



Instrumentos de gestão municipal para questões regionais

Os instrumentos existentes de gestão municipal constituem uma série de mecanismos de implementação da política de desenvolvimento urbano, balizados por princípios estabelecidos pela União, na Lei n.º 10.257/01. Cuidado especial deve-se ter com o inter-relacionamento de diferentes instrumentos de gestão municipal, na busca do estabelecimento de processos adequados de intervenção urbana. Se qualquer instrumento for aplicado isoladamente, poderá não obter resultados efetivos ou, até, reverter a solução inicial proposta em novos problemas.

Como exemplo de interação tem-se o próprio Plano Diretor, que, além de constituir, ele próprio, um instrumento fundamental de planejamento e gestão municipal, oferece também outros instrumentos auxiliares e interagentes, necessários para alcançar os objetivos propostos no Plano. Ainda, se bem aplicados regionalmente, esses e outros instrumentos poderão oferecer melhores condições para os Poderes Públicos dos municípios envolvidos cumprirem a função social da cidade e da propriedade. Para tanto, a abordagem regional constitui um dos tópicos que definem municípios com prioridade na obtenção de recursos do Programa de Fortalecimento da Gestão Urbana (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005a):

- a) comprovação da gestão democrática e participativa;
- b) municípios que tenham iniciado ações integradas com outros municípios para planejamento do território e elaboração ou revisão dos Planos Diretores;
- c) os que estejam localizados em regiões definidas como prioritárias em programas de Políticas Públicas integradas do Governo Federal. São eles: Plano de Ordenamento Territorial da BR-163; Programa do Arco do Desmatamento; Programa de Faixa de Fronteira, Semi-árido e Mesorregiões Prioritárias; e Programa de Gerenciamento Costeiro.

Não são apresentados todos os instrumentos de gestão municipal. Atendendo aos objetivos desta publicação, buscaram-se aqueles que comumente têm melhores condições de aplicação em questões regionais. Para efeito de sua melhor compreensão, foram agrupados de acordo com seus enfoques principais.

82 4.1 Instrumentos de planejamento e gestão do desenvolvimento urbano

Voltados ao controle do processo de expansão e desenvolvimento urbanos, devem auxiliar na promoção da reforma urbana, estruturando uma política fundiária que garanta a função social da cidade e da propriedade. Para tanto, entre outras ações, induzem a ocupação em áreas já dotadas de infra-estrutura e equipamentos ou dificultam a ocupação em áreas de risco ou em unidades de conservação ambiental.

A base para estabelecer esses instrumentos é estruturada pelo conjunto de mecanismos participativos, que permitem alcançar melhores resultados no desenvolvimento urbano regional por meio da gestão democrática, interagindo com as soluções de abrangência intermunicipal. Como exemplo do resultado da ação participativa de diferentes setores sociais, aponta-se a aprovação, em seção pública, do PDM da cidade de Candeias, situada na Região Metropolitana de Salvador (RMS), onde, como instrumento de desenvolvimento urbano, foi determinada a busca da consolidação da legislação urbanística. Nesse sentido, foi indicada sua total revisão, por encontrar-se não adequada aos princípios do Estatuto da Cidade, bem como pelo fato de seu caráter de regionalização não ser contemplado na análise urbana anterior, executada em 2000, o que tornaria o documento existente, no entendimento da população, obsoleto e carecendo de complementação estratégica.

4.1.1 Instrumentos de gestão democrática

Os instrumentos participativos, além de ampliar a contribuição da sociedade em ações não apenas compartilhadas pelos cidadãos, mas assumidas por estes, amplia também a base de conhecimentos com a parceria efetiva de diferentes setores antes aliados do processo decisório. Assim, a democratização representativa das decisões no planejamento da cidade e no controle social de sua gestão constitui, talvez, a principal novidade estabelecida pelo Estatuto da Cidade.

Parte dessa situação, quando tratada regionalmente, ganha contornos mais relevantes. Entretanto, na Lei n.º 10.257/01, a questão regional foi praticamente resumida ao nomear o “planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões” como um dos instrumentos da política urbana (artigo 4º, II). Em seu cotidiano, ainda, os gestores de outros núcleos urbanos além de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas confrontam-se permanentemente com limitações da ação local, em que, por melhores que sejam as políticas adotadas pelo município, não há possibilidade de verdadeiro equacionamento dos problemas.

Entre outros textos do Estatuto da Cidade, o artigo 43 do Capítulo IV, trata da questão participativa, prevendo os seguintes instrumentos:

I - órgãos colegiados de política urbana nos níveis nacional, estadual e municipal;

II - debates, audiências e consultas públicas;

III - conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV - iniciativa popular de projetos de lei e planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Em relação a procedimentos, de maneira geral, o § 4º do seu artigo 40 determina que os Poderes Legislativo e Executivo municipais devam garantir:

I - a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de

associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II - a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; e

III - o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Complementando esse grupo de ações, têm-se ainda a organização de conferências de política urbana, que são encontros periódicos para tratar de decisões relevantes desse tema, procurando sempre alcançar ampla participação popular. Apesar da não-obrigatoriedade de sua previsão em documentos legais, é interessante que haja algum dispositivo oficial determinando seu estabelecimento em situações onde são definidas políticas e plataformas de desenvolvimento, tal como na avaliação da formulação e revisão do próprio PDM. Como nesses encontros podem ser definidas medidas e ações com abrangência regional, deve-se estender a participação a setores da sociedade dos municípios vizinhos, permitindo a formação de consensos e pactos deles com os Poderes Públicos envolvidos.

Proposta de implementação de instrumentos participativos é apresentada na seção 6.3, de gestão participativa na abordagem regional no sistema municipal de planejamento.

4.1.2 Lei de uso, ocupação e parcelamento do solo

A legislação referente ao uso, ocupação e parcelamento do solo é um instrumento de planejam-

to municipal da política urbana que deve ser concebido considerando-se especialmente as diretrizes explicitadas no artigo 1º, inciso VI, do Estatuto da Cidade, que estabelece quesitos para a ordenação e o controle do uso do solo, de modo a evitar:

- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
- b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
- c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivo ou inadequado em relação à infra-estrutura urbana;
- d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;
- e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não-utilização;
- f) a deterioração das áreas urbanizadas; e
- g) a poluição e a degradação ambientais.

84 Trata-se de legislação de caráter complementar ao Plano Diretor, na medida em que implementa parte das diretrizes urbanísticas nele contidas, as quais se propõem a disciplinar a questão relativa ao uso, ocupação e parcelamento do solo. É preciso cuidados para evitar situações conflitantes. Para tanto, essa legislação deverá estar em concordância com outros instrumentos correlacionados que já existam ou que venham a ser implantados no município e na região, a exemplo dos planos ambientais, dos planos viários,

dos planos de desenvolvimento econômico e social, da instituição de unidades de conservação e de zonas especiais de interesse social, das operações consorciadas e da regularização fundiária. A legislação de uso, ocupação e parcelamento do solo também deve disciplinar, quando for o caso, a implantação de sítios de recreio, uma modalidade de loteamento geralmente na zona rural.

Essa legislação, tradicionalmente, tem como referência um zoneamento da área urbana do município, no qual se priorizam formas de uso e ocupação do solo, evitando a convivência de usos incompatíveis ou inconvenientes. Anteriormente, o zoneamento era, muitas vezes, confundido com o Plano Diretor, em uma visão restrita da abordagem dos problemas das cidades.

No controle senso estrito do uso do solo, para o qual se utiliza em classificação por níveis de incomodidade, as atividades consideradas incômodas estariam sujeitas ao controle do Poder Público municipal, devendo atender às medidas mitigadoras estabelecidas. Há de ser considerado, porém, que, uma vez permitido o uso e instalada a atividade, em havendo descumprimento das medidas mitigadoras, e estando a atividade localizada em áreas próximas aos limites municipais, a parte prejudicada fora desses limites não terá autonomia de ação.

Assim, as medidas corretivas podem ser limitadas ou dificultadas. Cada município deverá, com uma visão o mais abrangente possível da questão, definir

a partir de quais conceitos estará consubstanciada essa legislação.

Embora a lei de uso, ocupação e parcelamento do solo possua caráter técnico-jurídico, e restrinja-se aos limites municipais, sua elaboração deverá contemplar a participação da população, com seus representantes na Câmara, bem como ser discutida nas diversas formas de articulação regional.

Como já explicitado, muitas vezes, a natureza da ocupação e do uso em uma determinada área produz efeitos em áreas externas aos limites dos municípios (seção 4.1.6). Esses efeitos podem ser imediatos ou se manifestarem ao longo do tempo, em face das várias relações sociais, econômicas e culturais, além do aspecto ambiental.

Essa dinâmica pode gerar problemas diversos, a exemplo do desenvolvimento de algumas áreas em detrimento de outras, fato que, no conjunto, não será benéfico a nenhuma das partes. É salutar que, para elaborar essa legislação, sejam considerados em cada município aspectos que vão além dos limites territoriais. Quando um conjunto de municípios se propõe a uma integração regional estratégica, é de fundamental importância que se estudem essas influências pensando que a criação de áreas com usos e ocupações diferenciados podem interferir diretamente no município vizinho e na região como um todo.

Tendo por base as diretrizes do Estatuto da Cidade (seção 2.1), apresentam-se alguns aspectos que devem ser observados na elaboração ou revisão

da legislação de uso, ocupação e parcelamento do solo, e que contribuem para uma integração regional estratégica:

a) compatibilização dos zoneamentos de limites: cuidado especial caberá ao se permitirem usos incômodos, geradores de interferência no tráfego e empreendimentos de impacto à vizinhança, em áreas limítrofes de municípios, como aterros sanitários, cemitérios e presídios, entre outros. Áreas industriais, por exemplo, localizadas nesses limites, instituídas e incentivadas sem um planejamento adequado e sem as medidas mitigatórias cabíveis, desconsiderando aspectos como cinturão verde e sistema viário, poderão causar interferências no uso da área vizinha em outros municípios e no desenvolvimento da região (ver também seção 4.1.6);

b) distribuição equilibrada de diferentes pólos de empreendimentos entre municípios que compõem a região: as potencialidades e a vocação específica dos municípios devem assumir um caráter complementar para valorizar e incentivar o desenvolvimento regional (seções 3.3 e 5.6). Com a união estratégica, as oportunidades de negócios podem ser ampliadas de forma significativa, a divulgação pode ser facilitada, tendo abrangência maior e alcançando os objetivos de forma mais consistente. As atividades podem ser distribuídas na região, a

exemplo das atividades turísticas, tecnológicas, industriais e culturais;

c) compatibilização dos empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego com a infra-estrutura necessária. Destaca-se a necessidade de um planejamento estratégico que evite impactos negativos em municípios vizinhos, viabilizando o desenvolvimento não somente no município onde se localiza fisicamente essa atividade-pólo, mas em outros que estejam envolvidos. A implantação, por exemplo, de um grande empreendimento que passará a ser um forte atrativo na região, sobrecarregando o sistema viário em outros municípios, deverá ser planejada de forma compartilhada, com soluções e alternativas viáveis (seção 3.2);

d) definição de índices construtivos condizentes com os demais municípios envolvidos: índices muito diferenciados, em determinado município, poderão acelerar a ocupação do espaço urbano, tanto do município mais desenvolvido, provocando a supervalorização imobiliária, como do menos desenvolvido, criando cidades-dormitório, o que gera desequilíbrio de crescimento;

e) compromisso mútuo para com a preservação dos fundos de vale e formas de APPs, com planejamento e ações intermunicipais coibindo as ocupações irregulares nesses locais: essas ocupa-

ções comprometem o uso sustentável dos recursos hídricos não somente nos limites municipais, mas em toda a bacia hidrográfica (seção 3.8); e

f) coibição da formação de novos parcelamentos irregulares e sem a infra-estrutura adequada, pois esses loteamentos contribuem de forma decisiva para a degradação ambiental: essa coibição deverá estar relacionada, entre outros aspectos, a uma política habitacional eficiente. Diante do crescimento da informalidade, com parcelamentos, construções irregulares e falta de infra-estrutura adequada, é importante a criação de estratégias para enfrentar esse grave problema. O município que não combater essa informalidade terá certamente um forte desequilíbrio urbanístico e ambiental, com a tendência de agravamento da situação, que usualmente reflete seus problemas em municípios vizinhos (seção 3.1).

Várias são as possibilidades de abordagens dessas questões, porém devem ser convergentes no sentido de solucionar ou minimizar os problemas que possam existir para o desenvolvimento da região. Faz-se necessário promover a compatibilização do planejamento urbano local entre os municípios envolvidos. Essa ação será consolidada por leis próprias de uso, ocupação e parcelamento do solo que sejam compatíveis, bem como por compromissos assumidos nas diversas formas de organização regional. É preciso mais que apenas o instrumento consubstanciado na forma de lei, é preciso um compromisso efetivo das administrações envolvidas e da população.

Deve-se ponderar também que restrições severas do zoneamento podem inviabilizar empreendimentos e coibir o desenvolvimento econômico local e da região. A integração estratégica entre os municípios busca desenvolver a região de forma estruturalmente equilibrada, respeitando as diferenças locais e regionais.

4.1.3 Zoneamento territorial e ambiental

O ordenamento do território encontra-se entre os principais objetivos e desafios a alcançar na implementação de políticas municipais de desenvolvimento. Suas diretrizes básicas são geralmente formuladas no processo de planejamento municipal, particularmente durante a elaboração do Plano Diretor.

Para perseguir esse objetivo, estabelece-se usualmente a proposta de compartimentação do território, em que se definem os tipos e as formas de uso do solo que se deseja assegurar em relação ao futuro da cidade. Atualmente, pode-se verificar a tendência em se abandonar a determinação de compartimentos muito especializados e com alto grau de rigidez. Busca-se uma mistura de usos, residencial, comercial, industrial e de serviços, procurando-se a interação, ao mesmo tempo, com a qualidade de vida.

Prevêem-se, ainda, as áreas em direção às quais o município poderá crescer e se desenvolver de maneira sustentável, bem como os espaços territoriais que deverão ser objeto de conservação ambiental e, por isso, merecedores de proteção especial. Trata-se,

portanto, de instrumento essencial ao desenvolvimento das cidades, crescentemente encontrado em muitos dos Planos Diretores elaborados no país nas últimas décadas.

Tradicionalmente, tem-se como proposição um zoneamento da área urbana do município, cuja definição e estabelecimento das zonas estão fundamentados em estudos técnicos, refletindo a realidade local e as projeções e propostas para o futuro desejado. Para essas zonas, que apresentam características específicas, são estabelecidos critérios e parâmetros para os respectivos parcelamentos, ocupações e usos possíveis, evitando-se a convivência de usos incompatíveis ou inconvenientes.

Experiências recentes na elaboração de Planos Diretores, em consonância com o Estatuto da Cidade, indicam tendência em se estruturar esse zoneamento territorial inicialmente com base em macrozonas. Constituem grandes compartimentos espaciais subdivididos em zonas, nas quais se assentam as principais referências e orientações gerais para a organização e a evolução do uso do solo em face do contexto regional.

Contemplando as atividades e objetivos específicos possíveis em um município, têm-se distinguido inicialmente, em boa parte dos casos, duas grandes unidades básicas:

- a) **macrozona urbana**, compreendendo os principais núcleos de ocupação existentes e a desenvolver a partir da sede municipal e de outros assentamentos consolidados; e

b) **macrozona rural**, tratando-se de áreas usualmente com predomínio de produções agrícolas e de pecuária, além de outras unidades periféricas de uso e ocupação do solo, tais como sítios e chácaras de lazer, atividades de reflorestamento e minerárias, parte significativa de unidades de conservação e áreas correlatas, barragens e reservatórios de abastecimento e produção de energia elétrica, áreas de disposição e tratamento de resíduos sólidos e efluentes, e toda a infra-estrutura necessária ao seu funcionamento.

Ponderando-se a integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, foram elaborados Planos Diretores na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) que unificaram essas duas macrozonas. Proposta semelhante está sendo apresentada em outros municípios, a exemplo do primeiro PDM da cidade de São José do Norte, RS, que também propõe a integração entre o espaço urbano e o rural.

Essas e outras localidades julgaram que essa integração seria importante para atender às suas condições peculiares de desenvolvimento. Entre outros aspectos, o tipo e a representatividade da área rural no contexto do uso e a ocupação do solo devem ser ponderados, tendo em vista o melhor desenvolvimento socioeconômico do município e do território sob sua área de influência.

Situações contrapostas, com diferenciações significativas, têm-se, por exemplo, na Região Nor-

te do país, com outra realidade do uso e ocupação do solo. A expressiva cobertura vegetal dessa região, sua relevância rural, a relativa predominância de unidades de conservação e reservas indígenas, e questões relacionadas com a extensão territorial e, portanto, com a área dos municípios se consubstanciam em situações que solicitam medidas singulares para essa região.

Mesmo em suas áreas urbanas mais expressivas, apresenta-se baixa densidade demográfica. Abrangendo 45,2% do território nacional e somente 8,2% dos municípios, a Região Norte certamente terá prioridades e mecanismos diferenciados de zoneamento territorial e ambiental em relação ao Sudeste, que ocupa 10,8% do território, com 30,3% dos municípios.

Talvez, o maior avanço – que pode ser generalizado – no zoneamento do município seja a sobreposição a essas duas macrozonas, unificadas ou não, de uma terceira:

c) **macrozona de proteção ambiental**, que corresponde às áreas sob restrições ambientais à ocupação (que pode incluir unidades de conservação - UCs) e que, portanto, deverá ser especialmente protegida.

Entre as UCs, têm-se as Reservas de Desenvolvimento Sustentável, no contexto de uma Unidade de Uso Sustentável (seção 3.8.1), que poderiam ser criadas, por exemplo, para o desenvolvimento de indústria de biotecnologia, explorando de forma sustentável a biodiversidade brasileira e dando mais

agilidade nos processos de transformação do conhecimento científico em produtos e processos inovadores. Com o foco na inovação e integração entre pesquisa e produção, é possível avançar o conhecimento dos laboratórios e transformar esse conhecimento em bioprodutos.

O Brasil detém cerca de 20% de toda a biodiversidade do planeta e desenvolve ações isoladas na área de biotecnologia desde a década de 1950. São mais de 200 mil espécies de plantas, animais e microorganismos já registrados, e o número pode chegar a 1,8 milhão de espécies. É um quinto da biodiversidade mundial, distribuída em seis biomas (Amazônia, Cerrado, Caatinga, Mata Atlântica, Pantanal e Pampa), além da Zona Costeira e Marinha (EM QUESTÃO, 2007).

A nova política governamental para a indústria de biotecnologia propõe ações estratégicas que englobam investimentos, infra-estrutura e marcos regulatórios para o setor, pretendendo articular estrategicamente as áreas de saúde humana (tratando, entre outras ações, de medicamentos e da detecção de doenças como a influenza aviária e a febre aftosa, e de patógenos, insetos, ácaros e nematóides que podem estar presentes em materiais vegetais importados), agropecuária, industrial e ambiental. A expectativa é que haja investimentos com recursos públicos e privados, sendo as principais fontes financeiras da área pública, entre outras, os fundos setoriais, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

(BNDES) e agências de fomento do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), como a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Os programas são implementados a partir da Política de Desenvolvimento da Biotecnologia no Brasil, com o acompanhamento do comitê nacional de biotecnologia, composto de representantes da Casa Civil e de mais sete ministérios: Saúde, Ciência e Tecnologia, Agricultura, Meio Ambiente, Educação, Desenvolvimento Agrário e Justiça. Assim, a biotecnologia ganha *status* de política de Estado.

Muitos processos já estão em desenvolvimento. Com o apoio financeiro da FINEP, estuda-se a viabilidade técnico-econômica e o desenvolvimento de processos para a produção de vitaminas e energéticos naturais, oriundos de plantas amazônicas. No campo da agropecuária, a Embrapa desenvolve projetos para auxiliar o melhoramento genético convencional de produtos como arroz, trigo, sorgo, milho, café, melão, eucalipto e hortaliças.

Além da perspectiva de conservação ambiental, a definição da *macrozona de proteção ambiental* tende a incorporar o tratamento inicial de outros temas regionais relevantes, como a delimitação das áreas de mananciais. Essas áreas correspondem a porções do território que devem ser protegidas e geridas de modo a assegurar o suprimento de recursos hídricos de boa qualidade para fins de abastecimento público, considerando a perspectiva de atendimen-

to às populações locais e também de outras cidades próximas. As áreas de mananciais têm sido definidas comumente em normas de âmbito estadual ou mesmo metropolitano, razão pela qual o PDM deve levar em conta sua eventual existência, antes de delimitar os setores que deverão compor essa macrozona.

O zoneamento resulta, então, da compartimentação de cada uma das macrozonas estabelecidas, subdivididas em duas ou mais zonas específicas, nas quais se definem e se detalham as características desejadas e os objetivos e metas a perseguir. O contexto das *macrozonas urbana e rural*, unificadas ou tratadas isoladamente, tende a contemplar diferentes situações pretendidas, retratadas em alguns tipos básicos de zonas, como as seguintes:

a) **zonas correspondentes a áreas que devem ser aprimoradas**, ou seja, espaços territoriais nos quais os usos existentes, embora necessários e desejáveis (ex.: residencial, serviços, lazer), devem ter seu desenvolvimento aperfeiçoado e, ainda, mais bem integrados ao contexto municipal e regional (ex.: *zona de qualificação urbana; zona de uso predominantemente residencial*);

b) **zonas correspondentes a áreas degradadas que devem ser recuperadas**, de modo a retomar a estabilidade das condições socioambientais relacionadas ao uso do solo, sejam aquelas vigentes anteriormente à degradação ou mesmo novas, conforme cada caso

(ex.: *zona de recuperação urbana, zona de reabilitação urbana*);

c) **zonas correspondentes a áreas que necessitam ser reestruturadas**, mediante a execução de um conjunto articulado de intervenções físicas e modificações no uso atual do solo (ex.: *zona de reestruturação urbana*); e

d) **zonas correspondentes a áreas reservadas a usos específicos**, instalados ou a instalar, nas quais se deverá empreender gestão especial no sentido de assegurar que determinados tipos de uso se desenvolvam de maneira adequada (ex.: *zona de uso industrial; zona de uso agrícola*).

Como exemplo de zonas correspondentes a áreas degradadas que devem ser recuperadas, têm-se as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). São estabelecidas tanto para promover a urbanização e regularização dos assentamentos precários (favelas, cortiços) como para promover a ampliação do acesso ao mercado habitacional formal para a população de baixa renda.

Sua implementação pode ser complementada com outros instrumentos, tais como: a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, prevista no Plano Diretor e utilizada para promover a urbanização e recuperação dos assentamentos precários; instrumentos como Parcelamento e Edificação Compulsória, IPTU progressivo e Desapropriação com Pagamento em Títulos, que, se incorporados no Plano Diretor,

que podem estimular a oferta de terras e democratizar seu acesso; instrumentos como Outorga Onerosa do Direito de Construir, que podem contribuir para uma ocupação mais equilibrada do território e compatível com estoque de infra-estrutura disponível; também as Operações Urbanas Consorciadas e Transferência do Direito de Construir, que são exemplos de mecanismos para ampliar, por meio de parcerias público-privadas, a oferta de habitação social.

A compartimentação das macrozonas tende a ser estabelecida com base em interpretação das dinâmicas demográfica e socioeconômica atuantes, bem como de seus reflexos em relação a mudanças impostas ao território ao longo do tempo, pretérito e futuro. Não obstante, em sentido contrário ao que pressupõe o conceito de *macrozona*, fundamentado essencialmente em bases analíticas regionais, tem sido comum observar a prática de ser delimitada sob perspectiva de análise restrita aos limites geográficos municipais. Ocorre, contudo, que tais dinâmicas geralmente se desenvolvem à revelia desses limites, freqüentemente extrapolando os limites municipais e alcançando municípios vizinhos e mesmo outros espaços territoriais mais distantes, razão pela qual se requer, necessariamente, a aplicação de uma ótica regional na análise e definição das macrozonas e de suas respectivas zonas.

Sendo assim, ao se analisarem as dinâmicas que se impõem e modificam o território municipal, visando subsidiar a definição do zoneamento, de-

vem-se considerar abrangências e escalas territoriais mais amplas e necessariamente intermunicipais. No estabelecimento das macrozonas, como a de proteção ambiental, deve-se verificar a existência de condições similares e igualmente desejáveis nos setores vizinhos dos municípios com os quais se limita, sob pena de estabelecer restrições inócuas em face de evidentes pressões que tendem a se desenvolver e mesmo aumentar muito com o tempo a partir de contextos externos ao território municipal.

O mesmo procedimento deve ser observado em relação a cada uma das zonas que compõem a macrozona em questão, especialmente aquelas que se situam na interface com municípios vizinhos. Pode-se ilustrar essa questão a partir de casos em que, por exemplo, defina-se *zona de uso industrial* com limites comuns aos de eventual zona compreendendo unidades de proteção integral (como parques ou reservas florestais) estabelecida no Plano Diretor do município vizinho ou, ainda, em meio à unidade de conservação ambiental de caráter regional criada por entidade estadual ou federal.

Em síntese, trata-se de avaliar previamente possíveis contradições e conflitos de uso do solo que poderão vir a prejudicar os objetivos pretendidos ou mesmo a impedir seu alcance.

4.1.4 Criação de unidades de conservação

A criação de unidades de conservação (UCs) tem sido crescentemente empregada como instru-

mento de gestão ambiental, tanto no âmbito da administração pública quanto por iniciativas de Organizações Não Governamentais (ONGs) e de empresas privadas. Em geral, objetiva-se restringir o acesso aos recursos naturais existentes no território municipal e considerados relevantes para fins de preservação ou conservação ambiental. Abrangem, comumente, os ecossistemas remanescentes, a biodiversidade e os recursos hídricos, podendo também contemplar outros atributos especiais, como monumentos geológicos, feições raras da paisagem e, ainda, o patrimônio natural, cultural e histórico.

As modalidades de UCs, conforme visto na seção 3.8.1, devem ser estabelecidas no PDM em conformidade com o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), variando de acordo com o grau de restrição desejado em relação aos recursos naturais existentes no território municipal. Deve-se prever desde UCs que impõem severas limitações e impedimentos ao seu acesso (estabelecendo-se, portanto, as UCs de proteção integral, como as estações ecológicas e as reservas florestais) até as de uso sustentável (como as denominadas Áreas de Proteção Ambiental - APAs), nas quais se permite, dentro de determinadas regras e condições prévias, a instalação e operação de determinadas formas de uso e aproveitamento econômico dos recursos ambientais (solo, minerais, água, biodiversidade).

Além das modalidades previstas no SNUC, outras UCs e áreas correlatas podem ser estabelecidas e previstas no PDM. Como exemplo podem ser citadas

as que correspondem a *parques municipais*, geralmente situados em contextos bastante urbanizados e nos quais se busca aumentar a quantidade e a extensão territorial de áreas de lazer.

Nesses casos, contudo, raramente se espera a necessidade de uma perspectiva regional em seu estabelecimento. Outra possibilidade, esta sim necessariamente concebida sob ótica mais ampla, está na definição de *parques lineares*, cuja criação visa contribuir na recuperação de fundos de vale e cursos d'água degradados, o que geralmente extrapola os limites municipais e tende a exigir a análise de áreas vizinhas situadas a montante e a jusante dos cursos d'água enfocados.

4.1.5 Avaliação de impacto ambiental

O processo de avaliação de impacto ambiental (AIA), como instrumento aplicado ao planejamento, instalação e operação de empreendimentos diversos, encontra-se hoje plenamente regulamentado (assim como ocorre, há décadas, em diversos outros países). Envolve um conjunto de atividades técnicas e gerenciais dirigidas para a previsão e gestão dos prováveis impactos ambientais decorrentes de proposição de projeto, tanto os negativos quanto os de caráter positivo ou benéfico. A esses impactos devem ser estabelecidas medidas mitigadoras e/ou compensatórias destinadas a evitar ou atenuar os efeitos negativos.

Os documentos que instruem o processo correspondem ao chamado EIA/RIMA, ou seja, estudo de

impacto ambiental (EIA) e respectivo relatório de impacto ambiental (Rima - documento de síntese das conclusões do EIA). Sua eventual incorporação ao PDM é geralmente tratada de modo a complementar as normas e ações ambientais de caráter preventivo relacionadas com a construção futura de obras, sendo freqüentemente associada aos procedimentos de licenciamento ambiental. Visa-se reforçar a perspectiva de garantir a prevalência do interesse público maior e de adequação do empreendimento ao uso do solo estabelecido. Além disso, alguns empreendimentos, passíveis de serem submetidos ao processo de AIA, podem apresentar impactos ambientais de âmbito regional, como conjuntos habitacionais de grande porte, distritos industriais, minerações, reservatórios, os quais, em princípio, devem ser objeto de medidas mitigadoras e/ou compensatórias que possam atenuar esses efeitos.

Assim, a formulação do PDM pode incluir algumas orientações gerais a serem observadas durante a elaboração do EIA/Rima, para determinados tipos de empreendimentos, de modo a assegurar que estes se instalem em condições compatíveis com as diretrizes estabelecidas no mesmo PDM, inclusive no que se refere ao tratamento de determinadas questões regionais.

4.1.6 Estudo de impacto de vizinhança

O estudo de impacto de vizinhança (EIV) compreende o resultado da avaliação dos prováveis impactos ambientais causados à vizinhança por em-

preendimentos urbanos, particularmente em vista de conflitos entre usos e atividades tipicamente associadas ao contexto de desenvolvimento e crescimento das cidades. Conduzido, em termos metodológicos, de maneira análoga ao processo de AIA e à elaboração do EIA/Rima, a aplicação desse instrumento tende a tratar situações desencadeadas especialmente por projetos que apresentam intrínseco potencial de transformação do ambiente local, como *shoppings centers*, escolas e faculdades, hipermercados, estações de rádio-base, casas de espetáculos, centrais de carga e de abastecimento, postos de combustível e depósitos de substâncias perigosas (inflamáveis, tóxicos). Projetos como esses podem trazer incomodidades relevantes aos cidadãos (desde sua instalação até o funcionamento) e aos usos do solo circunvizinhos, e, ainda, causar distorções de âmbito urbanístico em face das diretrizes do PDM.

Além dessa abordagem usualmente empregada no sentido de contemplar empreendimentos de âmbito tipicamente local, a incorporação do EIV ao PDM implica a possibilidade de vir a ser aplicado para questões intermunicipais (ver também seção 4.1.2). Constituem projetos nos quais as avaliações iniciais, baseadas, sobretudo, em casos similares ocorridos no passado no município ou mesmo em outras localidades, indiquem como sendo alta a probabilidade de que possam ocorrer impactos cuja abrangência territorial seja mais ampla (utilizada, inclusive, para avaliar a importância ou significância dos impactos identificados), demonstrando, assim, caráter regional.

Nesses casos, tal situação pode gerar dúvidas quanto a eventual sobreposição (ao menos parcial) do EIV com o EIA (este, necessariamente, mais amplo), o que deve ser dirimido previamente. Uma alternativa para evitar essa situação pode estar na regulamentação do instrumento, em que o estabelecimento de uma avaliação inicial e expedita (a ser definida como parte do processo) poderia auxiliar no discernimento entre um caminho e outro, diretriz essa que pode ser explicitada no PDM.

No que tange a questões regionais, o processo de elaboração do EIV, assim como ocorre no EIA, pode ajudar a apontar as medidas que devem ser adotadas no empreendimento para auxiliar o tratamento de questões de interesse regional que, eventualmente, possam ser acentuadas ou agravadas com a implantação da obra. Assim, por exemplo, um loteamento que venha a atrair clientes de cidades vizinhas em sua operação cotidiana, com conseqüente aumento da circulação de veículos em rotas de acesso já saturadas, pode contemplar, no conjunto de medidas mitigadoras previstas no EIV, ações que possam auxiliar o Poder Público a atenuar os efeitos negativos relacionados ao fenômeno, ainda que tais medidas não estejam localizadas em seu âmbito de ação ou influência direta, ou mesmo em suas proximidades imediatas.

Revela-se, portanto, o potencial do EIV (e do EIA) no apoio à solução de problemas relacionados a questões regionais, como mobilidade, logística, transportes urbanos, comunicações, entre outros.

Para sua avaliação, devem ser estabelecidos critérios que considerem a contraposição entre os impactos negativos e os positivos para que, além de medidas de correções de projeto, também se levem em conta alternativas de formas de compensações. Além disso, o EIV deve se relacionar com instrumentos jurídico-urbanísticos, verificando resultados de transformações urbanísticas estruturais, tais como alteração de índices urbanísticos.

4.1.7 Sistema de indicadores ambientais

O acompanhamento e a comunicação pública acerca da evolução de problemas ambientais têm sido tarefa desafiadora à gestão urbana e territorial, visto que essas questões geralmente decorrem de fenômenos complexos, resultantes de múltiplas interações entre fatores antrópicos e naturais, e envolvem muitas variáveis. Por essa razão, têm sido crescente, nos últimos anos, a busca e o surgimento de *indicadores ambientais* para avaliação da situação do meio ambiente, bem como da sustentabilidade de políticas ou de opções de desenvolvimento.

Objetiva-se informar, sinteticamente, a evolução de fenômenos cuja ocorrência se reveste de certa complexidade e, assim, constitui-se em importante instrumento para o controle, a verificação e a mensuração de eficiência e eficácia das administrações na gestão daqueles problemas, permitindo comparar situações entre localidades e entre períodos diferentes. Por isso, atualmente, o uso de indicadores nas várias áreas de estudo do ambiente construído

e natural vem se configurando como ferramenta essencial para a avaliação de políticas públicas, para a comunicação social e para a tomada de decisões.

As primeiras tentativas de sistematização de indicadores ambientais remontam à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em 1993. Entre seus principais conceitos e definições, esse documento apresentou grandes áreas de aplicação dos indicadores: avaliação do funcionamento dos sistemas ambientais; integração das preocupações ambientais nas políticas setoriais; contabilidade ambiental; e avaliação do estado do meio ambiente.

Adotou-se, nesse contexto, a sistematização de indicadores ambientais, modificada do modelo de abordagem denominado PER (Pressão - Estado - Resposta), baseado em três grupos-chave de indicadores integrados: os indicadores de *pressão*, que se referem às causas dos problemas; os indicadores de estado, que refletem a qualidade do ambiente num dado espaço/tempo; e os indicadores de *resposta*, que avaliam as respostas da sociedade no enfrentamento e gestão desses problemas.

Nesse modelo, desenvolveu-se uma estrutura - *framework* - de análise que favorece a sistematização dos vários indicadores. Sua integração ocorre a partir do pressuposto de que as atividades humanas produzem *pressões* sobre o meio ambiente, afetando o seu estado, o que, por sua vez, requer e gera *respostas* por parte da sociedade.

Esse modelo constitui o ponto de partida para vários outros semelhantes, que passaram a ser desenvolvidos e divulgados por diversos organismos e instituições. São tratamentos de indicadores ambientais e de desenvolvimento sustentável com o objetivo de delinear, cada vez mais e com melhor adequação, um conjunto de indicadores capazes de mensurar as condições do meio ambiente.

Assim, surgiram e foram empregados também os indicadores de *força motriz* - que amplia o conceito de “pressão”, representando uma categoria mais ampla de atividades humanas, processos e padrões com impactos possíveis sobre o desenvolvimento sustentável - e de *impacto*, este para expressar os efeitos à saúde, às atividades humanas e à qualidade de vida. Nessa estrutura, os temas relativos à *força motriz* seriam, por exemplo, a população, a economia, o uso do solo e o desenvolvimento da sociedade; quanto à *pressão*, podem ser consideradas as emissões atmosféricas e a geração de resíduos sólidos, entre outros; quanto ao *estado* do ambiente, considera-se a situação em que se encontram as águas, o ar, o solo, a biodiversidade e o ambiente construído; quanto ao *impacto* causado, podem ser abordados os danos aos ecossistemas e à saúde humana; e quanto à resposta, a representação de metas, políticas e medidas ambientais.

O desenvolvimento de indicadores em sistemas de gestão ambiental e territorial se encontra atualmente em plena sintonia com as diretrizes do

Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma), que tem estimulado a utilização do modelo de avaliação ambiental denominado GEO (*Global Environment Outlook*), iniciado pelo órgão em 1995. Visando uniformizar as abordagens e propiciar a comparação entre diferentes contextos, o modelo GEO objetiva produzir a avaliação contínua do estado do meio ambiente global, continental, nacional e regional, por meio de processos participativos e de parcerias institucionais.

Constitui pressuposto dessa avaliação a sua realização com base em indicadores que propiciem a fácil compreensão e comunicação acerca dos fenômenos tratados. Com isso, foram gerados, no âmbito global, os relatórios GEO referentes aos anos de 1999, 2000, 2002 e 2004/2005, respectivamente denominados GEO-1, GEO-2, GEO-3 e o Anuário GEO-2004/5. Regionalmente, foram produzidos o GEO América Latina e Caribe (2000 e 2003) e, em âmbito nacional, os relatórios GEO de Barbados, Chile, Costa Rica, Cuba, Nicarágua, Panamá, Peru e Brasil, este último realizado sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).

Em decorrência da experiência adquirida desde a execução do primeiro GEO América Latina e Caribe, evidenciou-se a necessidade de adequação dos procedimentos às características latino-americanas. Essa condição ressaltou o fenômeno

da urbanização e a necessidade de se considerar a complexidade dos problemas ambientais verificados nas cidades.

Assim, ainda no âmbito do projeto GEO do Pnuma, surgiu a iniciativa do projeto GEO Cidades, proposta especialmente para as cidades latino-americanas. De modo a adaptar a aplicação do modelo GEO ao caso das cidades, por iniciativa do Pnuma, constituiu-se o Consórcio Parceria 21.

Esse Consórcio desenvolveu seus trabalhos em duas etapas: formulação do documento Metodologia para Elaboração de Informes GEO Cidades, cujas atividades incluíram a realização de *workshop* sobre o assunto (efetuado na Cidade do México, com a participação de representantes do Pnuma e do MMA); e produção de relatórios GEO Cidades para duas importantes cidades brasileiras (Rio de Janeiro e Manaus), visando estimular outras cidades a implementar essa mesma iniciativa. Atualmente, aplicaram o modelo GEO Cidades e concluíram seus respectivos informes cidades importantes como Buenos Aires, Havana, Bogotá, Cidade do México, Santiago do Chile, São Paulo e Montevideu.

O modelo GEO se fundamenta na aplicação da estrutura de análise ambiental denominada PEIR (Pressão, Estado, Impacto, Resposta), apresentada anteriormente. Tais aspectos atribuem a esse modelo potencial adequação para aplicação a municípios (Figura 12).



Figura 12 – Ciclo do modelo de abordagem PEIR, adotado no projeto GEO Cidades do Pnuma (SVMA/IPT, 2004)

A criação de um sistema de indicadores ambientais compatível com modelos adotados internacionalmente para contextos regionais e para cidades, como o do modelo GEO Cidades, propugnado pelo Pnuma, mostra uma evidente potencialidade de integração ao Plano Diretor. Além de propiciar a avaliação comparativa com outras cidades, sua adoção em bases analíticas similares às aplicadas a regiões, estados e mesmo países, nos quais se insere, tende a facilitar a inclusão e o tratamento de questões regionais. Considerando esta última condição, de abordagem regional, têm-se iniciado estudos no contexto de bacias hidrográficas, extrapolando os limites de um único município.

A validade de um enfoque regional também pode ser traduzida pelo indicador de *pressão*, que se refere à expansão da área urbana do município (dado pela proporção da área urbanizada em relação à área total do município), em que o mesmo indica-

dor obtido em escala regional (bem como em cidades vizinhas que, eventualmente, empreguem sistemas similares) fornecerá uma dimensão concreta do significado relativo dessa informação. Outro exemplo pode estar no indicador de *estado* relativo à cobertura vegetal (dado pela proporção da área total de cobertura vegetal em relação total do município), em que importa conhecer a importância dos valores obtidos em relação ao contexto regional.

Portanto, sugere-se a aplicação da estrutura de análise por indicadores ambientais, seguindo o modelo GEO Cidades, com as devidas adaptações e escolhas pertinentes à região de aplicação.

De maneira geral, os procedimentos para definições de indicadores podem ser estabelecidos em cinco momentos (KAYANO; CALDAS, 2002):

- a) delimitação do quadro de referência;
- b) delimitação do objeto e dos objetivos da avaliação;
- c) escolha das variáveis que comporão os indicadores;
- d) definição da composição dos indicadores; e
- e) acesso ou criação de um sistema de informações.

Essas etapas são fundamentais, pois envolvem a análise e a compreensão do processo de elaboração de políticas, a partir do qual serão estabelecidos parâmetros para a determinação dos indicadores. Na terceira etapa, são características importantes de qualquer indicador (CARDOSO, 1999):

- a) **simplicidade**, para serem facilmente compreendidos;
- b) **validade** ou **estabilidade**, que significa a relação entre conceito e medida;
- c) **seletividade**, **sensibilidade** ou **especificidade**, ou seja, devem trazer características essenciais e apontar as mudanças esperadas;
- d) **cobertura**, no sentido da garantia de amplitude e diversidade;
- e) **independência**, não sendo condicionados por fatores externos;
- f) **confiabilidade**, em relação à qualidade dos dados; e
- g) **baixo custo**, **fácil obtenção**, **periodicidade** e **desagregação**, que se relacionam à produção, manutenção e factibilidade dos dados.

É importante ressaltar que a leitura de um indicador tende a ser condicionada por interesses e perspectivas políticas distintas. Dessa forma, um indicador não fornece uma análise completa da realidade, revelando certa insuficiência e vinculação à sua própria dimensão política e de interpretação, daí a importância de se acompanharem a leitura e a interpretação dos indicadores por análises minuciosas do fenômeno correspondente.

4.1.8 Educação ambiental

A questão ambiental está cada vez mais presente no cotidiano da sociedade contemporânea e, principal-

mente, nos anseios de melhoria da qualidade de vida da população das cidades. Para aumentar sua efetividade, o ponto fundamental a ser tratado é a participação dessa população e, para tanto, a educação ambiental (EA) configura-se como o instrumento básico de planejamento e gestão do desenvolvimento urbano.

Conforme a Lei Federal n.º 9.795, de 27 de abril de 1999, entende-se por EA os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à qualidade de vida e sua sustentabilidade. Existem obrigações fundamentadas pelo Estatuto da Cidade que ampliam o alcance das novas leis municipais relacionadas com a EA. A busca dessa condição inovadora permeia um planejamento participativo, que modifique o atual, até então constituído por um modelo usualmente excludente da grande maioria da população.

O processo educativo permite a formação de atores sociais na condução de medidas e ações em direção à sustentabilidade socioambiental; tal fato deverá ocorrer no viés da EA. Esta, balizada pelos princípios ou diretrizes gerais de ação contidos no Estatuto da Cidade, desponta como possibilidade de conscientização, abrindo perspectivas de novos conhecimentos, competências e habilidades numa ótica interdisciplinar.

Considerando as diretrizes gerais do Estatuto da Cidade (seção 2.1), a EA tem relação direta com os incisos I, VI, VIII, XII, XIII e XIV, e seu tratamento

adequado deve ter, usualmente, abordagem intermunicipal. Representa um instrumento essencial para a transformação do padrão existente de degradação ambiental, em geral regional, incluindo sua componente social.

A relação entre meio ambiente e educação para a cidadania, conforme preconizada pela EA, assume um papel desafiador, demandando a emergência de novos saberes para a apreensão dos processos sociais, que se complexificam, e de riscos ambientais, que se acumulam (seção 3.1.2). Mesmo em seu tratamento local, a troca de informações entre municípios de uma região com problemas semelhantes sempre será uma ação interativa.

Segundo Jacobi (2001), as políticas ambientais e os programas educativos, relacionados à conscientização sobre a crise ambiental, demandam crescentemente novos enfoques integradores de uma realidade contraditória e geradora de desigualdades. Assim, transcendem a mera aplicação dos conhecimentos científicos e tecnológicos disponíveis.

Tal fato implica estimular um processo de reflexão e tomada de consciência dos problemas socioambientais emergentes que priorize a participação social nas iniciativas de tomada de decisões, objetivando a prevenção e a busca de soluções de problemas ambientais.

O desafio existente é o de se formular uma educação ambiental que seja crítica e inovadora. Deve ser, acima de tudo, um ato político voltado para a transfor-

mação holística que relaciona o homem, a natureza e o universo, tomando como referência a possibilidade de esgotamento dos recursos, provocado pelas atividades antrópicas. Desse modo, a abordagem ambiental articulada deve envolver, necessariamente, questões sociais, ou socioambientais. Essa condição justifica e explicita a importância desse tema como um instrumento para uma integração regional estratégica, conforme as diretrizes do Estatuto das Cidades.

O estado e o município, nas esferas de suas competências, definem as diretrizes, normas e critérios para a educação ambiental, respeitados os princípios e objetivos da política nacional de educação ambiental. A compatibilização dessas diretrizes e a realização de ações integradas conjuntas terão um efeito mais permanente no desenvolvimento da região.

Entre as diversas definições de EA, segundo a Secretaria de Estado do Meio Ambiente/SP (SMA, 1997), destacam-se:

- a) é a aprendizagem de como gerenciar e melhorar as relações entre a sociedade e o ambiente, de modo integrado e sustentável; e
- b) aprender a se empregarem novas tecnologias, aumentar a produtividade, evitar desastres ambientais, minorar os danos existentes, conhecer e utilizar novas oportunidades e tomar decisões acertadas.

Como se deduz, a meta da EA é auxiliar na resolução de problemas de modo global, permanente, de forma a se encontrarem soluções melhores. Para

estabelecer soluções adequadas, seu desenvolvimento deverá envolver mais de um município.

A EA não substitui ou ultrapassa as disciplinas acadêmicas; precisa e aplica todas elas. Diante de um problema ambiental, é provável que sejam necessários subsídios de história, geografia, economia, geologia, engenharia, estatística, política, sociologia e arquitetura, entre outras áreas do conhecimento.

Sua implementação deve ser estabelecida em dois patamares: formal e não-formal. No primeiro caso, o processo educativo com relação a esse tema deve-se constituir parte dos currículos das instituições públicas e privadas dos municípios envolvidos.

Já o ensino não-formal se caracteriza por ações e práticas educativas voltadas à sensibilização, organização e participação da coletividade na defesa da qualidade do meio ambiente. Envolve os diferentes setores sociais, incluindo os Poderes Públicos municipais, muitas vezes sem assimilação das questões ambientais que interagem entre si. Há de ser trabalhada também a importância da política de inclusão social, pois, para a parcela da população que está à margem do sistema socioeconômico, a conscientização ambiental é algo distante, tendo por conta que suas necessidades básicas não estão garantidas.

No âmbito dos PDMs, portanto, a EA entra como programas de ação formal e informal. Diretrizes gerais para implementação de um programa de educação ambiental são apresentadas no capítulo 6.

Do ponto de vista formal, a abordagem regional do Plano Diretor pode estimular a rede escolar

dos municípios envolvidos a adotar as premissas da educação ambiental; o referido programa de ação pode sugerir projetos pedagógicos a ser utilizados nas redes municipais escolares de forma integrada, como, por exemplo, Projeto sobre a Água, Projeto sobre a Biodiversidade e Projeto sobre a Cidadania. Em relação à EA informal, os Planos Diretores podem sugerir exposições, feiras, campeonatos, eventos, entre outras ações, envolvendo, em um calendário regional, os princípios pedagógicos desse instrumento de educação e conscientização ambiental.

4.1.9 Vigilância sanitária

Considera-se vigilância sanitária a atuação do Poder Público em situações ou atividades relacionadas, principalmente, à organização territorial, em condições que ocasionem ou possam vir a ocasionar riscos ou danos à saúde, à vida ou à qualidade de vida. São decorrentes de formas inadequadas do uso e ocupação do solo, tais como aquelas que geram fontes de poluição, proliferação de artrópodes nocivos, vetores e hospedeiros intermediários às atividades produtivas e de consumo, substâncias perigosas, tóxicas, explosivas, inflamáveis, corrosivas e radioativas, e quaisquer outros fatores antrópicos nocivos. Envolve também as atividades relativas à criação e à procriação de animais de estimação para finalidades comerciais.

Tendo em conta que o lixo e o esgoto sanitário são os maiores focos de doenças e que a sua proliferação é favorecida principalmente por veiculação hídrica, como a leptospirose e as doenças infectocon-

tagiosas, os instrumentos de gestão para a vigilância sanitária devem estabelecer correspondência da saúde com todas as questões do saneamento ambiental: a água/drenagem urbana, o esgoto e os resíduos sólidos. Como se pode perceber, as ações da vigilância sanitária têm, usualmente, alcance regional.

Também, atentando para o conceito da Organização Mundial da Saúde (OMS), que considera a saúde como o estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não apenas a ausência de doença, existe um forte vínculo da vigilância sanitária com muitos dos temas abordados no capítulo 3, tais como moradia e áreas de risco, mobilidade e cargas perigosas, atividades antrópicas e o ecossistema. Com esse tratamento, passa a existir forte vínculo entre a saúde e as questões de direitos humanos e sociais.

Nesse enfoque estão enquadrados também os problemas de violência, definida como o *uso intencional da força física ou do poder, real ou em ameaça, contra si próprio, contra outra pessoa, ou contra um grupo ou uma comunidade, que resulte ou tenha a possibilidade de resultar em lesão, morte, dano psicológico, deficiência de desenvolvimento ou privação* (SCHRAIBER et al., 2006). Relacionados com a violência, ganham destaque as agressões ou os abusos contra a mulher, crianças e idosos.

As violências sofridas pelas mulheres são explicadas a partir de relações sociais e históricas, que variam nas diferentes situações culturais das muitas regiões brasileiras. Apesar da precariedade de informações disponíveis, pode-se reputar qualitativamente que, de

modo geral, sua ocorrência é maior no espaço privado (no núcleo da família), contrapondo à violência contra homens, que é mais contundente no espaço público.

Quanto às crianças, a concentração de violência parece ter forte vínculo com desigualdades socioeconômicas, enquanto, com os idosos, se destacam situações externas de quedas e acidentes de trânsito, decorrentes de mobilidade urbana precária (seção 3.2). Ambas as consequências têm com causa principal as negligências e as omissões do Poder Público, local e regional, o que pode ser minimizado com medidas e ações preconizadas no PDM.

Atentando que, de uma maneira geral, todas as atividades e condições que digam respeito à saúde pública são objetos da vigilância sanitária, sua abordagem ganha maior complexidade. Seu interesse não se prende apenas à saúde individual, e sim se expande para uma visão mais abrangente de saúde coletiva ou das populações, um produto das interações que se estabelecem entre o homem e o ambiente social e natural em que vive (NATAL, 2004). Esse alargamento de visão sobre a competência do município na vigilância sanitária corresponde a um grande espectro de ações.

Os assuntos relacionados à degradação ambiental e à saúde têm vinculação diferenciada nas esferas governamentais dos estados brasileiros. É comum seu tratamento no âmbito de Secretaria de Estado ou no órgão federal da Saúde que cuidam das atividades voltadas para o saneamento e a poluição de um modo geral, quer seja ela oriunda das indús-

trias, da lavoura ou das cidades, pela formação dos grandes conglomerados urbanos.

Como exemplo de diferenciações nas atividades de vigilância sanitária, em São Paulo, suas atribuições atualmente estão definidas no Código Sanitário Estadual, Lei n.º 10.083, de 23 de setembro de 1998, que lhe dá plenos poderes de polícia administrativa nos âmbitos estadual e municipal. Atualmente, essa responsabilidade pode ser transferida para os serviços locais de vigilância em saúde. Para tanto, as Prefeituras têm um prazo de quatro meses para enviar uma proposta de código municipal, aumentando a competência do Sistema Municipal de Saúde e os recursos financeiros do SUS na cidade.

Outras diferenciações podem ter respaldo de variações nas características das regiões brasileiras. Além do aspecto cultural, as populações alteram o ecossistema quando interagem com o meio ambiente, criando uma série de fatores diferenciados, que podem atuar como determinantes da saúde ou da doença: clima, condições de relevo condicionantes da dispersão de poluentes atmosféricos, insolação, processos do meio físico (inundações, sismicidade, furacões).

Nesse contexto amplo, o órgão de vigilância sanitária deve poder atuar e dar consequência a medidas relacionadas ao assunto, quando trata de ações que restringem e condicionam as atividades particulares e individuais, em nome da proteção do interesse coletivo e social. Porém, levando em conta suas responsabilidades variadas, precisa interagir com outros órgãos do Poder

Público, de acordo com cada problema, tais como aqueles vinculados a informações de diagnóstico ambiental, ou a concessionárias de fornecimento de água e de coleta, afastamento, tratamento e disposição de esgotos.

Suas ações, normalmente, têm alcance regional, tais como:

- a) tratar da avaliação da potabilidade da água para consumo humano, com base na portaria MS n.º 518/04, cujo recurso natural tem como unidades territoriais de referência as bacias hidrográficas ou aquíferos confinados, que extrapolam a divisão administrativa de um município;
- b) prever potenciais contaminações ambientais por substâncias químicas oriundas de indústrias, por meio de passivos ambientais da linha de produção ou de outras origens, com consequências de alcance regional, que alteram as características naturais do solo, ar e água, colocando em exposição ou em risco a saúde e a qualidade da vida humana;
- c) implantar programas de gerenciamento de resíduos dos serviços de saúde; diagnosticar e avaliar a situação de transporte de cargas perigosas no estado (seção 3.2.2), principalmente no que diz respeito ao transporte de cargas tóxicas e de alimentos, que atualmente apresentam formas impróprias de armazenamento e de identificação;
- d) implementar ações de combate de criadouros e ao vetor responsável, por exemplo, pela dengue no estado;

e) haver interação entre os profissionais da saúde e outros setores da sociedade e da região, em ações participativas para integração com as áreas de Justiça, Segurança Pública, Educação e Assistência Social, de forma a cuidar da saúde pública em seu espectro mais abrangente, um produto das inter-relações que se estabelecem entre o homem e o ambiente social e natural em que vive; e

f) disseminar informações, treinamento e normatização para definições de padrões para enfrentamento desses e de outros eventuais problemas.

4.1.10 Sistema de informações

É composto de informações espaciais georreferenciadas, organizadas em um sistema de informações geográficas (SIG), e de informações alfanuméricas, organizadas em um banco de dados, ambas interligadas formando uma base de dados geoambientais. O SIG constitui instrumento fundamental de apoio ao planejamento e à gestão municipal, devendo ser estruturado por equipamentos que facilitem a entrada dos dados digitais (câmeras digitais, GPS, *scanners*, entre outros) e saída desses dados (tais como multimídia e impressoras).

A base de dados deverá conter informações espaciais compreendendo cartografias básicas e cartografias temáticas. As primeiras englobam essencialmente a hidrografia, a altimetria, os limites administrativos, sistemas viários e toponímias de interesse.

As cartografias temáticas são compostas de dados dos meios físico, biótico e antrópico, tratados de acordo com os objetivos específicos de aplicação. Resultam de:

a) compilações ou resultados de interações entre as diversas informações, inclusive alfanuméricas;

b) produtos gerados a partir de sensoriamento remoto (como imagens de satélite e fotografias aéreas); e

c) produtos gerados por outros aplicativos, que deverão ser importados para a base de dados.

A base de dados facilita a organização e interação das informações, sua saída impressa em diferentes escalas e, principalmente, facilita a importação/exportação dessas informações para os principais softwares existentes e para qualquer sistema de projeção, sempre georreferenciadas. Essas e outras possibilidades de produtos obtidos em um sistema de informações têm aplicação tanto local quanto regional. Esta última pode ser verificada na representação cartográfica e de base de dados dos diversos temas regionais apresentados (capítulo 3).

A interação intermunicipal desse instrumento de gestão permite redução de custos do sistema, tanto na sua implantação, como, e principalmente, em sua operação. Neste caso, deve-se considerar o compartilhamento de dados, além de experiências e, em municípios de baixo poder aquisitivo, até mesmo de infra-estruturas e equipamentos.

4.2 Instrumentos jurídico-urbanísticos

Constituem instrumentos de natureza regulatória, estabelecidos para cumprir objetivos de planejamento urbano. Alguns desses instrumentos, se bem aplicados, podem incidir diretamente na capacidade de investimentos dos municípios (uma cidade bem equilibrada do ponto de vista territorial pode exigir gastos muito menores com manutenção, serviços e investimentos em infra-estrutura). Dessa maneira, podem estar diretamente associados a objetivos fiscais e tributários.

4.2.1 Licenciamento ambiental

Juridicamente, **licença** é ato administrativo vinculado, com caráter definitivo e cuja concessão torna-se obrigatória desde que o solicitante preencha todos os requisitos legais. As leis ambientais brasileiras, no entanto, consagram a licença como ato administrativo discricionário, com caráter precário, condicionado ao interesse público, configurando uma **autorização**.

O licenciamento ambiental é procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, considerando as disposições legais e as normas técnicas aplicáveis a cada caso, licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores ou que possam causar degradação ambiental.

A Constituição Federal estabelece em seu artigo 24 que cabe à União, aos estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre proteção ambiental, mas o artigo 23 determina que a proteção ambiental é competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Aos municípios, a Constituição Federal (artigo 30) atribui ainda competência para legislar sobre assuntos de interesse local e, no que couber, complementar a legislação federal e a estadual, promover o adequado ordenamento territorial e promover a proteção do patrimônio histórico-cultural.

O artigo 10 da Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, assegura aos órgãos estaduais integrantes do Sisnama e ao Ibama a competência para o licenciamento ambiental, fato contemplado na Resolução Conama n.º 01/86, em aparente conflito com as disposições constitucionais.

A Resolução Conama n.º 237/97, que revogou alguns dispositivos estabelecidos na Resolução n.º 01/86, procurou compatibilizar os procedimentos para o licenciamento ambiental às normas constitucionais, sendo relevantes os seguintes aspectos:

- a) o licenciamento ambiental ocorre em um único nível de competência, do ente federado definido *a priori* (artigo 7º);
- b) o processo de licenciamento inicia-se com a definição do órgão competente (artigo 10), em obediência ao disposto nos artigos 4º (competências do Ibama), 5º (competências dos ór-

gãos estaduais e do Distrito Federal) e 6º (competências dos órgãos municipais); e

c) os entes federados, para o exercício de sua competência licenciatória, deverão ter implementados os Conselhos de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação social, e ainda possuir em seus quadros ou à sua disposição profissionais legalmente habilitados (artigo 20).

A participação dos municípios é garantida no processo de licenciamento, pois entre os documentos exigidos consta “Certidão da Prefeitura Municipal, declarando que local e tipo de empreendimento estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo”. O licenciamento ambiental diretamente pelo município, no entanto, continua pendente de interpretação sobre o que se caracteriza como “impacto local” e quanto aos casos admissíveis para estabelecimento de delegação de competência ou convênios com o estado.

Mesmo com eventuais contradições de competências dos entes federados, três aspectos devem ser considerados no tratamento regional do licenciamento ambiental. O primeiro é o licenciamento de empreendimentos intermunicipais, em que é nítido que a competência extrapola o patamar municipal. O segundo aspecto é quando o empreendimento tem, aparentemente, interesse apenas local, mas sua instalação e operação efetivamente interferem em municípios vizinhos, ou seja, podem causar degradação ambiental que caracte-

terize um impacto de vizinhança. E o terceiro aspecto é a situação de empreendimento estadual ou federal em um município cuja atividade afete a região tanto por ser atividade potencialmente poluidora ou geradora de riscos, como limitante para outras atividades, ou mesmo apenas pelo uso de seus recursos naturais.

Em qualquer situação, é conveniente que os municípios exerçam acompanhamento e controle dos atos licenciatórios, pois estes condicionam o planejamento da ocupação territorial, além de possibilitar a inclusão de determinadas compensações que podem beneficiar os municípios. Tal acompanhamento e tal controle serão mais bem estabelecidos em estruturas de parcerias regionais.

4.2.2 Tombamento

O princípio legal deste instrumento, observando-o sob o enfoque urbanístico, remete à preservação de características físicas da edificação ou de identidade de arranjo urbanístico inerente ao desenvolvimento urbano do município que possuam elementos ou conjunto de elementos arquitetônicos e urbanísticos que estejam associados à história, artes ou cultura desse território.

Esse enfoque territorial possui forte característica regional, pois esses conjuntos arquitetônicos e urbanísticos implantaram-se por demandas basicamente econômicas, de desenvolvimento urbano brasileiro característico de período histórico semelhante, e hoje se encontram dispersos em vários municípios de uma mesma região. Basta observar as

idades históricas mineiras ou ainda a expansão industrial do município de São Paulo no início do século passado, que praticamente configurou sua região metropolitana atual.

O tombamento, como essência, restringe as possibilidades do direito de propriedade, pois sua missão fundamental – proteger o bem de modificações e destruição – limita, sem vedar, a plena utilização da propriedade. Contrapondo-se a ilusão da desvalorização imobiliária do bem tombado, esse instrumento não representa o congelamento do bem, e sim uma possibilidade de apropriação coletiva desse bem, com claras benesses para o proprietário.

O tombamento deve estar embasado em um parecer técnico gerador de uma decisão administrativa. Nesse processo, existe uma sobreposição de competências dos entes federados, pois tanto a União como os estados e os municípios podem promover seus processos de tombamento. Observa-se até ingerência externa da Unesco nos comentados “Patrimônios da Humanidade”.

A decisão administrativa para a efetiva concretização do tombamento, seja bem privado ou público, deve ser referendada nesse parecer técnico, inclusive podendo prever estratégias específicas de gestão se o município ou a região identificar essa vocação. O parecer técnico, também, pode ser consubstanciado regionalmente pela integração de comissões municipais de patrimônio, de implantação motivada pelos Poderes Públicos locais.

Como estratégia regional, a política de tombamento deve oferecer benesses semelhantes na legislação urbana individualizada do conjunto de municípios consorciados ou associados. Essas benesses incentivam o tombamento, descaracterizando-o de um simples congelamento das potencialidades da obra ou conjunto.

Os PDMs devem identificar por lei urbana individualizada, mas oriunda de discussão regional, as áreas de tombamento. Como exemplo de instrumentos jurídico-urbanísticos, têm-se o zoneamento e os coeficientes de aproveitamento e taxas de ocupação, que materializem essa intenção do Poder Público municipal.

Somente como informação complementar, a *transferência do direito de construir* possuiu origem em Chicago, por meio do tombamento de um edifício histórico, tendo como contrapartida a transferência de seu potencial construtivo para outras áreas da cidade que possuíam não só demanda de mercado imobiliário como também limitações desses potenciais.

Esses incentivos, se o bem for privado, podem ser representados pela isenção do IPTU, desde que não se conflite com a Lei de Responsabilidade Fiscal – especificamente à renúncia fiscal – e ainda que esteja contemplada no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e, enfim, no próprio orçamento municipal. Convém observar que a Lei de Responsabilidade Fiscal prevê que a isenção de receitas municipais, como o IPTU, deva ser compensada por outra receita de origem municipal.

Além do IPTU, outro incentivo, de competência exclusivamente municipal, que poderia estar incluso em um plano regional seria a transferência dos direitos de construção do bem a ser tombado, ou seja, os coeficientes de aproveitamento e as taxas de ocupação, para utilização pelo proprietário em outros pontos da cidade. Assim, o proprietário poderia vender esses potenciais para outros trechos do município que apresentem demanda imobiliária. Essa operação, ou seja, a identificação do bem a ser tombado e a transferência de seu potencial, deve estar prevista já no Plano Diretor. Dessa maneira, o enfoque regional é fundamental para que os municípios possam tirar o melhor proveito possível dessa situação.

Apesar de a competência desse instrumento ser estanque, ou seja, municipal ou estadual, ou ainda federal, a ação consorciada é fundamental para a sistemicidade que a ação requer, ou seja, as potencialidades de um tombamento integrado de bens arquitetônicos e urbanísticos. Essa possibilidade deve estar prevista nos PDMs como uma diretriz de alcance regional, a ser desenvolvida por um grupo temático específico. Esse tombamento regionalizado pode funcionar como um elemento integrado para a possível captação de recursos extramunicipais para a execução de obras e serviços necessários para conservação e manutenção.

4.2.3 Desapropriação

A compreensão das possibilidades de intervenção pública na terra urbana privada, os limites da

propriedade da terra urbana, a função especulativa da subutilização, a terra urbana como instrumento de renda e, enfim, algumas particularidades da produção do espaço urbano apresentam novos contornos com as possibilidades previstas no Estatuto da Cidade.

A Lei Federal n.º 10.257/01 indica aplicação nas regiões nas quais os conflitos de terras são mais evidentes e também difusos. Não existe uma base única de dados fundiários constantemente atualizada que permita a precisão das informações territoriais. A desatualização das plantas genéricas dos municípios e a frágil realidade fiscal e cartorial podem gerar dados imprecisos para a adequada utilização desse instrumento.

O princípio da desapropriação é a intervenção do Poder Público na propriedade privada para promover, concluir ou executar empreendimentos de interesse público, ou seja, em que prevaleça o interesse público, coletivo ou social sobre o interesse privado.

Conforme preconiza o Estatuto da Cidade, essa transferência compulsória da propriedade particular para a necessidade pública deve ser compensada por indenização em valores de mercado. A utilização de valores venais para a desapropriação pode gerar inúmeras demandas jurídicas de longo prazo para sua efetivação, devido à diferença entre os valores venais - para fins tributários - e os valores reais de mercado.

Como observação, na grande maioria dos municípios brasileiros não existe articulação administrativa entre os órgãos que emitem os valo-

res venais e os setores de planejamento urbano, ou seja, são comuns áreas plenamente servidas de infra-estrutura com valores venais baixos e vice-versa. Portanto, os valores apurados devem atender ao real valor de mercado.

Com o Estatuto da Cidade, surge uma nova possibilidade de desapropriação, ou seja, se o imóvel não atende às demandas do Plano Diretor implementado com seus novos instrumentos, a desapropriação pode ocorrer. Em princípio, essa lei prevê que o imóvel não edificado, subutilizado ou não utilizado, desde que identificado pelo PDM, possa ser desapropriado com pagamentos em títulos da dívida pública. Convém esclarecer que essa possibilidade depende de aprovação no Senado Federal e possibilita um resgate do valor total em até 10 anos.

O município fixa as condições e os prazos para a implementação dessa recomendação. Tais condições também não são imediatas, ou seja, se o imóvel estiver em desacordo com o Plano Diretor ou sua legislação decorrente, o município pode aplicar a progressividade no IPTU a partir do aumento da alíquota. O proprietário tem até cinco anos para adequar-se à legislação urbanística, prazo concorrente com a progressividade. Após esse prazo, ocorre a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública. Esse instrumento é passível de contestação pelo Código Civil brasileiro, que, pela interpretação de inúmeros juristas, preservaria o direito de propriedade.

Como enfoque regional para Planos Diretores, esse instrumento pode ser utilizado a partir da

identificação de demandas regionais para ações de utilidade pública. A nova dimensão permitida pela regionalidade pressupõe a discussão de estratégias compartilhadas de desenvolvimento urbano, evidenciando o olhar da utilização pública e a adoção de princípios comuns entre os municípios associados.

Uma ação regionalizada, com forte característica de desenvolvimento social e econômico coletivo, justifica uma política de desapropriação com fins específicos, neutralizando as desgastantes ações individualizadas. A articulação com atores de atuação nacional, como o Ministério Público e a rede cartorial, pode minimizar o impacto de tais ações para as áreas que venham a ser desapropriadas. Convém confirmar que a prerrogativa da desapropriação é concorrente aos entes federados, ou seja, pode ser promovida pelos municípios, estados ou União.

4.2.4 Operações urbanas consorciadas

Em essência, as *Operações Urbanas Consorciadas* são medidas coordenadas pelo Poder Público municipal ou, ainda, por um conselho de representantes dos municípios associados, que apresentem a participação de proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar na região transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental.

Esse instrumento apresenta grandes possibilidades para ações regionais, pois pode viabilizar estratégias integradas de desenvolvimento urbano. O enfoque regional que identifica, por exemplo, o po-

tencial de áreas limítrofes de vários municípios pode gerar um significativo arranjo de atores municipais, institucionais, da comunidade e da iniciativa privada. O ponto de partida pode ser a discussão de um desenho comum da intervenção desejada, que apresente as diretrizes urbanísticas para a região que será objeto da operação urbana consorciada.

O Estatuto da Cidade não discute a complexidade de interesses dos vários agentes envolvidos na dinâmica de obtenção de lucro sobre a terra, como, por exemplo, as prefeituras, os proprietários, os construtores, os agentes promotores em geral ou os investidores. Legalmente, deve estar amparada por lei municipal, que pode ser comum nos municípios associados, respeitando suas características particulares, e deve estar presente nos PDMs.

Nesse arranjo, podem ser previstas tanto a alteração de índices urbanísticos, particularidades do parcelamento, uso e ocupação do solo, como também as condições edilícias (recuos, por exemplo), regularizações de áreas ou legalização de imóveis que apresentem inconsistências com a legislação vigente. As operações urbanas consorciadas ainda devem vir acompanhadas de outro instrumento, de planejamento e gestão do desenvolvimento urbano, que é o estudo de impacto de vizinhança (seção 4.1.6).

Com enfoque regional, esse instrumento deve estar referendado em lei específica municipal, que pode repetir as diretrizes regionais dos municípios consorciados. Deve apresentar, como premissa, um plano geral que contenha o programa básico de ocu-

pação da área e um programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela intervenção.

Esse instrumento gerará contrapartida para financiamento das intervenções. Essa contrapartida é calculada a partir da utilização das benesses obtidas, ou seja, novos índices construtivos, valorização imobiliária, alteração das condições edilícias, parcelamento, uso e ocupação do solo. Também, será de responsabilidade dos proprietários, investidores e usuários permanentes e deve ser fiscalizada por representantes da sociedade civil, especificados em lei específica originária da operação urbana consorciada.

Os recursos obtidos pelo Poder Público pelo pagamento das contrapartidas - que pode ser feito em recursos ou em obras e serviços - devem ter destinação específica, ou seja, os recursos gerados devem ser plenamente utilizados na área da operação urbana consorciada. Para tal há a necessidade de se instituir um fundo (por exemplo, Fundo de Desenvolvimento Urbano), que também deverá ser composto de membros do Poder Público municipal, membros da sociedade civil e partícipes da operação.

A operação urbana consorciada não permite que, após sua aprovação, se façam alterações pontuais de zoneamento. Em sua lei específica pode também se propor a emissão de *certificados de potencial construtivo* adicional, que possuem valor cartorial e que poderão ser vendidos pela prefeitura por meio de leilões públicos ou ainda entre particulares. Esse instrumento foi amplamente utilizado por várias pre-

feituas brasileiras desde o início dos anos 1990, fato que permite realizar uma breve reflexão crítica sobre o assunto, de modo a balizar futuras implementações.

Deve-se atentar para que o Poder Público municipal não fique refém da iniciativa privada, que possuirá interesse de investir somente nos trechos com maior dinâmica imobiliária, deixando para um segundo plano as intervenções que tenham um caráter mais coletivo. Recomenda-se, também, prever prazos, com sanção de perda das benesses adquiridas, para a plena implantação das contrapartidas, pois a própria dinâmica dos investidores priorizará as ações que sejam de seu interesse imediato.

Como instrumento local com potencialidade de intervenção regional, o Poder Público municipal deve atentar para não intensificar a segregação socioespacial que esse tipo de intervenção pode promover, ou seja, sobrevalorizar áreas já valorizadas e expulsar os mais carentes, pois, pelo histórico das operações urbanas brasileiras, esse tipo de intervenção só se efetiva em áreas com potencial imobiliário. Outro ponto que precisa estar bem esclarecido nesse tipo de parceria público-privada é um cronograma preciso de investimentos, tanto do Poder Público como da iniciativa privada, para evitar que o Poder Público ofereça novas áreas na cidade com grande potencial e sem plena utilização.

Como outra recomendação, o município deve prever o aumento da demanda econômica e social dessas áreas, ou seja, deverá contemplar a necessidade de investimentos públicos como equipamentos de transporte, ensino, saúde ou infra-estrutura viária.

Outro elemento que pode colaborar com a plena consecução dos objetivos *comuns* da parceira é o comprometimento legal de realização de uma avaliação pós-ocupação, com indicadores de desempenho econômico, social e ambiental, que serão referências dos impactos gerados por esse tipo de intervenção para o conjunto de municípios parceiros.

4.2.5 Outorga onerosa do direito de construir

Os limites entre os direitos de propriedade e de construir possuem características particulares em vários modelos de política urbana. Para ilustrar, a Itália diferencia completamente esses dois direitos justificados por ordenamentos jurídicos distintos. Já na França, o direito de construir está implícito no direito de propriedade, gerando também situações particularizadas.

Esses cenários demonstram tanto a amplitude desse instrumento como a inexistência de um senso comum para sua utilização, deixando claro que sua aplicabilidade depende de diretrizes específicas de política urbana, para, enfim, potencializar ou limitar a expansão de áreas específicas da cidade ou da região. Apesar de, como os outros instrumentos do Estatuto, prever-se a exclusividade da competência municipal, a outorga onerosa do direito de construir possui grandes possibilidades de tornar eficiente sua aplicabilidade se atender a um plano de caráter regional.

Tendo em vista o suporte legal do Plano Diretor, o município ou o conjunto de municípios associados pode promover, via legislação específica, autorizações

para o proprietário de imóvel urbano de adquirir da prefeitura terrenos potenciais para ampliar sua edificação além dos previstos e até limites predeterminados. Assim, se alguma área da cidade estiver plenamente atendida com infra-estrutura e possuir índices construtivos limitados (baixa ocupação ou aproveitamento do terreno), a prefeitura pode avaliar se a infra-estrutura local suporta um incremento de área construída ou novos usos e promover um aumento desses índices, que, mesmo não se incorporando diretamente ao imóvel, podem ser comercializados por meio de leilões públicos, por exemplo.

O proprietário pode, portanto, adquirir da prefeitura esse adicional construtivo até os limites estabelecidos. Essa aquisição respeita valores de mercado, tornando-se assim uma significativa fonte alternativa de receitas. A outorga onerosa, dependendo de sua especificidade, pode permitir a aquisição de usos complementares ao uso previamente determinado. É importante esclarecer que toda essa operacionalidade depende de lei específica e necessita estar respaldada pelo Plano Diretor.

Os recursos provenientes da outorga onerosa também podem ter destinação específica, ou seja, serem dirigidos para fundos municipais de desenvolvimento urbano. Tal ação pode ser orquestrada pelo conjunto de municípios consorciados, mas com cada um preservando sua territorialidade, de modo a potencializar condições preexistentes e, enfim, evitar alterações pontuais de zoneamento, prática utilizada por muitas cidades.

Esse instrumento, se devidamente balizado, permite a transferência de recursos de áreas plenamente servidas de infra-estrutura para áreas carentes, ou seja, possibilita que a outorga onerosa do direito de construir de áreas com forte demanda imobiliária seja investida em áreas carentes por meio de fundos específicos municipais.

A procura de formas alternativas de financiamento público, principalmente pela outorga onerosa, assume significativa possibilidade para o conjunto de municípios envolvidos. A plena utilização desse instrumento se consolida com uma visão regional, pois a melhoria das condições de habitabilidade, prevendo-se políticas públicas de habitação social, transporte, saneamento e drenagem, não se resolve isoladamente. Esse conjunto específico de instrumentos jurídico-urbanísticos (tombamento, desapropriação, operações urbanas consorciadas e outorga onerosa do direito de construir) pressupõe, para sua melhor eficácia, ações consorciadas.

Como contexto para esse instrumento, a legislação ambígua ou a aplicação arbitrária da lei reforçam a dramática situação fundiária brasileira, seja pela tolerância com o mercado urbano ilegal - desde que não ocorra em áreas valorizadas ou viáveis para o mercado -, seja pela não-captação de parte do lucro da valorização imobiliária pelo Poder Público, seja pela não-gestão fiscal pública que possibilite regular o mercado imobiliário, ou seja, ainda, pelo não-reconhecimento da função social da propriedade.

4.2.6 Parcelamento, edificação e utilização compulsórios

Trata-se de um instrumento jurídico-urbanístico previsto na Constituição Federal em seu artigo 182, § 4º, vazado nos seguintes termos:

Artigo 182 - A política de desenvolvimento urbano, 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.

[...]

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessi-

vas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

O Estatuto da Cidade, editado para, entre outras medidas, regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, fixou o que se segue:

Artigo 5º - A Lei Municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

Mas não foi só isso. O Estatuto estabeleceu certos procedimentos de implementação pela administração municipal que deverão ser atendidos quando da imposição, ao proprietário, de obrigação de fazer consistente em edificar, parcelar ou utilizar sua propriedade. Além disso, regulou a incidência do Imposto Territorial e Predial Urbano sob a forma da progressividade quando não atendida a notificação pública, dispondo também sobre a desapropriação, de caráter sancionatório, para os casos de inadimplemento da obrigação, mesmo após tributação progressiva no tempo.

Principalmente em regiões metropolitanas, o instrumento jurídico-urbanístico que impõe a edificação, o parcelamento ou a utilização apresenta-se como um mecanismo regional de vital importância. Para a implementação da política urbana em municípios conurbados, esse instrumento oferece aos gestores meios concretos de exigir o atendimento da função social da

propriedade, qualidade intrínseca e determinada pela Constituição Federal para todos os bens, corpóreos ou incorpóreos e sujeitos ao domínio.

Esse instrumento deve ser contemplado de forma conjunta nos PDMs de municípios contíguos, nas condições em que a especulação imobiliária de um município interfere na eficiência do Poder Público na implementação de medidas de ordenação urbana da cidade vizinha, sobretudo quando propriedades deixam de atender a sua função social. Assim, a implementação da política urbana, fixada pelos Planos Diretores municipais, passará a contar com instrumentos jurídicos fortes e capazes de restringir a ação deletéria de muitos proprietários que deixam de utilizar seus imóveis em função do interesse coletivo para atender apenas aos seus exclusivos.

Trata-se de um mecanismo que facilita a ação não apenas no interesse do município, mas da região onde se insere. Entretanto, sua aplicação deve ser prevista na edição de lei municipal do PDM, com o estabelecimento das áreas onde será admitido, pois não será legal a utilização desse expediente se inexistir norma legal anterior e de origem municipal.

4.2.7 Instrumentos de regularização fundiária

Têm por objetivo legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei, o que significa a integração dessas populações ao espaço urbano, melhorando sua qualidade de vida e resgatando sua cidadania, nessas condições.

As políticas de regularização fundiária não devem ser formuladas isoladamente, mas no contexto mais amplo de políticas públicas e infra-estrutura, além de exigir ações que extrapolem a simples questão legal do lote, avançando para seu entorno e para a inserção urbana da população atendida. Assim entendido, seu tratamento intermunicipal é importante, principalmente em regiões metropolitanas.

Entre os instrumentos de regularização fundiária, tem-se o de concessão do direito real de uso ou de usucapião especial de imóvel urbano. Constitui a forma originária de aquisição do direito de propriedade, legalmente dada ao possuidor, que ocupa áreas de terras - como sendo suas - sem oposição, pelo prazo fixado em lei. Cumpre simultaneamente duas finalidades: de instrumento de regularização fundiária e de cumprimento da função social da propriedade. Também fazem parte desse grupo de instrumentos os de concessão do uso especial para fins de moradia. Como exemplo, tem-se a criação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) ou Áreas de Especial Interesse Social (AEIS). São destinadas primordialmente à produção e à manutenção de habitação de interesse social. Visam incorporar os espaços urbanos da cidade clandestina - favelas, assentamentos urbanos populares, loteamentos irregulares e cortiços - à cidade legal.

Em ambos os casos, de usucapião especial de imóvel urbano e de concessão do uso especial para fins de moradia, pode-se tratar a questão envolvendo municípios vizinhos. Nesse sentido, trata-se a regu-

larização fundiária de forma sustentada, conforme previsto no Estatuto da Cidade, relacionando-a, em seguida, com os instrumentos de planejamento e gestão do desenvolvimento regional, seus fundamentos jurídicos e urbanísticos e as ações participativas, como visto anteriormente.

De maneira geral, regularização fundiária sustentável constitui ações de requalificação de assentamento precários, tratados de forma interativa com o ambiente construído e a política urbana. Segundo o Ministério das Cidades (2005b), o termo se aplica quando o processo envolve as regularizações urbana, ambiental, administrativa e patrimonial:

a) **urbanística**, garantindo melhorias de infraestrutura urbana, acessibilidade, mobilidade e disponibilidade de serviços públicos, integrando o assentamento à cidade formal;

b) **ambiental**, buscando a melhoria das condições do meio ambiente, incluindo-se o saneamento, o controle de risco de desastres naturais e a conservação da flora, da fauna e de cursos d'água; e

c) **regularização administrativa e patrimonial**, reconhecendo o direito à moradia por meio de registro em cartório, inserindo a ocupação irregular nos mapas e cadastros da cidade.

É fundamental considerar que a implementação da regularização fundiária não termina com o seu estabelecimento legal. O Poder Público tem que

continuar atuando no auxílio à sua efetivação, com medidas tais como sua divulgação e esclarecimento, agilização na tramitação do processo, implantação de ações coletivas, apoio jurídico e financeiro para os registros das moradias.

A abordagem da regularização fundiária é bastante diferenciada, de acordo com a problemática característica de cada região. Por exemplo, um dos aspectos mais relevantes na política fundiária da Amazônia é o reconhecimento dos direitos à terra dos caboclos, ribeirinhos e populações tradicionais. Também, destaca-se a importância, nessa região, de garantir, em conjunto com a regularização fundiária, a geração de emprego e renda em consonância com a conservação ambiental, o que tem sido obtido por meio de cadeias produtivas florestais.

São Paulo era o único estado brasileiro em que havia uma lei para vetar a regularização fundiária urbana. Entretanto, emenda constitucional paulista passou a permitir que as prefeituras municipais de todo o Estado de São Paulo concedam a titulação de terras públicas, ocupadas irregularmente por famílias de baixa renda.

4.2.8 Instrumentos de financiamento da política urbana

Tratam dos tributos, taxas e tarifas públicas específicas, e incentivos e benefícios fiscais. Constituem instrumentos estabelecidos para cumprir objetivos de planejamento urbano, em que atuações intermunicipais podem permitir o aumento da capacidade

de investimentos dos municípios. Têm relação estreita com os demais instrumentos jurídico-urbanísticos apresentados e, em geral, apresentam-se na forma das parcerias voluntárias ou obrigatórias estabelecidas entre os Poderes Públicos e os empreendedores privados, tais como:

- a) incentivos à parceria em pequenas e grandes operações regionais;
- b) exigência de contrapartidas para usos públicos, decorrentes de análise e tratamento relacionados ao impacto de vizinhança;
- c) estabelecimento de mecanismos de transferência de potencial construtivo, que podem ser negociados no mercado da construção civil;
- d) intervenção sobre o valor e disponibilidade de imóveis no mercado privado, por meio do IPTU progressivo, consórcio imobiliário, zoneamento de interesse social e preempção; e
- e) operações interligadas com benefício a ser concedido pelo Poder Público e a contrapartida a ser exigida do empreendimento imobiliário.

A condução regional desses instrumentos de financiamento da política urbana certamente poderá facilitar a produção de equipamentos, espaços públicos, moradias de interesse social e implementação de infra-estrutura. Como exemplo dessa última questão, tem-se a busca de fonte de recursos necessários às atividades previstas (investimentos e custeios) para implementação de um plano de ge-

renciamento de resíduos sólidos. Basicamente, tem-se o modelo com recursos oriundos do orçamento municipal e do modelo misto, que prevê parte dos recursos vindo do orçamento e parte vindo de taxas e tarifas específicas (desde que essas cobranças não firam a legislação vigente).

No caso do modelo misto, pode-se prever a cobrança de taxa para os serviços divisíveis (para os quais é possível a medição precisa do serviço fornecido para cada usuário/contribuinte, ou para o qual seja possível que o usuário declare o serviço que recebeu) e a cobrança de imposto para os demais serviços não-divisíveis prestados (para os quais não é possível determinar a fração individualmente apropriada pelo usuário/contribuinte). Assim, podem-se instituir taxas específicas em contrapartida aos custos incorridos nos serviços de coleta, tratamento e disposição final de lixo domiciliar, e tarifa, tipicamente o IPTU, para os serviços como a limpeza pública, atividades essas que podem ter melhores desempenhos e menores custos caso desenvolvidas regionalmente.

A arrecadação oriunda das fontes citadas (orçamento, taxas e tarifas), considerando-se seus campos estritos de aplicação e constitucionalidade, deve ser definida de tal forma que seja suficiente para arcar integralmente com os custos da gestão dos resíduos sólidos dos municípios participantes (princípio do poluidor-pagador), aí se incluindo os custos administrativos da gestão e os custos da educação ambiental diretamente vinculada ao tema.