

Artigos, Pareceres, Memoriais e Petições

Estatuto da Cidade: A Construção da Sustentabilidade...

Simone Wolff

*Doutora em Direito Internacional do Meio Ambiente Université Panthéon - Assas / Paris II,
Consultora em Direito Ambiental Brasileiro e Internacional, Coordenadora-executora dos trabalhos
de Consolidação da Legislação Ambiental Brasileira, Consultoria Jurídica do Ministério do Meio
Ambiente – CONJUR/MMA*

Não se pode dissociar o político do jurídico: um complementa o outro e os dois "constroem" a realidade social... O direito – uma vez assentado em princípios e normas determinadas – dá vida às políticas públicas as quais procuram se adequar ao ritmo da progressão das necessidades e aspirações humanas no tempo e no espaço. Dentro de um raciocínio urbanístico, por assim dizer, as políticas seriam como estacas dessa mudança de comportamento social e o direito o próprio alicerce... .

O emergente direito urbanístico brasileiro necessita ser compreendido, não em face de suas muitas limitações, mas em face de seus inúmeros desafios. Tanto o direito "à" cidade quanto o direito "da" cidade colocam-se a serviço do homem buscando combater a desordem urbana, que atinge o indivíduo em seu *habitat* artificial e cultural, como o atinge em seu *habitat* natural.

Muito se questionou – anteriormente à adoção da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 ou Estatuto da Cidade – a respeito da questão urbana brasileira, que tratamento seria o mais adequado às cidades cujo diagnóstico era o mesmo: insustentabilidade recorrente... . Poluição sonora, visual, do ar, da água, do solo, enfim desequilíbrio ambiental, caos civilizatório; é esse o legado – restos inaproveitáveis – que deixaremos às gerações futuras?

A Constituição Federal de 1988 determina no seu artigo 21, inciso XX, a responsabilidade da União na instituição de diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano; já os artigos 182 e 183 dispõem sobre a Política de Desenvolvimento Urbano, a ser executada pelo poder público municipal. Regulamentadora desses dois artigos, a Lei nº 10.257 de 2001, trouxe à caótica realidade urbana brasileira um novo alento.

Propõe a norma sob análise princípios originais, objetivos determinados, diretrizes inovadoras, instrumentos singulares; trata do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; da desapropriação com pagamento em títulos; da usucapião especial de imóvel urbano; do direito de superfície; do direito de preempção; da outorga onerosa do direito de construir; das operações urbanas consorciadas; da transferência do direito de construir; do estudo de impacto de vizinhança; institui o plano diretor da política de desenvolvimento urbano para cidades com mais de 20 mil habitantes; dispõe sobre a gestão democrática da cidade....

A seguir, passa-se à íntegra do artigo 2º da Lei nº 10.257, onde são arroladas as diretrizes urbanísticas gerais:

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:

I – **garantia do direito a cidades sustentáveis**, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, **para as presentes e futuras gerações**;

II – **gestão democrática** 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;

III – **cooperação** entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade **no processo de**

urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – **planejamento do desenvolvimento das cidades**, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – **oferta de equipamentos urbanos e comunitários**, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – **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 excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;

a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;

a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

deterioração das áreas urbanizadas;

a poluição e a degradação ambiental;

VII – **integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais**, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do município e do território sob sua área de influência;

VIII – **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;

IX – **justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização**;

X – **adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano**, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI – **recuperação dos investimentos do Poder Público** de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII – **proteção, preservação e recuperação do meio ambiente** natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – **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;

XIV – **regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda** mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV – **simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias**, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI – **isonomia de condições para os agentes públicos e privados** na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

Dentre as diretrizes gerais acima enumeradas, foram grifados em negrito para maior destaque, princípios urbanísticos a serem implementados nas cidades e nas propriedades urbanas brasileiras, sendo merecedor de especial atenção por encerrar conteúdo jurídico-legal concreto, o *direito a cidades sustentáveis*, cujo comando remete à equidade intergeracional, garantindo-se a terra urbana, a moradia, o saneamento ambiental, a infraestrutura urbana, o transporte e serviços públicos, bem como o trabalho e o lazer para todos os que habitam – e deverão habitar – as cidades brasileiras... .

Passa-se então, a partir da escolha desse princípio jurídico de grande expressão, necessariamente, ao seguinte questionamento: O que vem a ser "cidades sustentáveis"? E como tornar concreto esse direito garantido a todos os brasileiros, inclusive os de baixa renda – justamente aqueles que vivem à margem, na periferia, do processo de desenvolvimento urbano – pelo Estatuto da Cidade? Entram aqui inúmeras outras indagações tanto sobre desenvolvimento social, econômico, quanto sobre ambiente natural, percorrendo-se pelo ambiente rural, que não foi desprezado pelo instrumento normativo, apontando-se para o caráter não dissociável dessas questões... .

Os impactos negativos do progresso econômico ameaçam as cidades sem distinção, desde as de pequeno porte às megalópoles. É necessário sublinhar-se que a compreensão, em âmbito nacional, do processo indivisível e interdependente que constitui o desenvolvimento sustentável está em processo de consolidação e que trata-se, não mais e tão somente, de internalizar tal conceito internacional, mas sobretudo da exteriorização de seus efeitos na prática.

O adjetivo "sustentável" não proscreve nem abranda a idéia da degradação embutida no substantivo "desenvolvimento", antes, ele expressa a consciência de que trata-se de uma conquista, que se pode sustentar no tempo e no espaço. Se fosse algo definitivamente conquistado dever-se-ia dizer desenvolvimento "sustentado" em vez de "sustentável"... .

Com relação à expressão "meio ambiente construído", consagrada pelo Estatuto da Cidade, lança-se por seu intermédio, um grande número de desafios aos planejadores e arquitetos do futuro das nossas cidades, os quais deverão repensar um novo ambiente urbano como um meio ambiente "construível" a partir dos conceitos de sustentabilidade, a saber, a busca permanente da compatibilização entre progresso econômico, proteção do meio ambiente e instauração da justiça social.

Pode-se dizer que somos todos participantes, ativos ou passivos, de uma cultura "ecobeligerante", cujos primeiros impactos negativos que marcaram profundamente o destino do nosso País foram, em maior ou menor grau, a "deterioração do saber", a "degradação de valores" e a "destruição dos costumes" dos nossos antecessores, os povos indígenas, que, ainda assim, têm muito a nos ensinar sobre convivência pacífica com a natureza.

Fundamenta-se essa cultura negativa, contraproducente não somente no sentido financeiro-econômico, mas também no sentido socioambiental, por um lado, em posturas de consumo exagerado, desperdício irresponsável, acúmulo de rejeitos, esgotamento dos recursos naturais – também conhecida como poluição pela riqueza – bem como pela falta de saneamento, ausência de manejo e tratamento adequado de resíduos, má utilização dos recursos hídricos, descontrole urbanístico, inadequação no parcelamento, uso e ocupação do solo, privação da moradia digna..., também chamada poluição pela carência ou pobreza.

No que respeita ao reconhecimento do direito à moradia, um passo importante para se preencher a lacuna do artigo 6º da Constituição Federal de 1988 foi a Emenda Constitucional nº 26, de 2000. Veio esse direito somar-se aos direitos sociais já assegurados constitucionalmente, como educação, saúde, trabalho, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados. Espera-se, com a adoção do Estatuto da Cidade – que incorporou o novo direito constitucional à moradia – que sua efetiva implementação, na cidade ou no campo, não seja mais prorrogada, muito menos frustrada.

A habitação é o refúgio do homem, e é, também, seu espaço de integração com a família, com a vizinhança, com a cidade e com o país; é onde o indivíduo encontra possibilidades concretas para o exercício de liberdades e direitos fundamentais. A Declaração Universal dos Direitos do Homem, proclamada pela Organização das Nações Unidas em 1948, afirma no seu artigo 25 o seguinte: "Toda pessoa tem direito a um nível de vida satisfatório para garantir sua saúde, seu bem-estar e o de sua família, notadamente por meio da alimentação,

vestimenta, *moradia*, cuidados médicos, bem como serviços sociais necessários".

A demanda crescente de novas residências para as populações menos favorecidas impõe políticas edilícias de baixos custos e políticas urbanas diferenciadas; nisso adaptou-se a Lei nº 10.257/01 quando inseriu, dentre suas diretrizes, a simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais, bem como a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.

O empenho das políticas públicas federais, estaduais e municipais para a redução da carência de moradia de significativa parcela da população brasileira é imprescindível para a busca de mudança efetiva na realidade habitacional do país, onde favelas, palafitas, mocambos e cortiços fazem parte integrante da paisagem urbana e rural.

No foro internacional, vinte anos após a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, ou Conferência de Vancouver de 1975 (*Habitat I*) – onde se tratou essencialmente do tema habitação – ocorreu, em junho de 1996, a Conferência de Istambul (*Habitat II*), imbuída de um processo de conscientização com ambições muito mais vastas de "negociação da própria sobrevivência da espécie humana".

Sabe-se que ao subscrever normas em instrumentos internacionais e avaliar, em Declarações Intergovernamentais, princípios, diretrizes, metas e objetivos gerais, o País assume compromissos internos éticos, políticos e jurídicos com sua população. Na ocasião da *Habitat II*, o Brasil engajou-se no sentido de prover e assegurar aos brasileiros mais carentes o direito básico à morada digna, condição indispensável para o progresso social e econômico e a salvaguarda ambiental de nossas cidades.

O desafio maior consiste na concretização dessas recomendações e regras procedentes das Conferências ocorridas no âmbito da Organização das Nações Unidas e suas instituições especializadas, incorporando-as não só às legislações nacionais sob a forma de princípios norteadores e normas jurídicas, mas sobretudo, aos hábitos e práticas sociais na forma de ações e decisões, de atitudes e comportamentos.

Faz-se necessário para os países em desenvolvimento o exemplo e o apoio efetivo e não apenas moral, ou retórico, dos países desenvolvidos e engajados com a solidariedade Norte-Sul, dentro de um espírito de cooperação, e não de filantropia, pautado no princípio internacional da responsabilidade comum mas diferenciada; dispensando-se o exemplo perverso daqueles países que de forma reiterada mostram-se reticentes, e muitas vezes implacáveis, em face das medidas concretas, principalmente financeiras, de promoção da globalização da sustentabilidade.

Volta-se igualmente o artigo 2º do Estatuto da Cidade, em atendimento ao interesse social no processo de urbanização, para a cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade, bem como para a promoção da isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades.

Preocupou-se o Estatuto em instar a todos à adoção de padrões de 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.

Também cuidou o instrumento legal da questão da viabilidade econômica *lato sensu*, quando se refere à justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; à adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais e à recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos.

As interdependências entre as atividades desenvolvidas na cidade e no campo não foram desprezadas pelo instrumento sob análise, possibilitando-se uma percepção de integração e complementaridade, contrária à

dominante visão parcial e unilateral dos problemas. A preocupação com a realidade rural adequada às necessidades municipais e dos territórios sob sua influência, entre outros desdobramentos, permite o desafogo dos congestionados centros urbanos e sua periferia, fixando o homem no campo; participa diretamente na melhoria do desempenho agrícola e agropecuário; engaja-se no compromisso com o desenvolvimento tecnológico; busca a promoção da justiça social; almeja o comprometimento com a questão fundiária.

A questão da proteção, preservação e recuperação da natureza e dos recursos naturais, bem como a salvaguarda do patrimônio histórico, artístico, paisagístico e arqueológico também foram objeto de considerações na Lei nº 10.257/01, temas imprescindíveis para a boa prática da gestão do meio ambiente, este percebido em sentido amplo.

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

A promoção de uma política de desenvolvimento urbano pelo Estatuto da Cidade se dá – acertadamente – no âmbito municipal, pois é no município onde as pessoas vivem. Planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais e ordenação e controle do uso do solo, são algumas das diretrizes que instrumentam e permitem a operacionalização do direito urbanístico.

É o instrumento normativo dotado de aspectos que incentivam a gestão democrática quando da formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Estimula-se também, por meio da audiência do Poder Público Municipal e da população interessada, a participação popular 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. É assim reconhecida a importância fundamental do exercício da cidadania na consecução de políticas públicas urbano-desenvolvimentistas.

A implantação no País de uma democracia participativa, complementar à democracia representativa, requer esforço social em uníssono. Ainda é uma novidade a plena participação da comunidade nas decisões políticas e, a norma sob apreço trata, no Capítulo IV, da gestão democrática da cidade, colocando à disposição da população e das associações representativas dos vários segmentos comunitários os meios necessários para uma efetiva participação, de modo a garantir-se o pleno exercício da cidadania.

Em termos gerais, o balanço sobre os avanços e retrocessos nas políticas de desenvolvimento sustentável, tanto oficiais quanto das organizações não-governamentais, testemunham sobre a contínua degradação e comprometimento do estado de saúde do planeta, suas regiões e suas urbis, denunciando o espetáculo "ecolúgubre" em que somos, ao mesmo tempo, protagonistas e espectadores.

É de se lembrar, para voltar um pouco na história da diplomacia, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966. Esse instrumento internacional, subscrito pelo Brasil, determina aos Estados-Parte o reconhecimento do direito de toda pessoa a um nível de vida conveniente para si e para sua família. Comando esse não tão abstrato que não se possa reconhecer a conveniência como sendo o necessário – nem menos nem mais – à garantia de uma existência digna.

O mencionado Pacto – juntamente com o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, também de 1966 – vem dar força jurídica à Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que considera toda pessoa detentora do direito a um padrão de vida satisfatório..., se fosse hoje revista e atualizada, certamente a Declaração acrescentaria o termo sustentável ao comando... .

Cidades socialmente mais justas, ou melhor dizendo, econômica e ambientalmente menos iníquas, dependem estreitamente de ações com vistas a um repensar e reconstruir um ambiente que leve em consideração as

necessidades cotidianas dos cidadãos do asfalto (se faz interessante registrar nesta oportunidade que *habitante da cidade* é uma das definições dadas pelo dicionário Aurélio ao termo cidadão). É inadiável a instauração de uma política urbana nacional integradora, que vise uma melhor distribuição econômica, aperfeiçoamento da justiça social e permanente compromisso com a salvaguarda da natureza e dos recursos naturais.

Grande é o desafio a ser enfrentado com vistas à implementação dessas mudanças necessárias à definição de modelos de cidades sustentáveis no Brasil, porque as boas intenções de alguns esbarram na falta de boa vontade de muitos; porque inúmeras ações voltadas para o espaço urbano, quando não favorecem interesses políticos ou corporativos, dispersam-se na indolência ética: metrô, imponentes edifícios, sistemas viários, são algumas obras que muitas vezes desservem o cidadão e servem à corrupção... .

Para que as recomendações da Agenda 21, documento programático internacional para o Século XXI, adotado na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92), passem a fazer parte das diversas realidades brasileiras, todo plano estratégico ou planejamento diretor nacional deve, necessariamente, levar em consideração as peculiaridades e necessidades locais, dentro de uma lógica e coerência voltadas para situações diferenciadas, mas em harmonia com o movimento comum de globalização.

Estima-se que, desde meados de 1996, mais de 1.500 cidades do mundo já haviam adotado os princípios da Agenda 21 Internacional, e que outras campanhas nacionais, para essa adoção, estariam em andamento.

Para a construção da Agenda 21 Brasileira, o Ministério do Meio Ambiente, em parceria com atores do governo e da sociedade civil, lançou estratégias em diferentes frentes na busca de alternativas – a caminho de mudanças eficazes e efetivas – para o atual paradigma individualista de desenvolvimento econômico, que tenta ignorar (por motivos utilitaristas óbvios) um modelo já teorizado (por motivos óbvios de sobrevivência), mais humanista, voltado para as questões ecológicas e sociais.

Os debates em torno dos subsídios à elaboração da Agenda 21 Brasileira lançaram 6 temas centrais, os quais foram desdobrados em cadernos publicados pelo MMA, em 2000, com os seguintes títulos: Agricultura Sustentável; Cidades Sustentáveis; Infra-estrutura e Integração Regional; Gestão dos Recursos Naturais; Redução das Desigualdades Sociais e Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento Sustentável.

São as necessidades humanas básicas de habitação, alimentação, trabalho, transporte, educação, saúde, lazer, que determinam a estrutura das cidades e não, contrariamente ao que se pensa, os seus modelos urbanísticos. Esses vêm a reboque, e para se adaptarem ao já instituído e adequarem ao antigo modelo suas propostas inovadoras de planejamento e ordenação, devem ser coerentes e ajustáveis às diferentes realidades.

É na cidade que se concentram as atividades, serviços e bens, e portanto, a renda. A partir dessa realidade compreende-se a importância do urbanismo não somente como ferramenta de planejamento da cidade, mas também como instrumento planejador do próprio desenvolvimento socioeconômico de determinado espaço artificial, o qual não pode ser dissociado do espaço natural e de seus elementos fundamentais para a manutenção dessa interdependência intrínseca: a cidade depende do uso dos bens ambientais para sua sustentabilidade, e, o meio ambiente, da sustentabilidade do seu uso pela cidade. Em ambos os casos trata-se da mesma busca: viver e deixar viver... .

No art. 4º da Lei nº 10.257/01 são descritos os instrumentos da Política Urbana, a saber:

Art. 4º - Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III – planejamento municipal, em especial:

plano diretor;

disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;

zoneamento ambiental;

plano plurianual;

diretrizes orçamentárias e orçamento anual;

gestão orçamentária participativa;

planos, programas e projetos setoriais;

planos de desenvolvimento econômico e social;

IV – institutos tributários e financeiros:

imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU;

contribuição de melhoria;

incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

V – institutos jurídicos e políticos:

desapropriação;

servidão administrativa;

limitações administrativas;

tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;

instituição de unidades de conservação;

instituição de zonas especiais de interesse social;

concessão de direito real de uso;

concessão de uso especial para fins de moradia;

parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;

usucapião especial de imóvel urbano;

direito de superfície;

direito de preempção;

outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;

transferência do direito de construir;

operações urbanas consorciadas;

regularização fundiária;

assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;

referendo popular e plebiscito;

VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

§ 1º - Os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta Lei.

§ 2º - Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente.

§ 3º - Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

Dentre os instrumentos inovadores adotados pela Lei nº 10.257/01, encontram-se: o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; o IPTU progressivo no tempo; a desapropriação com pagamento em títulos; a usucapião especial de imóvel urbano; o direito de superfície; o direito de preempção; a outorga onerosa do direito de construir; as operações urbanas consorciadas; a transferência do direito de construir, mas, um instrumento que chama a atenção pelo forte conteúdo preventivo que encerra, premonitório de conflitos sociais por contemplar os possíveis efeitos negativos de empreendimentos e atividades, é o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV.

O EIV é abordado nos artigos 36, 37 e 38 nos seguintes termos:

Art. 36 – Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.

Art. 37 – O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:

I – adensamento populacional;

II – equipamentos urbanos e comunitários;

III – uso e ocupação do solo;

IV – valorização imobiliária;

V – geração de tráfego e demanda por transporte público;

VI – ventilação e iluminação;

VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Parágrafo único. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado.

Art. 38 – A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental.

Por qual outro meio o direito urbanístico poderia melhor assumir suas funções de ordem e progresso social, reivindicadas por cada indivíduo, se não for assumindo plenamente seu papel de "profeta do caos" com a finalidade de assegurar aos beneficiários desse direito a adoção de medidas prévias e evitar assim possíveis prejuízos à cidade, e em consequência, ao cidadão?

O plano Diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, não poderia deixar de ser objeto de atenção no presente estudo. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor – aprovado por lei municipal – assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes urbanísticas gerais.

Sabe-se que é nas metrópoles, nas zonas urbanas, que 80% da população brasileira hoje vive, portanto urge pensar-se em um novo modelo de progresso intramuros que associe promoção do desenvolvimento econômico, proteção da natureza e justiça social nas cidades, e, o Plano Diretor ajusta-se plenamente a esse fim.

O Estatuto da Cidade, cuja proposta inédita de agregar valores impregnados de justiça, democracia e solidariedade, insere-se em um contexto de barreira à imobilidade e à inércia, representando um marco fundamental de conscientização e mudanças de comportamento a médio e a longo prazos à disposição de todo cidadão brasileiro. Aliando a busca permanente do desenvolvimento urbano em bases sustentáveis ao esforço contínuo de instauração da justiça social e ambiental nas cidades, o Estatuto opõe-se à destruição do ambiente e ao aviltamento do homem, o que representa um imenso desafio para o País e suas instituições.

A variável ambiental perpassa o Estatuto da Cidade, mas o "matiz verde" que se pretende aqui ressaltar é aquele da esperança, que não será vã se houver mudança efetiva de comportamento de cada um em relação ao seu meio. O novo ambiente urbano que se propõe, é aquele "construível" a partir de atitudes mais justas, solidárias, democráticas, e, a Lei nº 10.257 de 2001, instrumento de excelência para essa transmutação, coloca meios fundamentais à disposição do cidadão para que este busque a satisfação de suas necessidades urbanas fundamentais, mas também ecológicas, sociais, culturais, econômicas... .

Bibliografia:

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Agenda 21*. Brasília: Câmara dos Deputados, Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, 1995.

CIDADES sustentáveis, subsídios à elaboração da Agenda 21 brasileira. Brasília, Ministério do Meio Ambiente, 2000.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 2ª ed. revis. e atual. São Paulo: Malheiros, 1997.

SÉGUIN, Elida. *Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

BRASIL, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial*, Brasília, DF, 11 de julho de 2001. Seção 1, p. 1.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso futuro comum*: relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de.(Org.). *Temas de direito ambiental e urbanístico*. São Paulo: M. Limonad, 1998.