In this scenario, the master plan as an instrument of urban policy, has the urgency of organizing municipal space by finding shelter in the City Statute (Law no. 10.257/2001). Therefore, it is up to the municipality to implement, through legislation, that instrument, as well as other applicable under the environmental issue, in search of the guarantee of the right to sustainable cities, this law understood as the right to urban land, housing, environmental sanitation, infrastructure, urban transport and public services, work and leisure for present and future generations.

Keywords: Statute of the city. Master plan. Sustainable cities. Social function.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como tema o plano diretor no ordenamento jurídico-brasileiro e a construção de cidades sustentáveis como uma questão urbanístico-ambiental.

A par deste verifica-se que as novas conformações dadas ao município e à cidade na Carta Magna de 1988 introduziram como princípio geral da ordem econômica a defesa do meio ambiente, juntamente com princípios como a função social da propriedade que aliados a outros de cunho socioambiental, fizeram com que as ações do Município tomassem maior dimensão e preponderância dentro da federação brasileira.

Ademais, a Constituição Federal de 1988, além de inovar seu modelo federativo, destaca indubitavelmente o Município, ao inseri-lo de forma isonômica no rol dos entes federados, conferindo-lhe autonomia para se autodeterminar, dentro de limites traçados no referido diploma.

Ainda, o artigo 182 do texto constitucional, estabelece que a política de desenvolvimento urbano seja executada pelo Poder Público Municipal, tendo por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes. Referido artigo ainda faz referência ao plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e da expansão urbana, que ao lado dos demais instrumentos definidos no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº. 10.257/2001), têm a tarefa de organizar o espaço municipal.

Diante da situação em que as cidades brasileiras se encontram, com crescimento desordenado, aglomerados urbanos, que surgiram com o processo de urbanização após a revolução industrial, a cidade passou a não cumprir com suas funções de: habitar, trabalhar, circular e recrear de forma efetiva. A relevância então pela escolha do tema, esta na pretensão de discorrer acerca da possibilidade do Plano Diretor ser tido como instrumento de gestão urbana e ambiental na construção de cidades sustentáveis, sendo que para obtenção dos objetivos propostos, realizar-se-á um estudo bibliográfico desenvolvido a partir da leitura e reflexão de textos publicados em livros, documentos eletrônicos, normas e artigos.

O tema será abordado na perspectiva do método hipotético-dedutivo, sendo que a pesquisa terá um tratamento qualitativo, preocupando-se com a verificação e explicação do fenômeno em estudo. Sendo assim, este estudo será do tipo exploratório-descritivo-explicativo, tendo como finalidade uma explicação teórico-científica para o problema em questão.

Desta forma, estrutura-se o presente artigo de maneira a facilitar a visualização e compreensão do tema em questão, demonstrando os aspectos legais e as mudanças que vem ocorrendo ao longo do tempo, sendo este composto inicialmente por esta Introdução (I); Seção 2, serão apresentadas algumas considerações sobre o plano diretor como instrumento de gestão urbana e ambiental na formação das cidades sustentáveis (II); Seção 3, demonstrar-se-á

o direito fundamental à cidade sustentável, para tanto se levará em consideração estudos sobre o Estatuto da Cidade (III); Seção 4, buscar-se-á a identificação do plano diretor como a instrumentalização do direito às cidades sustentáveis (IV); Seção 5, apresentar-se-á o plano diretor como a concretude de um estado social de direito ambiental (V); Seção 6, evidencia-se as considerações finais (VI).

2 O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO URBANA E AMBIENTAL NA FORMAÇÃO DAS CIDADES SUSTENTÁVEIS

Com o passar dos anos, já se anunciava que à chegada do terceiro milênio, traria consigo, indicadores estatísticos graves acerca das políticas urbanas e que grande parte da população mundial se concentraria nas cidades. Afinal de contas, a formação das cidades desde a antiguidade aos dias atuais se caracteriza pelo espaço que o homem modifica e transforma de modo a atender suas necessidades vitais e sociais. Em consoante, é comum nos dias de hoje nos depararmos com uma série de práticas voltadas para a melhoria da qualidade de vida da população, desenvolvimento econômico e preservação do meio ambiente.

Segundo Canepa (2007), pode-se extrair da sistemática constitucional princípios de direito urbanístico e de políticas urbanas capazes de dar suporte ao desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos.

Nesse sentido, preceitua o artigo 225, *caput*, da Constituição da República que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. No entanto, a Constituição de 1988 não se utiliza do termo “desenvolvimento sustentável”, mas a inserção do dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações representando a essência do princípio da sustentabilidade.

Ainda, de acordo com Canepa (2007), os fatores históricos ensejadores do conceito de desenvolvimento sustentável e sua posterior instituição na legislação brasileira tem, como pilar, o modelo econômico adotado mundialmente pós Revolução Industrial, caracterizado pelo investimento do homem na exploração de recursos naturais, sem alguma preocupação com a manutenção e conservação dos mesmos.

A questão ambiental passou a emergir no curso da década de 1960, após uma fase de crescimento intenso. Atualmente, não mais se discute o fato de que o crescimento e a globalização da economia fazem aumentar a degradação ambiental, a ponto de trazer um sério questionamento quanto à racionalidade do sistema social, dos valores, dos modos de produção e do conhecimento.

Enfatiza Séguin (2005), que o desenvolvimento sustentável entrou para o cenário internacional através do Relatório Brundtland, publicado antes do Encontro Internacional ocorrido no Rio de Janeiro em 1992, como “Nosso Futuro Comum”. O desenvolvimento sustentável passou de um conceito puramente ambiental-natural para transformar-se em tópico do Direito Urbanístico, propondo-se a encontrar a solução para os problemas das cidades, como o meio ambiente construído, compatibilizando o atendimento das necessidades humanas, nos seus variados aspectos, com a função socioambiental da cidade e da propriedade. Ainda, segundo o relatório, o conceito de desenvolvimento sustentável é “aquele que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras em satisfazer suas próprias necessidades”.

No entanto são necessárias algumas delimitações quanto ao uso e ocupação do solo urbano, afim de que possamos vislumbrar os impactos ambientais que o uso irregular do mesmo possa causar. Nesse sentido, o uso e a ocupação do solo urbano configuram matéria

privativa de competência do Município; trata-se então, de uma atividade urbanística, assim considerada a intervenção do Poder Público com o objetivo de ordenar os espaços habitáveis.

Essa atividade urbanística ganhou força com a aprovação do Estatuto da Cidade que veio regulamentar o mandamento do artigo 182 da Constituição Federal de 1988, pois dessa lei depende toda a atuação legislativa e administrativa do município em poder elaborar um plano que objetiva ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Nesta senda, segundo Canepa (2007), o Estatuto da Cidade passou então, a ser o novo marco legal urbano contendo as diretrizes gerais da política urbana que deverão ser observadas pelos municípios.

O artigo 2º³, VI⁴, do Estatuto da Cidade, determina a ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar, a utilização inadequada dos imóveis urbanos; a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivo ou inadequado em relação à infra-estrutura urbana; a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos gerados de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente; a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; a deterioração das áreas urbanizadas; a poluição e a degradação ambiental (SÉGUIN, 2005).

A desenfreada urbanização brasileira ocorrida na segunda metade do século XX criou o consenso de que existe uma necessidade de impedir que haja o crescimento desordenado dos núcleos urbanos, sendo necessário, para tanto, que se realize o planejamento urbanístico adequado. Referido planejamento fruto de uma política urbana deverá contemplar não só as necessidades imediatas da população, mas também de considerar e organizar o tecido urbano em perspectivas temporais de médio e longo prazo (APPARECIDO JUNIOR, 2012).

A regularização urbanística do desenvolvimento das cidades tem impacto direto no meio ambiente urbano. No dizer de Di Sarno (2004) “a qualidade de vida urbana será concretizada na medida em que a oferta suficiente e a boa conexão entre as funções da cidade se antecipem às necessidades, sendo crucial o papel do direito urbanístico nesta tarefa”.

Observa ainda Aparecido Junior (2012), que o controle acerca do planejamento encetado sob as diretrizes constitucionais e legais vigentes e veiculados por intermédio dos planos urbanísticos positivados em lei terá influencia direta na qualidade de vida nas cidades, especialmente sob o aspecto da sustentabilidade da vida urbana.

O conceito de sustentabilidade demonstra o desejo de crescimento da economia sem que sejam destruídos os recursos e o meio ambiente, dos quais o futuro depende. A idéia implícita ao desenvolvimento sustentável é a manutenção do crescimento econômico de forma que os impactos ambientais e sociais desse crescimento permaneçam em equilíbrio (APPARECIDO JUNIOR, 2012).

Já dizia o autor Carvalho Filho (2009) que “a resultante da eficiência da política urbana é o equilíbrio urbano e a cidade sustentável – observa-se, destarte, que o direito a cidades sustentáveis acaba por confirmar-se como o alvo prevalente de toda política urbana”.

3 O DIREITO FUNDAMENTAL À CIDADE SUSTENTÁVEL (ART. 2º, I, DO ESTATUTO DA CIDADE)

À medida que as cidades crescem numa velocidade sem precedentes, estabelecendo os rumos sociais, políticos, culturais e ambientais mundiais, a urbanização sustentável é um dos

³ Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

[...]

⁴ VI – ordenação e controle do uso do solo;

desafios mais prementes para a comunidade global do século XXI na opinião de Canepa (2007).

A cidade é segundo Rogers (2001), uma matriz complexa e mutável de atividades humanas e efeitos ambientais. Planejar uma cidade auto-sustentável exige uma ampla compreensão das relações entre cidadãos, serviços, políticas de transporte e geração de energia, bem como seu impacto total no meio ambiente local e numa esfera geográfica mais ampla. Pois, se quisermos efetivamente criar essa noção de cidade sustentável, todos estes fatores devem estar entrelaçados.

Nesse âmbito a Constituição Federal reconheceu que a Cidade representa muito mais do que o território do município, mas o cenário em que seus habitantes se tornam cidadãos e vivem com qualidade de vida e bem estar, para si e para as gerações futuras, realizando um dos fundamentos do Estado democrático de direito, que é o princípio da dignidade humana.

Também conhecida como lei do meio ambiente artificial, a Lei nº. 10.257 de 2001 (Estatuto da Cidade), regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal da República, em seu artigo 2º, inciso I, estabelece, por seu turno, a garantia do direito às cidades sustentáveis assim entendido como “o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços público, bem como ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”.

Nesse sentido, as cidades agregam dificuldades aos esforços de avançar para a sustentabilidade urbana, decorrentes da auto-suficiência de produção e disposição dos resíduos criados.

Por derradeiro Séguin (2005) explica que elas se tornam sustentáveis se houver um equilíbrio entre a produção, o consumo e o manejo dos recursos ambientais hoje disponíveis. Este balanceamento indica um caminho a ser percorrido a partir de compromissos públicos, privados e do terceiro setor com as necessidades das gerações atuais e futuras.

A reordenação do espaço urbano a partir de princípios básicos sustentados no direito à cidadania, na administração democrática das cidades, e na função social destas e da propriedade, juntamente com a adoção de mecanismos que incluam no mínimo a manutenção dos atuais estoques de recursos para as gerações futuras emerge como uma alternativa realizável, embora se saiba que tudo dependerá do empenho do Poder Público e da participação da sociedade como um todo (CANEPA, 2007).

A verdadeira importância está na necessidade de se tratar todas as cidades em sua especificidade e de acordo com suas particularidades. O desafio da busca por cidades sustentáveis repousa, de acordo com Canepa (2007), justamente, na diversidade de formas em que o fenômeno urbano se concretiza. Tanto é que a Constituição Federal de 1988, pela primeira vez na história do Direito Constitucional Brasileiro, incluiu um capítulo específico para a política urbana, que prevê uma série de instrumentos para a garantia, no âmbito de cada município, do direito à cidade, da defesa da função social da cidade, da propriedade e da democratização da gestão urbana.

Essa inovação no ordenamento jurídico brasileiro para Saule Junior (1999), compreende um conjunto de princípios, responsabilidades e obrigações do poder público na utilização de instrumentos jurídicos urbanísticos a fim de reverter o quadro de degradação ambiental e das desigualdades sociais nas cidades, possibilitando uma condição digna de vida para população urbana.

No que se refere ao Município, diante da sua competência constitucional para legislar sobre assuntos de interesse local e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber, poderá, baseado no artigo 182 e no princípio da preponderância do interesse, assegurar a realização constitucional das normas vigentes da política urbana, em especial através do plano diretor (CANEPA, 2007).

Além de grandiosas mudanças constitucionais, a Constituição Federal de 1988 trouxe intangíveis avanços em matérias relacionadas ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo que o mesmo passou a ser tratado como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo ao poder público e a toda coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo. O texto da carta magna institui o direito ao ambiente ecologicamente equilibrado, e, que na opinião de Aparecido Junior (2012) trata-se de um verdadeiro patrimônio posto à disposição da coletividade.

O patrimônio ambiental, assim, engloba o meio ambiente entre seu conjunto, com ênfase nos bens ambientais, que contém elementos naturais, culturais e artificiais, ficando evidente a sua íntima relação com o direito urbanístico, a quem incumbe, por intermédio do plano diretor, ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (APPARECIDO JUNIOR, 2012).

De extrema relevância ainda foram às considerações urbanísticas nesse setor, quem tem a Constituição Federal como o diploma que possibilitou o novo estágio de desenvolvimento do direito urbanístico no país, fazendo com que o estatuto da cidade veiculasse no plano legal, o projeto constitucional de cidades sustentáveis.

4 PLANO DIRETOR: A INSTRUMENTALIZAÇÃO DO DIREITO ÀS CIDADES SUSTENTÁVEIS

O ser humano sempre se utilizou da natureza e dispôs do seu meio da forma que lhe fosse mais conveniente, e que em geral, lhe trouxesse satisfação imediata. Mesmo que exista a previsão constitucional do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, esse fato não o exime de suas responsabilidades pela efetivação deste direito, que só é possível na medida em que haja o respeito ao meio ambiente, a forma e ao limite de uso que dele se possa fazer. Esse direito constitucionalmente assegurado é resultado de um comportamento social pelo qual o poder público, em todas as suas instancias, e a sociedade, de maneira geral, são responsáveis (DI SARNO, 2004).

O Estatuto da Cidade contém diretrizes gerais da política urbana, as quais deverão ser observadas pelos Municípios quando da elaboração do seu plano urbanístico. O Estatuto oferece justamente as ferramentas a serem utilizadas pelo Poder Público, nesse caso, em especial pelos Municípios, para enfrentar e minimizar problemas urbanísticos (CANEPA, 2007).

Nesse contexto, Aparecido Junior (2012) aponta um dos instrumentos da política urbana na busca ao direito às cidades sustentáveis. Trata-se do planejamento municipal, mais objetivamente falando, do plano diretor, documento que deve assegurar o cumprimento da função social da propriedade, buscando a efetivação de condições de vida digna e satisfatória aos habitantes das cidades.

O plano diretor como instrumento municipal de planejamento urbano, refere-se a peculiaridades de cada município. Inicialmente, a cidade era a sede do Município, enquanto a vila era sede do distrito. Esta divisão não vigora mais e chama-se de cidade qualquer assentamento humano. Acrescenta Séguin (2005) que as cidades são formadas por bairros, têm origem popular e constituem um conjunto com sua própria originalidade, por isto muito mais geográfica, mais rica e mais concreta.

Seguindo nesse pensamento, Di Sarno (2004) enfatiza que atualmente, o município é detentor de grandes responsabilidades políticas, acentuadas pelo processo de urbanização, que traz consigo imensas distorções, agravando as diferenças sociais e econômicas da população. O Município deve ser considerado na totalidade de seu território para fins de Direito Urbanístico. Afinal, na cidade, núcleo do município, todos os instrumentos poderão e deverão

ser utilizados para a plena realização dos objetivos urbanísticos. Nos eventuais distritos existentes dentro do território do município, também deverá haver tratamento urbanístico, observando sua peculiaridade e sua fragilidade.

Na sequência, o pensamento do autor é no sentido de que não se pode, deixar de incluir a área rural, naqueles espaços onde se formam vilas ou pequenos aglomerados de casas, pois tais habitantes têm como qualquer outro cidadão e munícipe, o direito à oferta das funções sociais da cidade e dos equipamentos públicos adequados às suas necessidades. Cabe ao poder público verificar as carências e as dificuldades de sua sociedade. As necessidades da população de baixa, média e grande renda. Afinal de contas, a qualidade de vida urbana se concretizará na medida em que a oferta suficiente e a boa conexão entre as funções sociais da cidade se antecipem às necessidades.

A realização da atividade urbanística passa, necessariamente, pela consecução de uma série de atos e procedimentos pontuais, adequados à realização de cada espaço a ser mantido ou transformado. Pelo fato dos instrumentos urbanísticos sempre trazerem obrigações ao particular, na tentativa de adequar o uso de sua propriedade, é imprescindível que referidos instrumentos estejam previamente determinados em lei. Assim sendo, previstos no artigo 4º do Estatuto da Cidade, os instrumentos urbanísticos podem ser utilizados justamente para relativizar as diferentes circunstâncias de cada cidade ou até mesmo dentro da mesma cidade. E, quanto aos instrumentos que podem ser utilizados tem-se no plano diretor a grande referência de padrões e metas, cabendo apenas ao poder público verificar as carências e as dificuldades de sua aplicação (DI SARNO, 2004).

Logo assim, para melhor compreensão, é significativo elencarmos os instrumentos jurídico-urbanísticos de organização do espaço urbano previstos no Estatuto da Cidade: Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsório, previsto no artigo 5º; IPTU Progressivo no Tempo que encontra previsão no artigo 7º do mesmo diploma legal; Desapropriação Sanção com previsão estabelecida no artigo 8º; Usucapião Especial de Imóvel Urbano instrumento disposto no artigo 9º; Da Outorga Onerosa do Direito de Construir explicitado no artigo 28; Das Operações Urbanas Consorciadas previstas no artigo 32; Da transferência do Direito de Construir referenciado no artigo 35; e ainda Do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) encontrado no artigo 36 do referido diploma legal.

O poder público de acordo com Macruz (2002) tem poder previsto constitucionalmente para exigir através de lei específica para área incluída no plano diretor; que o proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado promova o seu adequado aproveitamento, no intuito de cumprir com a função social de sua propriedade, sob pena de, como primeira sanção, ao mesmo ser imposto o parcelamento do solo ou a edificação compulsória no imóvel.

Reforça ainda o autor, que o solo urbano não edificado, como o próprio termo já diz, trata-se daquele que não possui qualquer edificação, exemplo disso é o terreno baldio. Dessa forma, se tal condição implicar no inadequado aproveitamento do imóvel, contrariando as exigências fundamentais de ordenação da cidade indicadas no plano diretor, o poder público poderá impor a sua edificação compulsória.

Aplicando o instrumento do parcelamento, edificação, ou utilização compulsórios, o poder público municipal estará garantindo maior adensamento populacional nas áreas que tenham maiores condições de suportar esse aumento populacional e, mais importante, evitando que esse adensamento ocorra em áreas totalmente destituídas de infra-estrutura básica de equipamentos e serviços essenciais (BLANC, 2012).

Não logrando êxito na imposição do referido instrumento, pode o poder público utilizar-se de outro, que se trata justamente de sanção possível de ser aplicada após a imposição infrutífera do parcelamento, edificação ou utilização compulsória sobre um imóvel. Mencionada possibilidade se refere a um imposto, que deve ser estabelecido em lei específica,

com previsão de alíquotas progressivas a serem aplicadas durante os cinco anos passíveis de sua cobrança, pois se o proprietário do bem imóvel cumprir com o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios estará desonerado da imposição deste instrumento (DI SARNO, 2004).

A idéia do IPTU progressivo, na opinião de Séguin (2005) é inviabilizar economicamente o regime de engorda de terras urbanas, evitando a manutenção, por tempo indeterminado, de um terreno sem o aproveitamento adequado.

A incidência, portanto, do imposto sobre a propriedade territorial e predial urbana, progressivo no tempo, deverá ser aplicada com o intuito de fomentar a utilização econômica da propriedade, cabendo guardar completamente a proporcionalidade entre o imposto e a finalidade de sua aplicação, que no caso compreende a correta destinação social do imóvel urbano (OLIVEIRA e CARVALHO, 2010).

No que diz respeito ao instituto da desapropriação sanção, vale lembrar que a desapropriação é o mais antigo instrumento específico de ordenação do espaço urbano cogente sobre a propriedade privada, e, vem tomando contornos múltiplos em diversos momentos da política urbana (DI SARNO, 2004).

A desapropriação urbana na atual Constituição apresenta-se de dois modos: a desapropriação comum, por utilidade pública ou necessidade pública ou por interesse social, com previsão nos artigos 5º, XXIV⁵ e 182 § 3º⁶, com prévia e justa indenização em dinheiro; e a desapropriação-sanção, no intuito de punir o inadimplemento da obrigação ou não cumprimento do ônus urbanístico, conforme prevê o artigo 182, §4º da Constituição de 1988 (OLIVEIRA e CARVALHO, 2010).

Na hipótese da cobrança do IPTU progressivo no tempo pelo prazo de cinco anos, sem que o proprietário cumpra com a função social da propriedade, será facultado ao Poder Público proceder à desapropriação do imóvel apenado, cujo pagamento pela desapropriação não se dará de forma tal como preconiza em regra geral a Constituição Federal, ou seja, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, mas sim, a quitação se dará por meio de transmissão de títulos da dívida pública, o que faz garantir ao instrumento, caráter sancionatório (MACRUZ, 2002).

As regras previstas para este instrumento no Estatuto da Cidade, somente serão aplicadas especial e exclusivamente para a desapropriação-sanção, havida pelo fato do não atendimento da função social da propriedade, conforme definido pelo plano diretor (MACRUZ, 2002).

O Município como portador do poder de aplicação do referido instrumento jurídico-urbanístico, deverá atentar para a definição dos processos administrativos desapropriatórios em geral, e da mesma forma, aplicá-los para a hipótese de desapropriação sanção (MACRUZ, 2002).

A desapropriação-sanção com pagamento em títulos fornece uma nova modalidade de aquisição de bens pela municipalidade. Não que inexistisse o instituto da desapropriação no ordenamento, mas sim, apenas que jamais a mesma foi constituída dentro de um procedimento administrativo que primeiro visasse compelir o uso, parcelamento ou edificação compulsórios da propriedade urbana, para que depois quando do não cumprimento, aplicar a expropriação de forma punitiva (OLIVEIRA e CARVALHO, 2010).

Os instrumentos que regularam a utilização, parcelamento ou edificação compulsórios, o imposto sobre a propriedade territorial e predial urbana, progressivo no tempo, e a desapropriação com pagamento de títulos, claramente objetivam aprimorar o equilíbrio entre

⁵ XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;

⁶ § 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

os investimentos do poder público e a destinação da propriedade (OLIVEIRA e CARVALHO, 2010).

Não diferente dos instrumentos citados anteriormente, o caso da usucapião especial de imóvel urbano, tem previsão constitucional. A Constituição Federal de 1988 prevê em seu artigo 183, que aquele que possuir como sua área urbana de até 250m², pelo período de cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, dando-lhe utilização como sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. É o que também podemos chamar de usucapião no “pró-moradia” (MACRUZ, 2002).

O artigo 183 da Constituição Federal estendeu ao solo urbano o que já vinha sendo assegurado constitucionalmente ao solo rural desde a promulgação da Constituição de 1934 – a usucapião especial. Esta inovação pretendia resolver o grave problema urbano da moradia ou da ocupação irregular do solo nas cidades, regularizando situações e facultando novas facilidades aos cidadãos possuidores de áreas aptas a serem usucapidas (OLIVEIRA e CARVALHO, 2010).

Em se tratando de requisitos legais, os artigos 9º a 14 do Estatuto da Cidade delinearão duas espécies de usucapião especial urbana, a individual e a coletiva, fixando para tanto, inclusive regras de direito processual. O artigo 9º⁷ do Estatuto estabelece no seu *caput* as condições para a usucapião especial urbana individual, nos mesmos ditames do artigo 183, *caput*, da Constituição, ou seja, nestes dispositivos e seus parágrafos a usucapião especial urbana individual compõe-se da pessoa que pratica o ato de possuir como sua, área ou edificação, de até duzentos e cinquenta metros quadrados, de forma ininterrupta e sem oposição de outrem, durante cinco anos; tendo como finalidade de ocupação para sua moradia ou de sua família, e, desde que não possua outro imóvel e não tenha usufruído desse direito anteriormente (OLIVEIRA e CARVALHO, 2010).

O Estatuto vai além, pois estabelece que nas áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas e possuídas com finalidade de moradia por população de baixa renda, pelo prazo de cinco anos, sem interrupção ou impugnação de estarem ali fixados por parte do proprietário, desde que não seja possível a identificação dos terrenos ocupados, e desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural, é permitida a declaração de usucapião especial de imóvel urbano na modalidade coletiva (MACRUZ, 2002).

Ambas as espécies de usucapião, seja individual ou coletiva, serão assim como todas as outras hipóteses desta forma de aquisição de propriedade declaradas exclusivamente por via judicial, sendo a sentença do juiz, título executivo para fins de registro de sua posse no cartório de registro de imóveis da situação do bem. A diferença está no fato de que, em se tratando de usucapião coletiva, na sentença o juiz atribuirá fração ideal de terreno a cada possuidor, independente da dimensão do espaço que cada um ocupe, salvo na hipótese de haver um acordo celebrado expressamente determinado das frações que caberá a cada condômino (MACRUZ, 2002).

A usucapião urbana surgiu para legitimar a posse daquele que, sem condições sociais de moradia, estaria condenado a permanecer na ilegalidade da sua moradia ou da sua família. Objetiva solucionar problemas de ocupação urbana, facultando instrumentos e ações às pessoas para efetiva regularização de suas ocupações (OLIVEIRA e CARVALHO, 2010).

Com relação do quinto instrumento Di Sarno (2004) esclarece que, a outorga onerosa do direito de construir remete ao instituto do solo criado e ao direito de construir. No direito brasileiro, o direito de construir está associado ao direito de propriedade. Dessa forma, não pode o Poder Público, impedir o direito de construir em qualquer propriedade urbana

⁷ Art. 9º Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

particular. Enquanto o solo criado é a possibilidade de construir acima dos parâmetros legais gerais estabelecidos pelo Poder Público. Desde que estabelecidos os coeficientes de aproveitamento, ao Poder Público é permitido indicar no plano diretor, quais áreas urbanas podem ter edificações acima do limite estabelecido.

Por meio do artigo 42⁸, inciso II⁹, do Estatuto da Cidade, a outorga onerosa do direito de construir também foi alçada à condição de requisito obrigatório do plano diretor. O fundamento do direito de construir apóia-se segundo Blanc (2012, p. 156) no direito de propriedade. Sendo que, a partir do momento em que se reconhece ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de sua propriedade fica automaticamente reconhecido o direito de construir, pois que incluído em qualquer daqueles elementos.

As áreas sujeitas à aplicação deste instrumento serão definidas pelo plano diretor, e ainda, será necessária lei municipal específica para definir a fórmula de cálculo da cobrança da outorga onerosa do direito de construir, os casos de isenção de pagamento e a contrapartida do beneficiário (BLANC, 2012).

Como requisitos para funcionalidade do instrumento, esta a previsão no plano diretor, trata-se de elemento obrigatório conforme previsto no inciso II do artigo 42 do Estatuto da Cidade. Dessa maneira é intrínseco ao plano diretor dispensar um tratamento diferenciado às áreas da cidade, prevendo dentre estes a outorga onerosa do direito de construir e a alteração do uso do solo (OLIVEIRA e CARVALHO, 2010).

Outro requisito diz respeito à vinculação do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento. Tem a ver com o emprego de tecnologia na construção, permitindo edificação acima ou abaixo do solo, criando áreas adicionais. Sendo que esses limites máximos deverão manter uma paridade com a infraestrutura existente e o aumento da densidade esperada em cada área (OLIVEIRA e CARVALHO, 2010).

Um terceiro requisito se refere à alteração do uso do solo, que prescinde de lei municipal anterior que destine ao solo um uso específico que se pretende alterar. Essa alteração deve ocorrer em áreas definidas pelo plano diretor, acompanhada de uma compensação do beneficiário (OLIVEIRA e CARVALHO, 2010).

O quarto e último requisito vincula-se a contrapartida, que será referenciada da mesma forma na lei municipal que determina as condições da outorga onerosa, devendo prever a fórmula de cálculo para cobrança, os casos de isenção do pagamento e a contrapartida do beneficiário pela outorga (OLIVEIRA e CARVALHO, 2010).

O destino do instituto é passar a exigir, em virtude do excesso na criação do solo, uma compensação da comunidade, para que a Administração Pública seja remunerada pela utilização mais intensa da infra-estrutura urbana (OLIVEIRA e CARVALHO, 2010).

O instrumento das operações urbanas consorciadas trata-se do único instrumento previsto que, além de uma lei municipal específica, deve ter um plano; deve envolver toda comunidade afetada e precisa ser feita ampla publicidade no local onde será implantada a operação, pois pretende atuar fazendo transformações urbanísticas estruturais, abrangendo melhorias sociais e valorização ambiental (DI SARNO, 2004).

Tratada como conteúdo mínimo do plano diretor; este instrumento depende de lei municipal específica, baseada no plano diretor, que delimite a área destinada à sua aplicação. A aprovação da operação urbana consorciada também será feita por meio de lei municipal, na qual constarão os requisitos mínimos da operação, conforme exigência do artigo 33 da Lei Federal n.º 10.257/2001 (BLANC, 2012).

Segundo Oliveira e Carvalho (2010) a operação urbana, caracteriza-se pelo conjunto de intervenções orientadas pelo Poder Público, nas quais participam os proprietários,

⁸ Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

[...]

⁹ II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

moradores, ocupantes, investidores, no objetivo de promover em determinados locais, transformações urbanísticas estruturais, sociais e ambientais. Para que sejam efetuadas estas correções urbanísticas, em caráter excepcional, são permitidas modificações dos índices e características do parcelamento, uso, ocupação do solo e subsolo, bem como normas edilícias, desde que se leve em conta o impacto ambiental inerente. Da mesma forma, no intuito de promover esta operação de transformação, também é admitido, diminuir a parcela ilegal da cidade, referente às construções, reformas e ampliações em desacordo com as regras vigentes a luz do Estatuto da Cidade.

Estabelecido no artigo 35¹⁰ do Estatuto da Cidade, o instrumento da transferência do direito de construir, refere-se á possibilidade de o proprietário transferir para outro imóvel, seu ou de terceiro, o potencial de edificabilidade nele existente (DI SARNO, 2004).

Por este instrumento, o Estatuto da Cidade permite à lei municipal autorizar que o proprietário de imóvel urbano venha a exercer seu direito de construir em outro local que não a sua propriedade, ou ainda, da mesma forma, o autoriza a vender o imóvel, mediante escritura pública, desde que seu imóvel seja necessário ao Poder Público para implantação de equipamentos urbanos e comunitários, ou preservação histórica, ambiental, paisagística, social ou cultural; ou ainda, quando se tratar de atender programas de regularização fundiária; urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda ou habitação de interesse social (BLANC, 2012).

Se o imóvel cumprir com os requisitos e, portanto, for considerado necessário para implantar equipamentos urbanos e comunitários, preservar interesse (histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural), servir a programa de regularização fundiária ou urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social, admite-se que o poder público autorize a transferência do direito de construir (OLIVEIRA e CARVALHO, 2010).

A compensação legal, de acordo com o instituído em lei municipal, poderá ser o exercício do direito de construir pelo proprietário do bem afetado em outro local, ou então, a alienação deste mesmo direito (OLIVEIRA E CARVALHO, 2010).

Assim, a transferência do direito de construir deve obrigatoriamente constar do plano diretor, mas será através de lei municipal específica, baseada no referido plano, que serão estabelecidas as condições para sua aplicação (BLANC, 2012).

Conhecido como EIV, o instrumento que compreende o estudo do impacto de vizinhança possibilita a atitude preventiva na ordenação urbana. Para tanto, deve preceder à instalação de empreendimentos e atividade em área urbana. Lei municipal definirá quais são as atividades e empreendimentos que deverão elaborar tal estudo, objetivando analisar os riscos de nocividade para qualidade e vida da população já existente (DI SARNO, 2004).

O Estatuto da Cidade prevê como medida condicionadora para obtenção de licenças de autorizações de atividades de construção, ampliação ou funcionamento de empreendimentos e atividades privadas ou públicas em área urbana, a elaboração do EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança. O objetivo passa então a ser a proteção da estrutura social já existente, garantindo a aceitabilidade de os equipamentos urbanos suportarem o acréscimo a ser produzido com a atividade ou empreendimento, mantendo afastados os efeitos negativos sobre a qualidade de vida dos habitantes daquele local (OLIVEIRA e CARVALHO, 2010).

Vistos os instrumentos de ordenação do espaço urbano, ainda, há que se falar das cidades sem plano diretor e a garantia de cidades sustentáveis, que em consonância com Larcher (2013), os teóricos do urbanismo sempre concordaram com o entendimento de que o

¹⁰ Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de: [...]

planejamento era essencial para o adequado desenvolvimento e expansão urbanos. Todavia, nos primórdios do “urbanismo”, a atividade de planejamento era mera opção política do administrador público, ou seja, cabia ao gestor decidir se editava ou não normas jurídicas de planejamento urbano. A omissão, contudo, não acarretava qualquer sanção jurídica. Como exposto anteriormente, o cenário apenas começou a mudar a partir da Constituição Federal de 1988 que instituiu um capítulo voltado para a “política urbana”, consagrando a normatividade do planejamento urbano ao dispor que o Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Na busca da gestão democrática das cidades, o Estatuto da Cidade trouxe a previsão de instrumentos como órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (OLIVEIRA e CARVALHO, 2010).

A participação da comunidade na formulação e execução do plano diretor é necessária não somente para que os princípios norteadores da política urbana tenham eficácia e validade jurídica, mas também, como aponta Nelson Saule Junior (1997), para conferir consistência para os novos paradigmas de exercício do poder, de modo a consolidar novos valores fundamentais na cidade.

Nesse mesmo sentido, Canepa (2007) evidencia que a participação democrática da população na gestão pública é um dos pré-requisitos para a construção da sustentabilidade. Se, por razões históricas, a tradição da participação na vida pública ainda é pequena, nas últimas décadas essa situação tem se alterado, com a multiplicação de foros participativos como, por exemplo, as associações de bairros e organizações não governamentais, cada vez mais atentas ao que se passa na esfera pública e às decisões que irão afetar diretamente a qualidade de vida da comunidade.

A idéia que Blanc (2012) manifesta, é a de que os interesses da população devem ser os grandes responsáveis pela definição das políticas públicas e principalmente da prioridade de investimentos, no intuito de minimizar as desigualdades sociais e diminuir obstáculos para efetivação do princípio da função social da propriedade e da cidade.

Por conseguinte, originando-se de uma construção dialogada e participativa relata Fiorillo (2012), o plano diretor se transforma em um legítimo vetor das políticas desenvolvimentistas dos municípios, constituindo-se em um instrumento jurídico seguro para que a gestão municipal desenvolva ações de proteção nas mais diversas áreas.

5 PLANO DIRETOR: A CONCRETUDE DE UM ESTADO SOCIAL DE DIREITO AMBIENTAL

Ao longo do texto vimos opiniões de diversos autores no sentido que o Município não poderá ficar alheio aos planos nacionais e regionais, ainda mais pela complexa estrutura estatal da repartição de competências entre a União, os Estados e os Municípios; mas, possuindo esta unidade federativa a competência para a elaboração de seu plano diretor, considerado como o principal instrumento jurídico-urbanístico da política urbana, percebe-se então o potencial que tem em mãos os gestores municipais para construir e implantar todas as políticas públicas de planejamento urbano, necessárias para que se alcance a sustentabilidade.

Na visão de Canepa (2007), para o alcance de um estado social de direito, preceito constitucional, as decisões precisam ser tomadas de maneira a efetivar as diretrizes fixadas no Estatuto da Cidade, com a imprescindível participação da comunidade, adaptando-se à realidade de cada agrupamento urbano.

O bem-estar comum, o direito às cidades sustentáveis, as funções sociais do meio ambiente urbano, todos estes são valores de atuação comuns, que terão, na efetiva implantação do plano diretor urbano, o instrumento propício para sua realização. Para a efetiva implantação do plano urbano, é imprescindível o reconhecimento da função pública da distribuição do bem jurídico autônomo potencial construtivo, que integrará a confirmação da propriedade urbanística e trará como faculdade a edificabilidade em solo urbano permitida em lei urbanística. A aceitação dessa nova realidade jurídica, abandonando-se conceitos e premissas não mais acolhidas no estatuto constitucional brasileiro, integra e promove a busca das cidades sustentáveis para as presentes e futuras gerações (APPARECIDO JUNIOR, 2012).

A efetivação da função sócio-ambiental da cidade se dá com a execução, pelo poder público, das diretrizes gerais de desenvolvimento urbano, adotando estratégias urbanas com o objetivo de alcançar as cidades sustentáveis. Cidades nas quais, explana Canepa (2007), a qualidade de vida e o bem-estar da população estão em estreita relação com o planejamento urbanístico e ambiental das áreas urbanas. E que, apesar de todas as dificuldades em sistematizar uma visão urbanístico-ambiental das cidades, com vistas a abordar a questão das cidades sustentáveis, a perspectiva que se tem é otimista. Muito tem sido feito e muito se tem concretizado dos planejamentos urbanos municipais no sentido de colocar em prática a noção de cidades sustentáveis, especialmente pela sociedade civil. Mas também, muito ainda se tem por aperfeiçoar, especialmente no que tange à aplicação dos inúmeros mecanismos existentes no ordenamento jurídico, prontos a serem utilizados.

Atualmente já existem no Brasil e no mundo exemplos concretos da mudança de mentalidade nas iniciativas de alguns municípios em relação à implementação de seus planos diretores. Inúmeras cidades já adotaram e outras vêm adotando práticas sustentáveis em diversas áreas, realizando ações efetivas voltadas para a diminuição da agressão causada pelo ser humano ao meio ambiente. Merecem destaque como exemplos de cidades com práticas sustentáveis no Brasil¹¹: João Pessoa, pela proteção de áreas ambientais; Extrema, pela preservação de áreas protegidas e conservação das águas; a cidade de Curitiba, destacando-se pelo planejamento urbano voltado para sustentabilidade; Paragominas, pelo combate ao desmatamento; Santana do Parnaíba que incentiva a cooperativa de catadores; e, Londrina, com o eficiente programa de coleta seletiva do lixo.

Mas, os exemplos ainda são diversos, na cidade de Vitória foi posto em prática um projeto que implicou na ação conjunta da administração pública local e da sociedade civil, numa busca em assumir a responsabilidade de construir uma cidade desejada pelo cidadão. O projeto chamado “Agenda 21 da Cidade de Vitória – um sonho em construção” contempla ações visando o desenvolvimento sustentável da cidade, conciliando crescimento econômico com qualidade de vida, a partir do envolvimento e mobilização da sociedade (CANEPA, 2007).

Ainda, outro exemplo que merece destaque diz respeito a um projeto que recebeu prêmios e reconhecimentos nacionais e internacionais, através de parcerias do poder público com grupos empresariais e fundações, e é a prova de que é possível construir cidades sustentáveis. Trata-se do pequeno Município de Icapuí, criado pela Lei n. 11.003/1985, e localizado na região leste do Estado do Ceará a 200 quilômetros de Fortaleza, notabilizou-se pela elaboração de um Plano de Desenvolvimento Local Sustentável, em cujo cerne está a preocupação com a ecologia e a busca de soluções para algumas questões do desenvolvimento econômico, com a criação de trabalho e renda (CANEPA, 2007).

A mobilização inicial, que uniu lideranças políticas, estudantis, comunitárias e igrejas, permitiu um amplo movimento social, representativo das legítimas aspirações populares. O

¹¹ Não contém número de página por ser documento eletrônico.

amplo programa teve como principal desafio compatibilizar o desenvolvimento do município que foi criado em 1985, com a manutenção da sua qualidade ambiental. Provido de recursos naturais abundantes e de uma rica biodiversidade, o município vem sofrendo agressões que desfiguram gradativamente a sua fisionomia original, comprometendo o futuro, especialmente pela expansão urbana, desmatamento, da grilagem e apropriação de terras da União, destruindo falésias e dunas (CANEPA, 2007).

E para finalizar as exemplificações, relata-se o Município de Tigrinhos/SC, emancipado no ano de 1995, localizado próximo a cidade de Maravilha, estando no seu 16º ano político-administrativo. Com aproximadamente mil e oitocentos habitantes, o Município mesmo que de pequeno porte já vem sofrendo com o crescimento urbano de forma desorganizada. Com a emancipação, proprietários de áreas de terras passaram a vender terrenos de forma aleatória, sem regularização das devidas áreas, e o que é pior, por valores ínfimos, o que foi causando grandes transtornos na organização e estrutura da cidade, instalando-se diversos loteamentos irregulares.

Na busca de soluções para os problemas que vinham se instalando com a emancipação, no ano de 2010 os gestores públicos resolveram elaborar o plano diretor do Município de Tigrinhos. O processo de elaboração foi iniciado em 2010, mas, no entanto, somente foi aprovado pela Câmara Municipal no ano de 2012 dando origem a Lei nº. 22/2012.

Atualmente, os problemas que se apresentam estão na dificuldade de implementação dos limites e restrições estabelecidas no plano diretor para organização do espaço urbano, encontrando certa resistência da população em atender que o crescimento deve ocorrer de forma organizada para que os serviços públicos essenciais possam ser prestados a população.

Enfim, salienta Séguin (2005), que diante do estudo elaborado e pela análise dos casos citados, conclui-se que o Estatuto da Cidade busca criar uma política e uma consciência popular para a sustentabilidade das cidades, garantindo o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, enfim, à dignidade humana, e, para tanto encontra no plano diretor a instrumentalidade para sua realização.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A concretização do presente trabalho possibilitou constatar a relevância ímpar do tema suscitado, pois, a busca por cidades sustentáveis retrata-se no lugar onde as pessoas habitam, circulam, realizam suas atividades de lazer, além de nela estabelecerem seus vínculos afetivos, familiares e profissionais.

A competência para o planejamento do espaço urbano passou a ser ampla para o Município, que nesta matéria, pode imprimir suas peculiaridades, sem qualquer interferência da União e do Estado. No entanto, as leis locais, editadas para dar concretude ao planejamento, deverão observar eventuais normas gerais fixadas pela União.

Nesse âmbito, umas das principais normas federais em destaque no presente trabalho, é a Lei nº. 10.257 de 10 de julho de 2001 denominada de Estatuto da Cidade que estabelece normas de ordem pública e interesse social.

Com objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, estabeleceu como uma de suas diretrizes a garantia ao direito às cidades sustentáveis entendidas como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

Ainda, destacou-se que a cidade necessita de planejamento, um ato essencialmente político, pois depende de destinação de recursos e incorporação de valores. O planejamento

permite que a população tome conhecimento dos destinos que os políticos desejam atribuir à cidade, participando das decisões e tendo oportunidade de se opor a elas, executando assim mais uma diretriz do Estatuto da Cidade, qual seja, a gestão democrática das cidades.

O Plano Diretor, conforme retratado pelo Estatuto da Cidade consiste em um instrumento de planejamento municipal, obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes, funciona como recurso empregado para uma política de desenvolvimento e de expansão urbana.

O plano diretor passa a ser a materialização dos caminhos pretendidos pela sociedade na busca do desenvolvimento da cidade. Os anseios da comunidade colocados no papel na forma de um “plano” e a forma como se pretende realizá-lo. Atentos a essa busca, inúmeros municípios mesmo que não deparados com a obrigatoriedade da elaboração de um plano diretor para sua cidade, vem tomando essa iniciativa.

Portanto, conclui-se que apesar de todas as dificuldades em sistematizar uma visão urbanístico-ambiental das cidades, com vistas a abordar a questão das cidades sustentáveis, a perspectiva que se tem é muito otimista. Muito tem sido feito e muito se tem concretizado dos planejamentos urbanos municipais no sentido de colocar em prática a noção de cidades sustentáveis, especialmente pela sociedade civil. Mas também, muito ainda se tem por aperfeiçoar, especialmente no que tange à aplicação dos inúmeros mecanismos existentes em no ordenamento jurídico, prontos a serem utilizados.

A efetivação da função sócio-ambiental da cidade, ou seja, de um estado social de direito ambiental, se dá com a execução, pelo Poder Público, mais precisamente a municipalidade, das diretrizes gerais de desenvolvimento urbano instituídas pela União, mas de certa forma afuniladas pelos Municípios quando da elaboração de seus planos diretores, adotando estratégias urbanas que alcançam a realização das cidades sustentáveis. Cidades nas quais a qualidade de vida e o bem-estar da população estão em estreita relação com o planejamento urbanístico e ambiental das áreas urbanas.

O bem-estar comum, o direito às cidades sustentáveis, as funções sociais do meio ambiente urbano, todos estes são valores de atuação comuns, e terão na efetiva implantação do plano diretor urbano, o instrumento propício para sua realização, o que foi demonstrado através de exemplos práticos de cidades que editaram seus planos diretores de modo a efetivar a garantia do direito às cidades sustentáveis.

REFERÊNCIAS

ADAS, Melhem. **Geografia**: construção do espaço geográfico brasileiro. 5. ed. São Paulo: Moderna, 2006, 256 p.

ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. **Do solo criado**. Outorga onerosa do direito de construir: instrumento de tributação para ordenação do ambiente urbano. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, 301 p.

APPARECIDO JUNIOR, José Antonio. **Propriedade urbanística e edificabilidade**: o plano urbanístico e o potencial construtivo na busca das cidades sustentáveis. Curitiba: Juruá, 2012, 162 p.

BALBIM, Renato. Avanços recentes no quadro normativo federal da regularização fundiária. In: **Planejamento e políticas públicas**. nº 34. jan-jun 2010. Brasília: IPEA, 2010. E-book. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/176/189>>. Acesso em: 17 mai. 2013.

BENEVOLO, Leonardo. **História da cidade**. 4. ed. reimp. São Paulo: Perspectiva, 2005, 728 p.

BERNARDI, Jorge Luiz. **Funções sociais da cidade**: conceitos e instrumentos. Curitiba, 2006. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Centro de Ciências Exatas e Tecnologia.

BLANC, Priscila Ferreira. **Plano diretor urbano & função social da propriedade**. 1. ed. 2004, 9. impr. 2012. Curitiba: Juruá, 2012, 180 p.

BONIZZATO, Luigi. **O advento do estatuto da cidade e conseqüências fáticas em âmbito da propriedade, vizinhança e sociedade participativa**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, 226 p.

BRASIL. **Constituição**: República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 23 maio 2013.

_____. **Estatuto da Cidade**. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jul.2001.

_____. **Código Civil**. Lei n. 3.071, de 01 de janeiro de 1916. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm>. Acesso em: 12 nov. 2012.

_____. **Novo Código Civil**. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 12 nov.2012.

CANEPA, Carla. **Cidades sustentáveis: o município como lócus da sustentabilidade**. 1. ed. São Paulo: RCS Editora, 2007, 293 p.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao estatuto da cidade**. 3. ed. rev., ampl. atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, 452 p.

COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga: estudo sobre o culto, o direito, as instituições da Grécia e de Roma**. São Paulo: Hemus, 2005, 310 p.

COUTINHO, Ronaldo; ROCCO Rogério. **Direito ambiental das cidades**. 2. ed. rev. ampl. atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, 349 p.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro**, vol. 5: direito das coisas. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, 658 p.

DIAS, Maurício Leal. **A função social ambiental da cidade como princípio constitucional**. *Jus Navigandi*, Teresina, [ano 10, n. 565, 23 jan. 2005](#). Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/6210>>. Acesso em: 26 abr. 2013.

DI SARNO, Daniela Campos Lobório. **Elementos de direito urbanístico**. Barueri, SP: Manole, 2004, 114 p.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, 902 p.

FRANCO, Cezar Augusto de Oliveira. **Município e questão socioambiental: bases jurídicas para uma gestão local sustentável**. Curitiba: Juruá, 2009, 138 p.

LARCHER, Marta Alves. **A obrigatoriedade dos municípios em editar seus planos diretores**. Disponível em: <<http://mp.mg.gov.br/portal/public/interno/arquivo/id/4331>>. Acesso em: 22 de mai.2013.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 16. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, 1075 p.

_____, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 21. Ed. rev., ampli. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2012, 1311 p.

MACRUZ, João Carlos; MACRUZ, José Carlos; MOREIRA, Mariana. **O Estatuto da Cidade, e seus instrumentos urbanísticos**. São Paulo: LTr, 2002, 184 p.

MALUF, Adriana Caldas do Rego Freitas Dabus. **Limitações urbanas ao direito de propriedade**. São Paulo: Atlas, 2010, 302 p.

MARRA, Natalia Cardoso. Políticas públicas de habitação e a efetivação do direito social e fundamental à moradia. 2010. E-book. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3309.pdf>>. Acesso em: 17 mai. 2013.

MATTOS, Liana Portilho. **Nova ordem jurídico-urbanística**: função social da propriedade na prática dos tribunais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, 186 p.

MUMFORD, Lewis. **A cidade na história**: suas origens, transformações e perspectivas. 4 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998, 741 p.

MUKAI, Toshio. **Temas atuais de direito urbanístico e ambiental**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2007, 350 p.

_____, Toshio. **Direito urbano e ambiental**. 3ª. Edição. Belo Horizonte: Fórum, 2006, 432 p.

OLIVEIRA, Aluísio Pires de; CARVALHO, Paulo Cesar Pires. **Estatuto da Cidade**: anotações à lei 10.257, de 10.07.2001. 1. ed. 4. reimp. Curitiba: Juruá, 2010, 238 p.

PALEN, J. John. **O mundo urbano**. Rio de Janeiro: Forense, 1975, 529 p.

RIZZARDO, Arnaldo. **Direito das coisas**: Lei n°. 10.406, de 10.01.2002. 5. ed. rev., atual. Rio de Janeiro: Forense, 2011, 1155 p.

ROGERS, Richard. **Cidades para um pequeno planeta**. Barcelona: Editorial Gustavo Gill, AS, 2001, 180 p.

SAULE JUNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro**. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor. Porto Alegre, Sérgio Antonio Fabris, 1997, 336 p.

_____, Nelson. **Direito à cidade**. São Paulo: Max Limonad, 1999, 393 p.

_____, Nelson. **Direito Urbanístico**: vias jurídicas das políticas públicas. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2007, 407 p.

SCHEID, Cintia Maria. **A regularização fundiária dos assentamentos urbanos informais como garantia do mínimo existencial no direito à moradia**. Dissertação (Especialização) – Curso de Pós-Graduação - Mestrado em Direito, Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, Santa Cruz do Sul, 2008. <<http://jus.com.br/revista/texto/22699>>. Acesso em: 17 maio 2013.

SÉGUIN, Elida. **O Estatuto da cidade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005, 211 p.

SENE, Eustáquio de; MOREIRA, João Carlos. **Geografia geral e do brasil**, vol. 3: espaço geográfico e globalização. São Paulo: Scipione, 2010, 272 p.

SCARLATO, Francisco Capuano. **Ambiente urbano**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, 79 p.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, 349 p.

_____, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 5. ed. rev., atual. São Paulo: Malheiros, 2008, 476 p.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: direitos reais**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2012, 656 p. (Coleção direito civil, v. 5).

VESENTINI, José William; VLACH, Vânia. **Geografia Crítica: o espaço brasileiro**. 4ª ed. São Paulo: Ática, 2009, 232 p.

WOLF, Guilherme Eidelwein. **A regularização fundiária urbana no Brasil e seus instrumentos de alcance**. Notas introdutórias acerca do direito fundamental à moradia frente às políticas públicas de regularização fundiária. **Jus Navigandi**, Teresina, [ano 17, n. 3376](#), [28 set. 2012](#). Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/22699>>. Acesso em: 17 maio 2013.