



DESAFIOS DA POLÍTICA URBANA: ANÁLISE DE MECANISMOS DE GESTÃO DO TERRITÓRIO QUE UNIFICAM A LEGISLAÇÃO AMBIENTAL E URBANÍSTICA

Marlene de Paula Pereira e Ângela Moulin Simões Penalva Santos

RESUMO

Em contexto de crescente urbanização da população mundial, a crise urbana demanda inovações no campo da gestão de cidades. Um dos obstáculos para alcançar a sustentabilidade urbana é dar tratamento separado – e por isso muitas vezes contraditório – às questões urbanísticas e ambientais. O urbano e o ambiental são aspectos complementares, razão pela qual deve haver abordagem conjunta a respeito dessas duas esferas. Os desencontros entre as licenças e permissões urbanísticas e ambientais trazem prejuízo a toda a coletividade, visto que meio ambiente equilibrado e cidades mais justas e sustentáveis fazem parte de um conjunto de direitos dos quais todos somos destinatários. Este trabalho tem por objetivo analisar dois mecanismos de gestão do território que associam as esferas urbanística e ambiental, dando um tratamento conjunto ao problema. Trata-se da gestão plena e da licença ambiental integrada, ambas instituídas pelo Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial, atualmente em discussão no Brasil.

1. INTRODUÇÃO

Os frequentes acidentes ambientais ocorridos em diversas partes do mundo têm suscitado questionamentos a respeito do que fazer para evitar esses danos e quem deve agir diante dos trágicos acontecimentos.

No Brasil, as chuvas que atingiram a Região Sudeste entre dezembro de 2009 e janeiro de 2010 provocaram deslizamentos em diversas áreas da Serra do Mar e estragos em inúmeras estradas da região. No Estado do Rio de Janeiro houve quedas de barreiras, seguidas de mortes por soterramento, de mais de 50 pessoas apenas na passagem do ano. No Estado de Minas Gerais, uma importante estrada, a BR-356, foi interditada por risco de queda de pedras. Esses dois estados, mais o Estado de São Paulo, são responsáveis por mais de 50% do PIB brasileiro, constituindo-se nas três mais ricas unidades da federação brasileira.

Contudo, em virtude de sua gravidade, merece maior destaque o ocorrido na região metropolitana de São Paulo (RMSP), um aglomerado onde vivem aproximadamente 20 milhões de habitantes, cerca de 10% da população brasileira. Segundo dados coletados no sítio eletrônico da Defesa Civil do Estado de São Paulo, no período entre os feriados do Natal de 2009 e o Carnaval de 2010 a RMSP foi atingida por chuvas torrenciais que causaram deslizamentos de terra, alagamentos e desabamentos que foram responsáveis por 80 mortes.

No município de São Paulo, a crise socioambiental é de tal gravidade que o tempo médio que o paulistano gasta diariamente no trânsito alcança duas horas e quarenta minutos, segundo o jornal *Valor Econômico*, edição de 25/1/2010. Nessa edição, publicada no dia em que a cidade completou 456 anos de fundação, foram apresentados alguns dados sobre o município. São Paulo é responsável por 12% do valor do PIB do País; 1,7 milhão de seus residentes usa carros na cidade; são feitos mil novos licenciamentos de automóveis por dia, com reflexos diretos sobre os níveis de poluição e congestionamento. O jornal informa ainda que, numa única manhã, a do dia 21 de janeiro, a chuva causou nove mortes e o tráfego parou.

Estas são evidências do agravamento da crise das grandes cidades, que se torna mais preocupante quando considerado o aumento da taxa de urbanização da população mundial, acompanhada de maior concentração em um número reduzido de grandes cidades. Não se desconhece que algumas cidades desenvolveram políticas mais eficazes na contenção do dano urbano-ambiental; no entanto, a intensificação do processo de polarização da população tende a tornar mais complexo o desafio da gestão pública nesses aglomerados humanos.

O objetivo deste trabalho é analisar dois mecanismos de gestão do território que associam as esferas urbanística e ambiental, dando tratamento conjunto ao problema. Referimo-nos à gestão plena e à licença ambiental integrada, ambos institutos previstos no Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial, atualmente em discussão no Brasil. Pretende-se demonstrar que mecanismos como esses, que tratam conjuntamente a ordem urbanística e a ambiental, são potencialmente mais efetivos e eficazes no que se refere à sustentabilidade urbana.

Inicialmente foi feita uma abordagem a respeito da tendência à elevação da urbanização da população mundial, de modo a sugerir a intensificação da crise nas grandes cidades. Em seguida, apresentamos algumas noções do que é entendido como “cidades sustentáveis”, o que envolve aspectos urbanos e ambientais, cujos objetivos podem entrar em contradição. Na quarta seção, apresentamos a legislação urbano-ambiental existente no Brasil, destacando os conflitos existentes, ao invés do necessário diálogo em prol do princípio constitucional do direito a cidades sustentáveis; analisamos também dois instrumentos presentes na norma legal que está sendo proposta: os institutos da gestão plena e da licença ambiental integrada. Finalmente, o artigo apresenta algumas considerações sobre esses novos instrumentos, à guisa de conclusão.

Perspectivas de agravamento da crise urbana

O grau de urbanização da população mundial em 2005 atingiu 48,6%, mas, segundo estudo da ONU, esse percentual atingirá 50,6% no ano de 2010. Enquanto a população rural cresce a uma taxa anual de 0,37%, a população urbana evolui a uma taxa muito maior, de 1,98% anuais (UN, 2007).

O aumento da urbanização da população será acompanhado de crescente concentração da população em cidades de maior porte populacional: em 2005, existiam 18 cidades com população igual ou superior a 10 milhões de habitantes, número que avançará para 20 no ano 2010, prevendo-se também o aumento de 8 para 9% da contribuição dessas cidades para a população urbana. Já o número de cidades com população inferior a 500 mil habitantes tende a aumentar, mas sua contribuição para a população urbana mundial cairá de 52% para 51%.

Essas médias mundiais escondem importantes diferenças entre as distintas regiões: enquanto na África o percentual de urbanização da população não atingia 40%, ainda que crescente ao longo do período 2005-2010, nos países da América Latina e Caribe aquela taxa é o dobro, isto é, atingirá 79,4% no ano 2010. Trata-se de níveis de urbanização superiores aos apresentados pelos países das chamadas “regiões mais desenvolvidas”, cujo grau de urbanização da população também era crescente e em 2010 atingirá 75%. O Sudeste Asiático também experimenta o crescimento da urbanização de sua população, que, entretanto, no ano 2010 só atingirá 48,5%. Todas as regiões consideradas, exceto a África, experimentam taxas negativas de crescimento da população rural, mas todas vêm apresentando taxas positivas de aumento da população urbana. A elevada taxa de população rural só é significativa no grupo dos “países menos desenvolvidos”, em que menos de 30% da população é urbana, ainda que venha crescendo à taxa média anual de 4,1%, muito mais intensamente do que o 1,69% de crescimento da população rural.

Considerando apenas os países da América do Sul, a taxa de urbanização da população passará de 81,8% em 2005 para 83,7% no ano 2010. Enquanto a população rural experimenta declínio de 0,93% na taxa média anual, a população urbana apresenta crescimento médio anual de 1,7%. A maior contribuição para esse crescimento virá das cidades com população entre 1 e 5 milhões de habitantes, que passarão de 29 para 35 no quinquênio considerado, o que significará aumento de 20% para 22% na população urbana deste subcontinente. As cidades com menos de 500 mil habitantes, apesar de aumentar em número, vão ter sua participação na população urbana diminuída, de 50% para 49%.

No Brasil, o percentual da população urbana aumentou de 84,2% em 2005 para 86,5% no ano 2010, resultado da taxa de crescimento anual de 1,8%, enquanto a população rural experimenta evolução negativa, equivalente a -1,89% anuais. No quinquênio considerado, a maior contribuição virá das cidades com população entre 1 e 5 milhões de habitantes, cuja participação na população urbana avançará de 21% para 25%. As cidades com menos de 500 mil habitantes, por outro lado, perderão 1 ponto percentual em sua participação urbana: baixarão de 49% para 48%.

Entre os países mais populosos e/ou com os maiores PIBs regionais, há forte concentração de população vivendo em cidades com mais de 750 mil habitantes. As principais exceções são alguns países europeus de ocupação antiga, anterior à Revolução Industrial, que se caracterizam por maior dispersão de sua população, a exemplo da Alemanha e da Suécia. Na maioria dos casos, pode-se identificar uma relação positiva entre concentração da

população em cidades de grande porte e importância econômica (em valor do PIB), o que sugere que haja forte concentração de oportunidades de emprego nas grandes cidades.

As perspectivas demográficas, portanto, sugerem que os problemas socioambientais deverão se tornar mais graves, sobretudo, mas não apenas, nas grandes cidades. A Constituição Federal definiu que a política urbana está na esfera de competência dos municípios, mas estes não podem ser responsáveis pela redistribuição da população, que, como sugerem os dados apresentados, tende a acompanhar a distribuição espacial do PIB e dos empregos. E mais: não têm sido competentes – nem de fato, nem por lei – pelo controle ambiental, que foi objeto de legislação avançada, acompanhada de instrumentos de controle público. Nesse cenário, é preciso avaliar as possibilidades de efetividade da política urbana em direção às cidades sustentáveis, como está inscrito na legislação brasileira e que também é compromisso assumido pelos países que aderiram ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que entrou em vigor em 1976.

Cidades sustentáveis: o diálogo necessário entre as esferas urbana e ambiental

A disputa pelo espaço evidencia os problemas urbanos e determina a necessidade de encontrar formas sustentáveis de habitar, trabalhar e circular na cidade. Em outras palavras, a sustentabilidade urbana é um dos grandes desafios dos tempos atuais.

No Brasil, uma das causas da degradação é a falta de compromisso das políticas públicas com a problemática ambiental – que foi tratada, até pouco tempo, como a antítese do desenvolvimento econômico. Nos anos 1970, quando o meio ambiente começou a entrar na agenda da política internacional, o governo brasileiro afirmou seu compromisso com o desenvolvimento, que não poderia ser limitado por questões ambientais, ao defender o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND, 1975-1979).

Outro aspecto é que o urbano e o ambiental, dois lados de uma mesma moeda, receberam tratamentos divorciados e muitas vezes até contraditórios, evidenciando absoluta falta de diálogo entre as duas esferas.

O equilíbrio ambiental e a sustentabilidade urbana, dois direitos difusos e fundamentais, tornaram-se objeto de disputa entre o Poder Público e o mercado imobiliário. O primeiro é o responsável pela tutela dos direitos difusos e, nesse sentido, deveria estar comprometido com o princípio das cidades sustentáveis. No entanto, tal compromisso muitas vezes deixa de ser prioridade em face da defesa de outros direitos sociais, em particular o direito ao trabalho, que supostamente se amplia com o avanço do processo de desenvolvimento econômico.

A sustentabilidade não é um estado, mas um processo; portanto, o conceito de desenvolvimento sustentável ainda está em construção. No entanto, seu conteúdo situa-se em torno da idéia de satisfazer as necessidades das gerações presentes sem comprometer a capacidade das gerações futuras de alcançar a satisfação de seus próprios interesses, garantindo, dessa forma, uma relação saudável entre o homem e o meio ambiente (Bezerra, 2000).

Segundo o *Relatório Brundtland*, a idéia de compatibilidade sugerida pelo princípio do desenvolvimento sustentável implica considerar simultaneamente um conjunto de atributos. Suas principais dimensões (Guerra, 2006) são: Ecológica, Ambiental, Social, Política, Econômica, Demográfica, Cultural, Institucional, e, finalmente, Espacial.

Ressaltar a existência das diversas dimensões da sustentabilidade justifica-se porque somente dessa forma é possível alcançar a chamada 'sustentabilidade ampliada', definida como o encontro político e necessário entre a agenda ambiental e a agenda social (Bezerra, 2000). A sustentabilidade urbana pressupõe esse encontro necessário entre a legislação/atuação urbanística e a ambiental.

A relação entre o crescimento da população urbana e a problemática ambiental é evidente: à medida que se observa o crescimento urbano, aumenta a necessidade do uso de carros, e os movimentos pendulares refletem-se nos índices de poluentes emitidos na atmosfera. Um dos aspectos mais preocupantes é a redução das áreas verdes, que vão sendo destruídas para dar lugar a moradias, à infra-estrutura viária ou ao lazer urbano (parques, *shoppings* etc.). As grandes cidades vão experimentando um processo de crescente impermeabilização do solo, o que tende a aumentar a vulnerabilidade frente às intempéries climáticas.

O rápido crescimento da população urbana deveria vir acompanhado de políticas que regulassem o uso do solo, de modo a preservar a sustentabilidade da expansão urbana. No Brasil, no entanto, a já referida primazia do desenvolvimento econômico sobre a tutela urbano-ambiental levou à opção governamental pela omissão, que resultou no crescimento desordenado das cidades, alimentado por fluxos migratórios intensos (Martine, 1995). Os investimentos do Estado em algumas áreas e a sua ausência em outras contribuiu para o surgimento de um território espacial e socialmente fragmentado.

Para combater essa fragmentação, o processo de redemocratização que se seguiu ao regime militar (1964-1985) incluiu mudanças significativas na legislação urbana e na ambiental. Foram criados diversos novos instrumentos jurídicos que podem ser utilizados para mitigar os efeitos da má distribuição de renda e reverter o passivo ambiental. A seção a seguir apresentará a legislação urbano-ambiental no Brasil e os novos instrumentos jurídicos propostos em projeto de lei no sentido de superar impasses entre as normas ambientais e as urbanísticas.

2. A LEGISLAÇÃO URBANO-AMBIENTAL NO BRASIL

A gestão pública e social do solo urbano não despertou preocupação das autoridades brasileiras senão a partir do regime militar (1964-1985), quando o desenvolvimento urbano entrou na agenda das políticas sociais, tendo sido criados organismos governamentais especializados. Com a redemocratização das estruturas de poder, um movimento social, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, logrou novos avanços nesse campo. O ponto culminante foi a elevação do município à condição de ente federativo e responsável pela política urbana, segundo o artigo 182 da Constituição da República que entrou em vigor em 1988. Mas foi na atual década que se pôde observar significativo processo de institucionalização da questão urbana no país, com a implementação e/ou discussão de leis importantes como: o Estatuto da Cidade (2001); o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (2007); o marco regulatório do saneamento (2007); e, recentemente, o Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial.

Entretanto, apesar de ter havido aumento da produção legislativa a respeito das temáticas urbana e ambiental visando a assegurar o direito à cidade sustentável, o acesso e a fruição de tais direitos no país ainda não são extensivos a toda a coletividade. As razões são muitas; vão desde deficiências na produção legislativa, passando pela falta de vontade

política até chegar à preponderância do interesse privado, pois assegurar amplamente esses direitos significa interferir no direito à propriedade.

No âmbito da gestão ambiental urbana, as leis federais que disciplinam a proteção e o uso do meio ambiente que interessam diretamente aos planejadores urbanos são representadas pelo Código Florestal (Lei 4.771/65), pela Lei de Parcelamento Territorial Urbano (Lei 6.766/79), pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA (Lei 6.938/81), pelo Estatuto das Cidades (Lei 10.257/01) e pela Lei de Saneamento Ambiental (Lei 11.455/07), dentre outras. Contudo, todas essas leis estão hierarquicamente subordinadas às diretrizes instituídas pela Constituição da República (CR).

A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando a assegurar no país condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana. Por meio dessa norma, torna-se possível estabelecer os limites e a legitimidade das ações de proteção e de conservação ambiental e da avaliação dos impactos provocados pelas atividades humanas, aplicando os instrumentos destinados ao seu controle.

A PNMA é uma lei que deve dialogar com todas as demais leis que tenham por objetivo garantir a sustentabilidade e o equilíbrio ambiental.

O Estatuto da Cidade representa uma verdadeira mudança de paradigma para o planejamento urbano no Brasil, definindo diretrizes que apontam claramente para o enfrentamento dos problemas sociais urbanos, da sustentabilidade das cidades, do reconhecimento da cidade real, da justa distribuição dos ônus e dos benefícios do processo de urbanização. Tais desafios deverão ser alcançados por meio de instrumentos que poderão induzir novas lógicas de construção das cidades, tais como: operação urbana e possibilidade de ampliação de potencial de construção e Zeis (Zonas Especiais de Interesse Social), além de regularização fundiária, como usucapião e concessão de uso (Mattos, 2006; Mattos, 2002).

Observa-se, no entanto, uma disputa de interesses que pode minimizar o alcance do Direito Ambiental, por ser este entendido como obstáculo à utilização real e efetiva de todos os espaços disponíveis na cidade. Legisladores e agentes que atuam no mercado imobiliário defendem a supressão das áreas de preservação permanente – APPs para fins de lazer, moradia ou meramente econômicos. Uma das causas desse discurso é o enfoque mercadológico que tem sido dado às cidades, fato que, além das consequências sociais, tem importantes repercussões ambientais. Para atender aos interesses do mercado imobiliário e dos consumidores do espaço urbano, normas fundamentais de proteção ambiental são cotidianamente violadas e/ou flexibilizadas.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental, assegurado a todos pela Constituição e por leis federais e estaduais brasileiras, além de tratados e convenções internacionais. Apesar disso, observa-se que moradia e meio ambiente têm frequentemente se apresentado como direitos conflitantes que representam necessidades opostas.

A situação de se encontrar direitos fundamentais que se apresentam em evidente conflito é cada dia mais comum (Valor Econômico, 1/3/2010). Como forma de dar efetividade aos mesmos, a doutrina jurídica procurou se debruçar sobre essa temática através da relativização de direitos fundamentais nos casos concretos de colisões e concorrências entre os mesmos, buscando através da técnica, solucioná-las.

Segundo Alexy (2008, p. 95), essa relação de tensão não pode ser solucionada com base em uma precedência absoluta de um desses deveres, ou seja, nenhum desses deveres goza, por si só, de prioridade. O conflito deve, ao contrário, ser resolvido por meio de um sopesamento entre os interesses conflitantes. O objetivo desse sopesamento é definir qual dos interesses – que abstratamente estão no mesmo nível – tem maior peso no caso concreto.

Entretanto, no cotidiano dos operadores do direito, assim como no dia a dia de gestores públicos e privados, os direitos fundamentais ao ambiente ecologicamente equilibrado e à moradia são ponderados e suprimidos, algumas vezes amparados por essa técnica jurídica e, na maioria, à margem dela, levando em conta “outros exercícios”, outros direitos ligados à propriedade, o que resulta em perda de direitos difusos, como são os direitos relacionados às cidades sustentáveis.

Algumas vezes o conteúdo social do direito à moradia justifica a prevalência deste sobre o direito ao meio ambiente. Ignora-se – ou até mesmo permite-se – a violação das normas ambientais para assegurar dignidade às pessoas de baixa renda que não possuem outra opção de habitação. Trata-se, neste caso, de proteger o direito do hipossuficiente, daquele que enfrenta limitações de ordem econômica e social por razões históricas relacionadas à concentração de renda.

Em outros casos, entretanto, com argumentos semelhantes, o Estado protege os interesses do mercado imobiliário. Flexibiliza as normas ambientais para ampliar o potencial construtivo e atender aos interesses dos construtores, concede licenças em razão de interesses pessoais ou mesmo atua para viabilizar investimentos e enobrecer a área. Nesse caso, não é o direito à moradia que está sendo protegido, mas interesses econômicos.

O custo dessa negligência, porém, é repassado para toda a sociedade, pois, com a violação das normas de proteção ambiental, todos sofrem redução do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à sadia qualidade de vida.

Nesse sentido, concluem Dias e Soler (2009, p. 112) que as soluções práticas que concedem, por exemplo, o direito a determinado indivíduo de residir em áreas legalmente protegidas em razão de elementos ambientais, como são as APP, concede um placebo de direito de moradia a um, extirpando formal e materialmente, o direito ao ambiente ecologicamente equilibrado de todos, inclusive desse mesmo indivíduo, diminuindo seu próprio rol de direitos. Enfim, não é uma solução de cunho fundamental, e sim paliativa e pragmática.

Este tema tem sido objeto de intensas discussões legislativas e doutrinárias. Há consenso de que quem deve conduzir o desenvolvimento das cidades é o Poder Público, amparado nas leis urbanísticas e ambientais das três esferas de poder, com vistas a dar efetividade a um direito difuso, além de tornar a cidade mais democrática. É certo também que a esfera urbanística e a ambiental não podem continuar sendo tratadas de forma separada, já que não deve haver conflito entre essas duas ordens, que juntas devem formar um só corpo legislativo.

Encontra-se em fase final de votação na Câmara dos Deputados do Brasil o Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial. Esse projeto tem como um dos objetivos principais fazer ampla revisão da Lei Federal de Parcelamento do Solo, já bastante ultrapassada, principalmente depois da aprovação do Estatuto da Cidade, que trouxe diversas inovações para o ordenamento jurídico brasileiro, como novos instrumentos de regularização fundiária e o plano diretor participativo.

Esse projeto, uma vez aprovado, representará grande passo da legislação urbano-ambiental no Brasil, uma vez que pela primeira vez uma lei reunirá as duas agendas, tratando o desenvolvimento urbano em conjunto com a temática ambiental. A proposta prevê não somente novas regras para o parcelamento do solo urbano como também inaugura outros instrumentos jurídicos.

A seguir serão analisados dois desses novos mecanismos jurídicos: a gestão plena e a licença ambiental integrada. Tais institutos refletem a posição, já bastante difundida no país, de que todas as esferas de poder devem dar importância à questão urbano-ambiental.

2.1 Gestão plena

Gestão plena é a condição do município que reúne simultaneamente os seguintes requisitos: possui plano diretor, independentemente do número de habitantes; possui órgãos colegiados de controle social nas áreas de política urbana e ambiental ou, na inexistência destes, integração com entes colegiados intermunicipais constituídos com essa mesma finalidade, em ambos os casos garantida na composição a participação da sociedade civil, bem como assegurado o princípio democrático de escolha dos representantes e o caráter deliberativo das decisões tomadas em matéria ambiental e urbanística; e, possui órgãos executivos específicos nas áreas de política urbana e ambiental ou integração com associações ou consórcios intermunicipais para o planejamento, a gestão e a fiscalização nas referidas áreas.

A importância desse instituto é dividir os municípios em duas categorias: aqueles com gestão plena e os sem gestão plena. Como decorrência dessa divisão, o Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial reconhece unicamente aos primeiros a capacidade para tomar várias medidas que integram a competência administrativa de todos os municípios.

Essa nova possibilidade de gestão urbana reafirma a competência dos municípios para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Uma vez aprovado o referido projeto, apenas os municípios com gestão plena poderão emitir licença urbanística e ambiental integrada. Os demais municípios só poderão emitir licença urbanística; a licença ambiental será da competência do estado.

A proposta é fortalecer a autonomia municipal daqueles municípios que tenham a condição de exercê-la a partir de três fatores considerados fundamentais. O primeiro é estimular os municípios a ter mecanismos de participação popular e controle social. A partir de uma participação ampla e democrática, na qual o conjunto de atores organizados que produzem a cidade serão capazes de dizer onde, quando e como as políticas voltadas ao parcelamento urbano e à regularização fundiária podem consolidar e/ou modificar os espaços das cidades (Gouvêa e Ribeiro, 2009).

O segundo fator fundamental é que se estabeleça uma visão de planejamento, ordenamento e desenvolvimento territorial do município por meio da lei municipal do plano diretor. É necessário que cada município tenha um projeto de cidade e que os processos de parcelamento do solo urbano e de regularização fundiária estejam inseridos nesse projeto. As soluções pontuais são normalmente mecanismos que não consideram o todo nem a perspectiva de futuro. A condição de obrigatoriedade de órgãos executivos nessas áreas ou a participação de consórcios com a finalidade de parcelamento do solo urbano demonstram

um estímulo para aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão municipal (Gouvêa e Ribeiro, 2009).

E, por fim, o terceiro fator é que o município possua, ao mesmo tempo, estrutura de licenciamento nas áreas de urbanismo e meio ambiente. Este ponto tem sido um dos grandes obstáculos, tanto para aprovação de novos parcelamentos como para regularização fundiária dos existentes. Em muitos municípios, um parcelamento urbano leva mais de cinco anos, para ser aprovado, em função de procedimentos paralelos, muitas vezes demorados, com licenciamento totalmente desintegrado (Gouvêa e Ribeiro, 2009).

Atualmente, no Brasil, o município responde pela licença urbanística; na maior parte dos casos, a licença ambiental compete ao órgão estadual do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama). Nos casos de impacto regional ou nacional, a competência é do Ibama. A resolução do Conama 237/97 estabelece que a licença é competência municipal nas hipóteses em que o impacto é exclusivamente local.

Como, entre outros motivos, a estrutura de fiscalização dos órgãos que compõem o Sisnama é bastante deficiente, as áreas protegidas são muitas vezes ocupadas por assentamentos humanos informais, suscitando ocupações do solo ambientalmente insustentáveis, como nos já mencionados casos ocorridos na Região Sudeste.

Ainda mais controversos, entretanto, são os casos de grandes empreendimentos urbanísticos apoiados pelo Poder Público ainda que possam causar impactos ambientais negativos. São os casos que o Município do Rio de Janeiro, a segunda maior metrópole nacional, vem experimentando. Desde a década de 1990 o município vem sendo gerido por governos comprometidos com a renovação urbana, visando reverter o seu processo de esvaziamento econômico, o que se intensificou desde a escolha da cidade como sede dos Jogos Olímpicos de 2016. Sob essa justificativa, a prefeitura vem aprovando projetos pontuais e permitindo intensificar o uso do solo onde ele já é muito denso (Arueira, 2009), o que entra em choque com os princípios urbanísticos recepcionados pela lei federal que regularizou os novos instrumentos da política urbana, a Lei 10.257, conhecida como Estatuto da Cidade (Mattos, 2002).

Essa situação apresenta repercussões diretas nas iniciativas de regularização urbanística promovidas pelos órgãos públicos dos diferentes níveis de governo. Tais iniciativas são, ou deveriam ser, objeto de procedimento administrativo de licenciamento ambiental, incluindo a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental; não raro, as normas de proteção ambiental inviabilizam a concessão da licença para a regularização.

Diante desse problema, são frequentes os atritos entre os atores envolvidos com os empreendimentos urbanísticos e a regularização fundiária de favelas com os atores que lutam pela proteção do meio ambiente.

A proposta assegura ao Poder Público municipal a prerrogativa de vetar, já na fase inicial de fixação de diretrizes, a implantação de empreendimentos que não se ajustem ao plano diretor; cuja situação jurídica do imóvel possa comprometer o processo de implantação ou prejudicar os adquirentes dos lotes; ou situados em áreas onde for técnica ou economicamente inviável a implantação de infraestrutura ou o atendimento por serviços públicos.

2.2 A licença integrada

Ainda no que se refere à sustentabilidade urbana, um dos dispositivos mais importantes que o projeto de lei prevê é a licença integrada para a aprovação do parcelamento e da regularização fundiária, que substitui as licenças urbanística e ambiental.

Essa licença é o ato administrativo vinculado pelo qual a autoridade licenciadora estabelece as condições e restrições de natureza urbanística e ambiental que devem ser obedecidas pelo empreendedor para implantar, alterar, ampliar ou manter parcelamento do solo para fins urbanos e para proceder à regularização fundiária.

Entretanto, a emissão dessa licença integrada ficará a cargo do Poder Público municipal somente se o município atender aos requisitos da gestão plena. Como já mencionado, no parcelamento implantado em município que não tenha gestão plena, além da licença integrada a cargo da autoridade licenciadora municipal, exige-se licença ambiental emitida pelo Estado.

Cabe, no entanto, levantar os questionamentos sobre o possível caso de conflito entre as licenças: os municípios deixarão de observar as análises de seus órgãos licenciadores ambientais? Nesse caso, como fica o Princípio da Subsidiariedade? Por esse princípio, todos os serviços de interesse tipicamente local, isto é, que possam ser prestados adequadamente pelo município e se relacionem com sua realidade de forma específica estão no âmbito de competência desse nível federativo.

Sabe-se que o interesse local é um conceito dinâmico, ou seja, aquilo que hoje é considerado de interesse absolutamente local, com a passagem do tempo, poderá passar para a esfera de interesse regional e até mesmo federal. Vários fatores podem causar essa alteração, como a fusão de municípios limítrofes ou a necessidade de uma ação integrada para melhor alcançar o interesse público.

Acredita-se que, em todas as hipóteses, certamente seria mais eficiente uma análise única, que avaliasse os dois aspectos, realizada pela esfera de poder constitucionalmente competente, de acordo com a predominância de interesses. Uma alternativa seria partir para soluções consorciadas, em que a decisão ficaria a cargo de um conselho formado pelos municípios interessados, assegurada a representação popular. A consolidação de um colegiado, com a participação de técnicos dos órgãos governamentais, de representantes dos serviços de registro cartorial e da sociedade civil constituiria o estabelecimento de uma nova arena coletiva.

Essa nova visão da autoridade licenciadora exercendo a autonomia municipal, com a constituição de novas arenas de discussões e negociações, parece ser um caminho para a simplificação de procedimentos e para a democratização da gestão urbana, porque reconhece e fortalece a autonomia municipal, na medida em que descentraliza o licenciamento e compartilha decisões em âmbito municipal, procurando construir o consenso coletivamente.

Esta parece ser a institucionalidade almejada pela Assembleia que elaborou a atual Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. A CR estruturou um sistema que combina competências exclusivas, privativas e principiologicamente com competências comuns e concorrentes, buscando construir o sistema federativo segundo critérios de equilíbrio. Não existe hierarquia na organização federal porque a cada esfera de poder corresponde uma competência determinada. De forma geral, o princípio que norteia essa distribuição é, em tese, a predominância do interesse, cabendo à União as matérias e questões de interesse geral e nacional; aos estados, os temas regionais; e, aos municípios, os assuntos de interesse local (Dallari, 2003).

Observando a estrutura do sistema de repartição de competências trazido pela Constituição de 1988, percebe-se que o constituinte buscou o equilíbrio das relações entre o poder central e os poderes estaduais e municipais. Para fazer isso, teve que superar o modelo antigo – em que as competências eram rigidamente distribuídas mediante critérios que definiam o âmbito de atuação exclusiva de cada entidade estatal – para acolher formas de composição mais complexas, em que cada ente continua possuindo competências exclusivas e privativas, porém conjugadas com competências comuns ou concorrentes, que podem ser compartilhadas pelas entidades estatais (Barroso, 2007). Esse é justamente o espírito da proposta de introduzir o instrumento da licença ambiental integrada, suscitando maior comprometimento e cooperação dos entes federativos na defesa do meio ambiente equilibrado.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O crescimento da urbanização, combinado à concentração da população em grandes cidades, torna ainda mais complexo o objetivo de promover a sustentabilidade urbano-ambiental. Tais fenômenos estão associados ao processo de desenvolvimento econômico, à geração de empregos e à oferta de infraestrutura física, como malha viária e habitação. Não se trata de questões que estejam ao alcance das políticas públicas locais, mas que afetam as condições de vida local.

O Poder Público opera com base numa estrutura organizacional que frequentemente é inadequada para tratar das questões que afetam as condições de vida local. No Brasil, uma federação tripartite, o município tem competência legal pela política urbana, que se realiza por meio do plano diretor municipal. No entanto, carece de poderes de controlar as consequências do processo de desenvolvimento. Os estados e até a União também sofrem dessa debilidade quando estão em jogo interesses privados muito poderosos.

Reconhecer a fragilidade das esferas governamentais, entretanto, não implica desconhecer a responsabilidade e, sobretudo, o alcance potencial da tutela do Poder Público sobre o desenvolvimento urbano e ambiental. Mas implica admitir que a cooperação federativa aumenta a possibilidade de efetividade dessa tutela. Seja de forma autônoma, seja como parte de uma rede federativa, o município é o responsável pela política urbana e aquele ente territorial onde são primariamente sentidas as consequências da crise socioambiental. É ele, portanto, que deve se capacitar para lidar primariamente com essas questões.

O urbano e o ambiental são aspectos complementares; o conceito de um insere-se no do outro, e por isso deve haver uma abordagem conjunta a respeito deles. Os desencontros entre as licenças, as permissões, os pareceres em geral trazem prejuízo a toda a coletividade, visto que meio ambiente equilibrado e cidades mais justas e sustentáveis fazem parte de um conjunto de direitos dos quais todos somos destinatários. Trata-se dos direitos difusos, aqueles que estão além de um indivíduo.

Nesse sentido, o Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial, atualmente em discussão no Brasil, dá um importante salto ao inserir na legislação mecanismos que determinam que essas licenças sejam concedidas por um único ente. Ademais, esses dois mecanismos – a gestão plena e a licença ambiental integrada – estão em pleno acordo com os paradigmas atuais de integração e podem até mesmo funcionar como um incentivo à atuação cooperativa dos entes federativos quando o assunto representar interesse regional ou metropolitano. Resta alimentar a expectativa de que tais inovações sejam profundamente

discutidas e entendidas pelos membros dos Poderes Executivo e Judiciário para que se alcance a efetividade pretendida pelo projeto de lei.

4. REFERÊNCIAS

ALEXY, R. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ARUEIRA, M. B. **A cidade empreendedora: tendências do planejamento urbano no Rio de Janeiro**. Dissertação de Mestrado. UERJ - Programa de Pós-Graduação em Direito. Rio de Janeiro, agosto de 2009.

BARROSO, L. **Saneamento básico: competências constitucionais da União, estados e municípios**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico. Salvador, n. 11, ago./out. 2007. p. 3. Disponível em <http://www.direitopublico.com.br>. Acesso em abril de 2009.

BEZERRA, M (Coord.). **Cidades sustentáveis: subsídios à elaboração da Agenda 21 brasileira**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente/Ibama [e] Consórcio Parceria, 2000.

DALLARI, D. A. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2003.

GOUVÊA, D., RIBEIRO, S. **A revisão da Lei Federal 6.766/79 – novas regras no “jogo” da cidade?** Disponível em: <http://cinder.artissoftware.com/wp-content/uploads/file/DocumentsFortaleza/Gouvea.pdf>. Acesso em 25 de agosto de 2009.

GUERRA, S. **Direito Internacional Ambiental**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2006.

IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**. Perfil dos municípios brasileiros. Meio Ambiente. Brasília, 2008.

MARTINE, G. A evolução espacial da população brasileira. *In*: AFFONSO, Rui B. A.; BARROS SILVA, P. L. (Ed.). **Federalismo no Brasil**. Desigualdades regionais e desenvolvimento. São Paulo: Fundap, 1995.

MATTOS, L. P. **Nova ordem jurídico-urbanística**. Função social da propriedade na prática dos tribunais. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2006.

MATTOS, L. P. (Org.). **Estatuto da Cidade comentado**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

SOLER, A.C. P. *et al.* (Org.). **A cidade sustentável e o desenvolvimento humano na América Latina: temas e pesquisas**. Porto Alegre: Furg, 2009.

UNITED NATIONS (UN). **Demographic Yearbook 2007**. Disponível em: www.unstats.un.org/unsd/Demographic/Products/socind/population.htm. Acesso em 31 de julho de 2009.

Valor Econômico, edição de 1/3/2010. Em matéria da primeira página, com o título de “Embate entre construtoras e Ministério Público.