

POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS E O ESTATUTO DA CIDADE: O DESENVOLVIMENTO URBANO EM UM ESTADO DEMOCRÁTICO E DE DIREITO

ENVIRONMENTAL PUBLIC POLICIES AND CITY ORDINANCE:
THE URBAN DEVELOPMENT IN A DEMOCRATIC AND LEGAL
STATE

Nilton Carlos de Almeida Coutinho¹

Sumário

Introdução. 1. Do estado de direito. 2. Do direito ao meio ambiente. 3. Do direito ao desenvolvimento. 4. Da política urbana ambiental. 5. Do estatuto da cidade e seus princípios. 6. Dos instrumentos de implementação das políticas públicas ambientais. 6.1. Do direito de preempção. 6.2. Das operações urbanas consorciadas. 6.3. Da transferência do direito de construir. 6.4. Do estudo de impacto de vizinhança. 6.5. Do plano diretor. 7. Considerações finais. Referências.

Summary

Introduction. 1. Legal state. 2. Environmental right. 3. Development right. 4. Urban environmental policy. 5. City ordinance and its principles. 6. Tools for implementing environmental public policies. 6.1 Right to preemption. 6.2 Consortium urban operation. 6.3. Right to build transfer. 6.4. Neighborhood impact study 6.5. Directive plan. 7. Final remarks. References.

Resumo

O presente artigo tem como objetivo analisar como a questão ambiental e as políticas ambientalistas foram tratadas pelo Estatuto da Cidade. Tal estudo parte da análise do direito ao meio ambiente e sua relação com o direito ao desenvolvimento, enquanto direitos fundamentais. Nesse aspecto, o estudo pauta-se pela análise do que se convencionou denominar desenvolvimento sustentável e seus desdobramentos no ordenamento jurídico. Uma vez estabelecidas tais premissas, passa-se a analisar especificamente a política ambiental urbana estabelecida pela constituição Federal de 1988 e regulada pelo Estatuto da Cidade, tendo como foco principal os diversos instrumentos postos à disposição do poder público a fim de permitir a implementação destas políticas públicas ambientais. Ao final, são tecidas

1 Procurador do Estado de São Paulo junto à Procuradoria Regional de Presidente Prudente. Especialista em Planejamento e Gestão Municipal pela FCT/UNESP e em Direito Público pelo complexo jurídico Damásio de Jesus. Mestre em Direito pelo CESUMAR/PR. Doutorando em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie/SP.

considerações acerca da política urbana prevista no referido Estatuto e sua relação com a proteção ambiental e com o desenvolvimento sustentável. Palavras-chave: Política ambiental. Meio ambiente. Urbanismo.

Abstract

The present paper has as the objective to analyze the environmental issue and the environmental policies dealt by the City Ordinances. The starting point is an analysis of Environment Right and its relationship with Development Right, as fundamental rights. So, the study is based on the analysis of what is commonly called sustainable development and its results in law planning. Once these premises are established, we analyze the environmental public policy established by the 1988 Constitution and regulated by the city Ordinances, focusing the various means government has to establish these environmental public policies. In conclusion, we lay out our considerations concerning the urban policies foreseen in the Ordinances and its relationship with environmental protection and sustainable development.

Key words: Environmental Policies. Environment. Urbanism.

Introdução

As preocupações da humanidade acerca da proteção do meio ambiente aumentam constantemente. Isso porque o mesmo encontra-se diretamente relacionado ao direito à vida, saúde e qualidade de vida. Nesse contexto, ganha destaque o papel da Administração Pública na condição de ente constitucionalmente obrigado a proteger o meio ambiente.

No desempenho dessa função, diversos foram os instrumentos administrativos e legislativos criados com o intuito de permitir que o Estado cumpra sua função de maneira eficaz. Tais instrumentos encontram-se inseridos na política pública ambiental, como o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), que possui em seu texto diversos mecanismos que podem auxiliar o Administrador Público na realização dessa função ativa em prol do meio ambiente.

1 Do estado de direito

A Constituição Brasileira esclarece que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito, o que significa que o Brasil possui uma forma de organização política cuja atuação é determinada e limitada pelo direito. Ou seja: o direito atua como uma forma de limitação do poder estatal, de modo a evitar injustiças, abuso ou desvio de poder.

Canotilho ensina que o Estado de direito aproximar-se-á de um Estado de justiça no momento em que incorporar em sua estrutura “princípios e valores

materiais que permitam aferir do carácter justo ou injusto das leis, da natureza justa ou injusta das instituições e do valor ou desvalor de certos comportamentos”².

Dentro desse Estado de Direito encontramos a preocupação com diversos bens jurídicos, cuja tutela precisa ser efetivada de maneira a garantir a dignidade da pessoa humana e os demais direitos fundamentais do indivíduo.

2 Do direito ao meio ambiente

Um dos bens jurídicos tutelados pela nova ordem constitucional é o Direito ao Meio Ambiente.

No Brasil, o meio ambiente passou a ter uma tutela constitucional específica somente na Constituição Federal de 1988, a qual inseriu um capítulo disciplinando o tema. Registra-se, porém, que a questão ambiental é tratada em diversos outros dispositivos do texto constitucional e em normas infraconstitucionais.

Para proteger tal direito, a Constituição Federal, no caput do art. 225, estabeleceu 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.

Por se traduzir como bem de uso comum do povo, o meio ambiente passa a ser *res communes omnium*. Logo, seu proprietário é a coletividade, cabendo ao poder público gerir e tutelar esse bem jurídico³.

A constitucionalização do direito ao meio ambiente, inclusive com a inserção de um capítulo específico sobre o tema na atual Carta Magna, trouxe importantes transformações para a questão ambiental no país. Dentre elas, destaque-se a unificação da ordem jurídica e a necessidade de sua simplificação⁴.

Importante observar que a Constituição de 1988 fez muito mais do que simplesmente transformar o meio ambiente em direito constitucionalmente assegurado. Ela o elevou ao *status* de direito fundamental. E, a partir do momento em que o meio ambiente torna-se um direito fundamental autônomo, políticas

2 CANOTILHO José Joaquim Gomes. *Estado de Direito*. Lisboa: Fundação Mário Soares Gradiva Publicações, 1999. p. 41.

3 MIRRA, Álvaro Luiz. *Ação Civil Pública e a reparação do ano ao meio ambiente*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002, p. 37-39.

4 SILVA, Virgílio Afonso. *A constitucionalização do direito: os direitos fundamentais nas relações entre particulares*. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 48-50.

públicas específicas começam a ser criadas, trazendo consequências para toda a ordem jurídica⁵.

Discorrendo a respeito das consequências do seu reconhecimento como direito humano fundamental, Jorge Alberto de Oliveira Maru⁶ afirma que o direito ao meio ambiente passa a ser irrevogável, ou seja, passa a se constituir como verdadeira cláusula pétrea do regime constitucional brasileiro. O autor ainda destaca a “integração plena e imediata dos pactos, tratados e convenções internacionais que versem sobre o tema”, bem como a prevalência da “norma que mais favoreça o direito fundamental ao meio ambiente sadio e equilibrado.”⁷.

3 Do direito ao desenvolvimento

Do mesmo modo que protege o meio ambiente, a Constituição Federal também demonstra sua preocupação com o desenvolvimento. Segundo estabelece o Art. 3º da referida norma fundamental, “constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

O desenvolvimento constitui-se como um dos objetivos fundamentais do nosso Estado Democrático de Direito, de tal forma que deve ser incentivado. Contudo, tal desenvolvimento não pode ser protegido a qualquer custo.

Consoante o disposto no art. 170 de nossa Carta Magna, a ordem econômica estará fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo como objetivo assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social.

Para atingir tais objetivos, surge, não raras vezes, a necessidade de se violar direitos também constitucionalmente protegidos, tais como o direito ao meio ambiente.

Para conciliar a proteção a esses direitos, surge o que se convencionou denominar de desenvolvimento sustentável. Essa foi a forma encontrada pela coletividade a fim de tentar minimizar as lesões a esses direitos.

Segundo José Adércio Leite Sampaio, o desenvolvimento sustentável “consiste no uso racional e equilibrado dos recursos naturais, de forma a atender às

5 COUTINHO, Nilton Carlos de Almeida. Direito ao meio ambiente: indisponibilidade do bem jurídico e possibilidade de acordos em matéria ambiental. In *Revista de Estudos Jurídicos da PGE*, p.176-177.

6 MARUM, Jorge Alberto de Oliveira. Meio ambiente e direitos humanos, *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo: RT, v.7, n.28, p.134, out./dez., 2002.

7 Idem, p. 135.

necessidades das gerações presentes, sem prejudicar o seu emprego pelas gerações futuras.”⁸.

No plano internacional, traduz-se, nas palavras de Chris Wold⁹, no direito dos Estados-membros usarem seus recursos de acordo com suas próprias políticas nacionais. Deste modo, compete a cada Estado, individualmente, e segundo o poder conferido por meio de sua soberania, formular e implementar sua política de proteção ao meio ambiente.

Surge, aqui, a importância da implementação de políticas públicas ambientais, de modo a permitir que desenvolvimento e meio ambiente consigam coexistir de forma harmônica dentro do ordenamento jurídico.

Para Elida Seguin,

Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente ecologicamente equilibrado passam a integrar o conceito de cidadania, influenciado pelos Direitos Humanos internacionalmente reconhecidos, como o direito ao desenvolvimento, à saúde e à educação¹⁰.

Aliás, a Assembleia Geral das Nações Unidas, de 4 de dezembro de 1986, proclamou a declaração sobre o direito ao desenvolvimento, a qual estabeleceu em seu artigo 1 que:

1. O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável em virtude do qual toda pessoa humana e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.

2. O direito humano ao desenvolvimento também implica a plena realização do direito dos povos de autodeterminação que inclui, sujeito às disposições relevantes de ambos os Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos, o exercício de seu direito inalienável de soberania plena sobre todas as suas riquezas e recursos naturais.

Registre-se que a própria Declaração de Estocolmo estabeleceu que os recursos não renováveis da terra devem ser empregados de forma a evitar o perigo

8 SAMPAIO, José Adércio Leite, et. al. *Princípios de Direito Ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 47.

9 Idem, p. 10.

10 SÉGUIN, Elida. *Direito Ambiental: nossa casa planetária*. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 51.

de seu futuro esgotamento e assegurar que toda a humanidade compartilhe dos benefícios de sua utilização¹¹.

Logo, destaca-se que o direito ao desenvolvimento não possui um fim em si mesmo, devendo pautar-se por diversos princípios, tais como o da defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação¹². Da confluência entre o direito ao meio ambiente e o direito ao desenvolvimento surgiu o que se costumou denominar de desenvolvimento sustentável.

Neste aspecto, torna-se possível afirmar que a defesa do meio ambiente funciona como um “limite à livre iniciativa”¹³.

O desenvolvimento constitui-se como um dos objetivos fundamentais do Estado Democrático de Direito brasileiro, de tal forma que deve ser ele incentivado. Contudo, tal desenvolvimento não pode ser estimulado a qualquer custo.

4 Da política urbana ambiental

A Constituição Federal de 1988 também demonstrou sua preocupação com a função social da propriedade urbana, ao estabelecer, em seu art. 182, § 2º que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”. Ou seja, a política de desenvolvimento urbano, a qual será executada pelo Poder Público Municipal conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Para cumprir os objetivos determinados na Carta Magna, como parte integrante da política urbana, foi elaborado o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) o qual, além de tratar do uso da propriedade urbana, demonstrou grande preocupação com a questão ambiental, a qual permeia o desenvolvimento sustentável das cidades.

Nesse aspecto, José Afonso da Silva relembra que “o ambientalismo passou a ser tema de elevada importância nas Constituições mais recentes.”¹⁴. Assim, se no passado não havia uma preocupação dos países com relação à proteção ambiental, hoje encontramos regras explícitas regulamentando tal direito.

11 Princípios extraídos da biblioteca virtual de direitos humanos da Universidade de São Paulo. Site http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Confere_cupula/texto/texto_1.html (tradução livre)

12 Art. 170, VI, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003

13 MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 149

14 SILVA, José Afonso da Silva. *Direito ambiental constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 43.

Assim, o Estatuto da Cidade encontra-se inserido dentro de uma política urbana voltada para o desenvolvimento e regularização da propriedade urbana, que será gerida pelo poder público e que contará com a participação da sociedade.

Neste aspecto, ganha destaque o direito ao desenvolvimento, o qual também se constitui como um direito fundamental a ser protegido pelos Estados por meio de políticas públicas eficazes.

O direito ao desenvolvimento encontra-se inserido nos princípios 3 e 4 da Declaração do Rio de Janeiro/92, *in verbis*:

PRINCÍPIO 3 - O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de gerações presentes e futuras.

PRINCÍPIO 4 - Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento, e não pode ser considerada isoladamente deste.

Isso corrobora o conceito de desenvolvimento sustentável também mencionado por Welber Barral e Gustavo Assed Ferreira, sendo “o desenvolvimento que responde às necessidades do presente sem comprometer as possibilidades das gerações futuras de satisfazer suas próprias necessidades”¹⁵.

Por isso, a importância do planejamento e da elaboração de políticas públicas voltadas para a proteção ambiental. Tais políticas devem levar em conta os objetivos da Administração Pública em benefício da coletividade, sem, contudo, esquecer da importância do meio ambiente para a manutenção da vida e da qualidade de vida em nosso planeta.

5 Do estatuto da cidade e seus princípios

De início, registre-se que o Estatuto da Cidade estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Consoante estabelece o referido estatuto, a Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no país, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos uma série de diretrizes.

15 BARRAL, Welber; FERREIRA, Gustavo Assed. *Direito ambiental e desenvolvimento*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006, p. 13.

Dentre tais diretrizes, destacamos aquelas diretamente ligadas à questão ambiental e, em especial, as descritas no art. 2º em seus incisos I; IV; VI, g; VIII; XII; XIII; XIV.

Do mesmo modo, observa-se a presença de uma grande preocupação com a política urbana ambiental no Estatuto da Cidade. Tal Estatuto preocupa-se com a garantia do direito a cidades sustentáveis, bem como o planejamento do desenvolvimento das cidades e da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência.

Tais medidas têm como objetivo evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente.

Quando o Estatuto fala em sustentabilidade, essa deve estar ser entendida 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.

Com isso é possível afirmar que a sustentabilidade encontra-se diretamente relacionada à necessidade de planejamento e manutenção dos recursos ambientais para as gerações presentes e futuras.

O Estatuto da Cidade também apresenta como diretriz a necessidade de ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar a poluição e a degradação ambiental.

As denominadas políticas públicas ambientais têm como ponto principal a garantia do desenvolvimento econômico e social de uma região, sem aniquilar os recursos ambientais nela existentes. Dessa forma, tem-se, no Estatuto, a adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do município e do território sob sua área de influência.

Aqui, mais uma vez, observa-se a preocupação de garantir condições para que a vida continue a se desenvolver de forma harmônica, permitindo-se o progresso, sem, contudo, eliminar os recursos ambientais.

Conforme já asseverado, o Estatuto também tem como diretriz fundamental a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente. Nesse aspecto, ganham destaque o meio ambiente natural e o construído, além da proteção ao patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico.

Outro aspecto importante refere-se ao fato de que a participação popular também foi valorizada. Assim, o Estatuto exige a audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população. Neste aspecto é:

Importante observar que o Estatuto da Cidade previu a gestão democrática da cidade, a qual será realizada por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.¹⁶

Tal medida encontra-se em consonância com o texto constitucional, o qual impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente.

Por fim, e consciente dos problemas relacionados à questão socioeconômica, o Estatuto incluiu entre suas diretrizes a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, a qual será realizada por meio do estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação.

Tais medidas deverão levar em conta a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.

Não obstante tais diretrizes estejam previstas em um único artigo, deve-se frisar que a preocupação com a questão ambiental encontra-se prevista ao longo de todo o estatuto da cidade, eis que se trata de um bem jurídico intimamente relacionado ao direito à vida e à sadia qualidade de vida, direitos fundamentais tutelados constitucionalmente.

6 Dos instrumentos de implementação das políticas públicas ambientais

Dentre os vários instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade, destaque-se o planejamento municipal (que será realizado por meio do Plano Diretor); o parcelamento, uso e ocupação do solo; o zoneamento ambiental; o prévio Estudo de Impacto Ambiental (EIA); e o prévio Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV).

Tais instrumentos são importantes para o desenvolvimento de cidades sustentáveis, uma vez que possibilitam ao administrador público planejar e tomar medidas eficazes com vistas à proteção do meio ambiente, constituindo-se como importantes instrumentos de implementação de políticas públicas voltadas à questão ambiental. Tais instrumentos poderão auxiliar o poder público na realização de várias políticas públicas.

16 COUTINHO, Nilton Carlos de Almeida. Planejamento e efetividade na tutela do meio ambiente: O papel do Estado e da sociedade na gestão das cidades. In: *Revista de Estudos Jurídicos*. UNESP: Franca, 2010, p. 155

6.1 Do direito de preempção

O direito de preempção constitui-se como uma espécie de limitação urbanística que recai sobre as faculdades de disposição do proprietário, mitigando o aspecto absoluto de seu direito. Desse modo, o proprietário de determinado imóvel terá seus poderes limitados, uma vez que será incapaz de realizar certos atos de domínio, como, por exemplo, a alienação do imóvel a seu modo, ou seja, sem o cumprimento da legislação vigente.¹⁷

Como bem preleciona Patrícia Teixeira de Rezende Flores, tal direito nada mais é do que “o direito que tem o Poder Público de adquirir, com preferência, a propriedade de imóveis situados em área que pretenda implementar a política urbana”.¹⁸

Segundo estabelece o Estatuto da Cidade, o direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para determinadas finalidades, destacando-se a criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental (art. 26).

Desse modo, o direito de preempção possibilita a interferência do Poder Público na organização dos espaços habitáveis sem a necessidade de utilização de institutos mais complexos, constituindo-se como um importante instrumento de política urbana, trazendo vantagens para o proprietário e para a Administração Pública Municipal, por ser mais célere e simples.¹⁹

6.2 Das operações urbanas consorciadas

A operação urbana consorciada também foi regulada pelo Estatuto da Cidade, o qual a conceitua como o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal (com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados) com o objetivo de alcançar, em uma área, transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental (art. 32, § 1º).

Trata-se, assim, de intervenções pontuais realizadas sob a coordenação do Poder Público, envolvendo a participação da sociedade, com o objetivo de permitir um melhor desenvolvimento daquela região.

Entre as várias medidas e alternativas que podem ser realizadas por meio das operações urbanas consorciadas, destaque-se a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem

17 HORBACH, Carlos Bastide. *Estatuto da cidade*. São Paulo: RT, 2004, p.196.

18 FLORES, Patrícia Teixeira de Rezende. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: AIDE, p.92-93.

19 HORBACH, Carlos Bastide. *Estatuto da cidade*. São Paulo: Ed Revista dos Tribunais, 2004. p.198.

como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente.

Tais medidas são importantes, pois permitem a conscientização da população e permitem o melhor aproveitamento do espaço e o desenvolvimento da qualidade ambiental.

Importante, ainda, observar que o plano de operação urbana consorciada deverá explicitar a área a ser atingida; o programa básico de ocupação da área; o programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação; as finalidades da operação; estudo prévio de impacto de vizinhança; a contrapartida a ser exigida do setor privado em função da utilização dos benefícios a serem concedidos pelo poder público²⁰; e forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.

Por fim, observe-se que a contrapartida poderá ser financeira ou de outra natureza, como a criação de espaços públicos ou habitação de interesse social, por exemplo. Trata-se, como se vê, de importante instrumento posto à disposição do poder público para fomentar o desenvolvimento em determinada região e garantir a proteção do meio ambiente urbano.

6.3 Da transferência do direito de construir

Outro instrumento constante no *Estatuto da Cidade* refere-se à possibilidade de transferência do direito de construir. Segundo estabelece o estatuto, é possível, por meio de lei municipal (baseada no plano diretor), que o município autorize 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.

Para tanto, exige-se, contudo, que o referido imóvel seja considerado necessário para fins de implantação de equipamentos urbanos e comunitários ou de preservação. Nessa última hipótese, exige-se, ainda, que o referido imóvel seja considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural.

Pela redação do dispositivo observa-se que, novamente, o Estatuto demonstrou sua preocupação com a questão ambiental, uma vez que tal transferência permitirá a manutenção de determinado bem jurídico ambiental, sem inviabilizar o direito do proprietário.

20 Para maiores informações sobre os benefícios a serem concedidos pelo poder público, vide incisos I e II do § 2º do art. 32 do *Estatuto da Cidade*, ressaltando-se que os recursos obtidos pelo Poder Público municipal serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada.

6.4 Do Estudo de Impacto de Vizinhança

Sem alterar as determinações legais acerca do estudo de impacto ambiental, o Estatuto da Cidade forneceu aos Municípios um novo instrumento de auxílio na gestão ambiental. Trata-se do Estudo de Impacto de Vizinhança, o qual pode ser definido como:

um instrumento técnico de política urbana, segundo o qual se avaliam as consequências que um determinado empreendimento ou medida promoverá na ordenação da cidade, quais os efeitos que se darão no cotidiano da convivência em virtude da aplicação de uma determinada medida ou providencia que venham a tomar particulares ou o Poder Público.²¹

Do conceito apresentado pode-se afirmar que o Estudo de Impacto de Vizinhança será realizado sempre que o ente público vislumbra a possibilidade de danos ou impactos negativos sobre o meio ambiente, em razão de um empreendimento ou atividade.

Logo, é possível afirmar-se que o Estudo de Impacto de Vizinhança também possui um viés preventivo *lato sensu*.

Importante observar, contudo, que apesar de tanto o EIV, quanto o EIA possuírem função preventiva, ambos não se confundem:

[...] enquanto o EIA é exigível somente nos casos em que haja, potencialmente, significativa degradação do meio ambiente, o EIV é exigível em qualquer caso, independente da ocorrência ou não de significativo impacto de vizinhança. Mas a Lei n. 10.257/2001 restringe a utilização do instituto àqueles empreendimentos e atividades, privados ou públicos, em área urbana, definidos em lei municipal como condição para a obtenção de licenças ou autorização de construção, ampliação e funcionamento a cargo do Poder Público municipal. (art. 36).²²

Tanto é verdade que o *Estatuto da Cidade* tomou o cuidado de esclarecer, em seu art. 38, que a elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de Estudo de Impacto Ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental.

21 FRANCISCO, Caramuru Afonso. *Estatuto da cidade comentado*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p.233.

22 MUKAI, Toshio. *O Estatuto da cidade*. São Paulo: Saraiva, 2001, p.32.

Ainda com relação ao Estudo de Impacto de Vizinhança, torna-se importante mencionar que foi conferida a possibilidade da participação popular durante o procedimento de aprovação do EIV. Assim, segundo estabelece o parágrafo único do art. 37: “Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público Municipal, por qualquer interessado.”

Tal publicidade é fundamental, pois, por meio dela, é permitido que a população interessada tenha acesso ao referido estudo e tome as medidas que entenda cabíveis em defesa do meio ambiente.

6.5 Do Plano Diretor

Preocupado com a política urbana e com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, foi criado um importante instrumento para a política de desenvolvimento e de expansão urbana: o Plano Diretor.

O Estatuto da Cidade ampliou as hipóteses de obrigatoriedade de criação do Plano Diretor, destacando-se as hipóteses relacionadas ao impacto ambiental. Assim, tem-se que o plano diretor será obrigatório para cidades inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

Com isso, a questão ambiental foi expressamente prevista como uma das justificativas para a elaboração de um plano diretor, demonstrando, de forma inequívoca, a existência de uma política pública ambiental.

Logo, o plano diretor, ao lado dos demais instrumentos previstos no Estatuto da cidade possui importância fundamental para a realização de uma política pública voltada para a proteção do meio ambiente. Porém, para isso, é necessária a existência de uma Administração Pública determinada a exercer seu papel de protetora desse bem jurídico fundamental que é o meio ambiente.

7 Considerações finais

Tanto o direito ao meio ambiente quanto o direito ao desenvolvimento se constituem em direitos fundamentais, de tal forma que ambos devem ser protegidos pelo ordenamento jurídico.

O meio ambiente constitui-se como um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, de tal forma que o Estado (abrangendo a Administração Pública) não pode se imiscuir da tarefa de protegê-lo.

A supremacia do interesse público traduz-se como princípio orientador da atuação administrativa, de tal forma que os mecanismos e prerrogativas postos à

disposição da Administração Pública devem ser utilizados com vistas à satisfação do interesse público, abrangendo, portanto, a defesa do meio ambiente.

As políticas públicas ambientais têm como objetivo o desenvolvimento sustentável, o que exige a defesa do meio ambiente enquanto instrumento de proteção do direito à vida, saúde e qualidade de vida.

Dentro desse contexto, o desenvolvimento de políticas públicas ambientais constitui-se como dever fundamental do Estado e deve ser realizado de forma coerente.

O Estatuto da Cidade encontra-se em consonância com a Constituição Federal de 1988, na medida em que demonstra sua preocupação com a questão ambiental, proporcionando à Administração Pública mecanismos que permitam garantir a proteção do meio ambiente, bem como a participação popular nas decisões administrativas.

Assim, tem-se que a proteção ao meio ambiente, por meio do adequado planejamento e gestão das cidades, ao lado da atuação do Estado e da sociedade, garante a efetividade dos direitos humanos, na medida em que garante a qualidade de vida e a dignidade da pessoa humana.

Do mesmo modo, a ampliação dos poderes postos à disposição da Administração Pública com relação à proteção do meio ambiente é imprescindível para que tal função seja realizada de forma eficaz.

Por fim, o investimento em medidas preventivas, aliadas a uma política ambientalista que tem como foco a manutenção de um desenvolvimento sustentável, respeitando os limites exigidos para a adequada utilização dos recursos naturais e criando na população uma consciência ambiental com vistas a evitar que os recursos naturais se tornem escassos e inviabilizem a vida das futuras gerações, contribuem, de forma significativa, para a tutela do meio ambiente e, em última análise, dos direitos da personalidade.

Referências

BARRAL, Welber; FERREIRA, Gustavo Assed. *Direito ambiental e desenvolvimento*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.

BRASIL – Constituição Federal de 1988.

BRASIL, LEI 10.257/01 ESTATUTO DA CIDADE.

CANOTILHO José Joaquim Gomes. *Estado de direito*. Lisboa: Fundação Mário Soares Gradiva Publicações, 1999.

COUTINHO, Nilton Carlos de Almeida. Direito ao meio ambiente: indisponibilidade do bem jurídico e possibilidade de acordos em matéria ambiental. *Revista de Estudos Jurídicos da PGE*, nº 69/70. São Paulo: Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado, 2009.

COUTINHO, Nilton Carlos de Almeida. Planejamento e efetividade na tutela do meio ambiente: O papel do Estado e da sociedade na gestão das cidades. *Revista de Estudos Jurídicos*. UNESP: Franca, 2010.

FLORES, Patrícia Teixeira de Rezende. *Comentários ao estatuto da cidade*. Rio de Janeiro: AIDE, 2002.

FRANCISCO, Caramuru Afonso. *Estatuto da cidade comentado*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

HORBACH, Carlos Bastide. *Estatuto da cidade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MARUM, Jorge Alberto de Oliveira. Meio ambiente e direitos humanos. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo: RT, v.7, n.28, p.117-138, out./dez., 2002.

MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MIRRA, Alvaro Luiz. *Ação civil pública e a reparação do ano ao meio ambiente*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

MUKAI, Toshio. *O estatuto da cidade*. São Paulo: Saraiva, 2001.

SAMPAIO, José Adércio Leite et. al. *Princípios de direito ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SÉGUIN, Elida. *Direito ambiental: nossa casa planetária*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SILVA, José Afonso da Silva. *Direito ambiental constitucional*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, Virgílio Afonso. *A constitucionalização do direito: os direitos fundamentais nas relações entre particulares*. São Paulo: Malheiros, 2008.

Recebido em 30/04/2011

Aceito para publicação em 22/11/2011