

Implicações da legislação federal ambiental e urbanística para a gestão ambiental urbana em municípios brasileiros

Cleir Ferraz Freire ¹

Paulo Augusto Zaitune Pamplin²
Gabriel Alberto Trevisan³

Educação Ambiental

Resumo

O planejamento ambiental nas cidades é prejudicado pela falta de regulamentação específica desta temática na legislação urbanística e também pela omissão da legislação ambiental em relação às questões urbanas. Este trabalho teve como objetivo analisar as principais legislações relacionadas à questão ambiental urbana e entender suas limitações, contradições e proposições para uma gestão plena da questão ambiental urbana nas cidades brasileiras. Foram analisados os estatutos das cidades e das metrópoles, o código florestal, as leis 12.727/12, que trata de Áreas de Preservação Permanente e 13.465/14 que trata de regularização fundiária rural e urbana e diversas resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente, CONAMA (004/93, 341, 369, 404 e 412). A primeira e maior questão que se apresenta como conflito entre as legislações é a governabilidade territorial, especialmente nas áreas de preservação, que são objeto de grandes debates. Apesar de vaga e algumas vezes contraditória, a legislação permite que os municípios exerçam uma gestão plena de seu território pelo plano diretor e portanto, as dificuldades encontradas pelas cidades para atingir patamares ótimos de qualidade ambiental não estão relacionadas a entraves na legislação, mas a dificuldades de efetivar políticas de promoção de qualidade ambiental, ligadas a questões já muito conhecidos dos pesquisadores, como especulação imobiliária, medidas proibitivas que podem gerar impopularidade política e falta de conhecimento técnico.

Palavras-chave: Legislação urbanística, legislação ambiental, áreas de preservação permanente, plano diretor.

¹Prof. Me. Cleir Ferraz Freire. Doutorando em Ciências Ambientais; Universidade Federal de Alfenas – Campus Poços de Caldas – cleirfreire@gmail.com

²Prof. Dr. Paulo Augusto Zaitune Pamplin; Professor Universidade Federal de Alfenas – Campus Poços de Caldas – paulo.pamplin@gmail.com

INTRODUÇÃO

Problemas ambientais oriundos do rápido crescimento quantitativo e espacial das cidades e do uso insustentável de recursos naturais no ambiente urbano tem levado a situações de degradação ambiental urbana visíveis nas cidades brasileiras. Poluição de recursos hídricos, atmosférica, visual e sonora, ilhas de calor, enchentes, deslizamentos entre tantos outros problemas assolam os centros urbanos por todo o país.

O entendimento restrito dos diversos atores de planejamento dos aspectos ambientais e serviços ecossistêmicos no ambiente urbano somado a desarticulação entre a política ambiental e a urbana, assim como uma cooperação insuficiente em todos os níveis para efetividade das políticas tem tornado as cidades ambientalmente insustentáveis.

O planejamento ambiental nas cidades ainda é prejudicado pela falta de regulamentação específica desta temática nos instrumentos urbanísticos, que normalmente trazem a matéria em linhas gerais e pelo fato de que questões ambientais extrapolam limites geográficos determinados por divisas administrativas, tornando a gestão destas questões bastante complexas, sendo normalmente tratadas por legislação federal, banalizando a importância da gestão local e regional.

É preciso apontar as dificuldades e divergências presentes entre a legislação urbanística e ambiental, a fim de conciliar as mesmas, para que possam servir de base e apoio para uma gestão ambiental urbana competente, justa e assertiva, que realmente eleve a qualidade ambiental urbana nas cidades. Este trabalho teve como objetivo realizar esta análise e apontar as dificuldades e conflitos entre as atuais legislações que envolvem os dois temas e também apontar iniciativas neste sentido.

METODOLOGIA

Foram analisadas as principais legislações urbanísticas e ambientais do Brasil em âmbito federal, apontando suas correlações e dificuldades de implantação e incompatibilidades e também relatando as iniciativas atuais relevantes para regulamentação, auxílio técnico ou documentos técnicos de orientação nesta temática ambiental.

A legislação examinada está relacionada a questões de preservação, conservação ou

zoneamento, ou seja, que impõe restrições ou condições de ocupação e planejamento de áreas. A legislação examinada foi o Código Florestal (Lei 12.651/12), Estatutos das Cidades e das Metrôpoles, leis 12.727/12, que trata de Áreas de Preservação Permanente, lei 13.465/14 que trata de regularização fundiária rural e urbana, e diversas resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente, CONAMA (004/93, 341, 369, 404 e 412).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A primeira e maior questão que se apresenta como conflito entre as legislações é a governabilidade territorial, que no Estatuto das Cidades empodera os municípios e na legislação ambiental em geral estabelece restrições ao uso do solo. Esta questão também é a razão das maiores discordâncias entre profissionais da área.

O estatuto das cidades, principal instrumento legislativo de planejamento urbano é bastante voltada para função social da cidade e dá grande ênfase a igualdade na ocupação do território, criando instrumentos para aplicação destes conceitos, entretanto, faz pouca alusão a questão ambiental, fomentando ainda mais a ideia de que as restrições de ocupação de área são apenas elitistas e não de melhoria de qualidade ambiental urbana, considerando que grande parte das ocupações irregulares carentes se situa em áreas ambientalmente frágeis (FREIRE, s/d). Este estatuto estabelece entre suas diretrizes gerais, no parágrafo segundo, a audiência pública para implantação de empreendimentos com efeitos sobre o meio ambiente, situação que somente é observada quando existe licenciamento estadual. No parágrafo quarto, o estatuto estabelece o zoneamento ambiental como um instrumento de política urbana, o que é particularmente importante, pois o Ministério do Meio Ambiente fomenta que os municípios criem seu Zoneamento Ambiental Municipal, instrumento de identificação das principais fragilidades e vulnerabilidades existentes em seu território.

Também de legislação urbanística, o estatuto das metrôpoles estabelece nos artigos sétimo e nono a compensação por serviços ambientais prestados por municípios no âmbito da unidade territorial formada por uma metrópole, o que significa que áreas de preservação, aterros sanitários, nascentes ou quaisquer outras áreas que prestem serviços ambientais podem ser compensadas, em acordo com os planos de desenvolvimento integrado.

A questão da ocupação de áreas de preservação permanente é abordada pelo novo código

florestal, que permite a supressão da vegetação e ocupação destas áreas em casos de utilidade pública, interesse social e baixo impacto ambiental, e embora estabeleça definições para utilidade pública, é bastante permissiva, autorizando inclusive as tão polêmicas vias marginais aos rios. Este código, em seu artigo 25, também determina o direito de preempção ao município de áreas verdes relevantes, transformação de reservas legais em áreas verdes nas expansões urbanas, exigência de áreas verdes em loteamentos e aplicação em áreas verdes de recursos de compensação ambiental.

Quanto às resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente, CONAMA, que tratam de questões mais pontuais, observa-se que foram incorporadas pela reforma recente do código florestal, com exceção da resolução 404, que estabelece padrões de licenciamento para aterros sanitários, outra questão importante para os centros urbanos. Tal incorporação também é válida para a lei 12.727/12, que estabelece distâncias mínimas de 15 metros e máximas de 30 metros de APPs para reservatórios artificiais em área urbana, e que agora podem ser ocupadas nas condições estabelecidas pelo código florestal.

A nova lei de regularização fundiária urbana e rural, 13.465/17 determina prioridade para assentamentos que vierem a integrar área urbana e estabelece normas flexíveis para regularização de assentamentos subnormais, além de facilitar a transferência de áreas da União para os municípios, esta última uma demanda antiga que dificultava interferência em áreas de marinha, como beira mar e beira de grandes rios e áreas da amazônia legal.

Finalmente, a lei complementar 140 de 8 de dezembro de 2011 atribui como ações administrativas dos municípios promover o licenciamento e autorização de diversas questões relacionadas ao meio ambiente em áreas protegidas ou não sob sua jurisdição.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando as principais legislações acerca do meio ambiente urbano é possível concluir que existem instrumentos suficientes para estabelecer uma gestão ambiental satisfatória no ambiente urbano e que, portanto, as dificuldades encontradas pelas cidades para atingir patamares ótimos de qualidade ambiental não estão relacionadas a entraves na legislação, mas a dificuldades de efetivar políticas de promoção de qualidade ambiental. Estas dificuldades estão ligadas a fatores já muito conhecidos dos pesquisadores, como

especulação imobiliária, medidas proibitivas que podem gerar impopularidade política e falta de conhecimento técnico.

Conclui-se, portanto, que a forma mais factível de driblar as dificuldades impostas aos municípios para uma excelência na gestão ambiental e alcançar melhores índices de qualidade ambiental urbana é incorporar em seus planos diretores a legislação federal, pois a mesma fornece segurança jurídica suficiente para implementar medidas de regulação de uso do solo e todos os elementos facilitadores para uma gestão urbana plena e eficaz.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Código Florestal. Lei 12.651, de 25 de maio de 2012. Em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm

BRASIL. Estatuto das Cidades. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm

BRASIL. Estatuto da Metrópole. Lei 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm

BRASIL. Lei nº 12.727 de 17 de outubro de 2012. Em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12727.htm

BRASIL. Lei nº 12.727 de 11 de julho 2017. Em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm

BRASIL. Lei complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm

BRASIL. Conselho Nacional de Meio Ambiente, CONAMA. Resoluções 004/93, 341/03, 369/06; 404/08; 412/09. Em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/>

FREIRE, C.F. s/d. Disponível em:

https://www.academia.edu/35514465/%C3%81reas_de_Preserva%C3%A7%C3%A3o_Permanent_e_e_indicadores_de_qualidade_ambiental_em_urbaniza%C3%A7%C3%A3o_de_favelas