

A revisão da lei de parcelamento do solo urbano e seu diálogo com a questão ambiental

Ramon Gomes, Gabriel Rego, Alice Lima, Nahara Cavalcante

GOMES, Ramon; REGO, Gabriel; LIMA, Alice; CAVALCANTE, Nahara. A revisão da lei de parcelamento do solo urbano e seu diálogo com a questão ambiental. *Thésis*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, p. 138-159, nov./dez. 2017

data de submissão: 26/05/2016
data de aceite: 15/12/2016

Ramon Gomes é Doutorando em Arquitetura e Urbanismo; Programa de Pós Graduação FAU; Universidade de Brasília; ramon.fortunato.gomes@hotmail.com

Gabriel Rego é Doutorando em Arquitetura e Urbanismo; Programa de Pós Graduação FAU; Universidade de Brasília; gabrielsalle@gmail.com

Alice Lima é Mestranda em Arquitetura e Urbanismo; Programa de Pós Graduação FAU; Universidade de Brasília; alice_c.lima@hotmail.com

Nahara Cavalcante é Mestranda em Arquitetura e Urbanismo; Programa de Pós Graduação FAU; Universidade de Brasília; nahara.cavalcante@hotmail.com

Resumo

O presente estudo aborda a revisão da Lei 6.766/79, nomeada como Projeto de Lei 3.057/00, ainda não instituída, que trata do parcelamento do solo urbano e avança em questões como a função social da cidade, a sustentabilidade e a regularização fundiária. O trabalho, cujo foco principal é a discussão sobre sustentabilidade urbana, tem como escopo a estrutura da Lei 6.766/79 e do Projeto de Lei 3.057/00, seu histórico de formação, sua contextualização junto aos ideais de parcelamento e uso do solo urbano e sua dinâmica no tempo. Assim, reflete-se sobre a revisão da lei e sua articulação com diferentes elementos e estruturas urbanas: a biodiversidade e os serviços ambientais; as áreas de risco; os cursos d'água; e os conjuntos urbanos tombados no litoral. Ao final, são tecidas recomendações a respeito do assunto problematizado.

Palavras-chave: parcelamento do solo, legislação urbanística, crescimento urbano, legislação ambiental, sustentabilidade urbana.

Abstract

This study deals with the revision of Law 6,766/79, named Bill 3.057/00, not yet established, which deals with the urban land division and advances on issues such as the social function of the city, sustainability and land tenure. The study, whose main focus is the discussion of urban sustainability, has scoped the structure of Law 6,766/79 and Bill 3.057/00, its formation history, its context with the ideals of parceling and urban land use and their dynamics in time. So, it is reflected on the review of the law and its relationship with different elements and urban structures: biodiversity and ecosystem services; risk areas; waterways; and urban complexes fallen on the coast. At the end, they are woven recommendations regarding questioned it.

Keywords: land subdivisions, urban legislation, urban growth, environmental law, urban sustainability.

Resumen

Este estudio trata de la revisión de la Ley 6.766/79, llamado Proyecto de Ley 3.057/00, no instituido, que trata de la división de la tierra urbana y avanza en cuestiones como la función social de la tenencia de la ciudad, la sostenibilidad y la tierra. La obra, cuyo principal objetivo es la discusión de la sostenibilidad urbana, ha de ámbito de la estructura de la Ley 6.766/79 y Proyecto de Ley 3.057/00, su historia de formación, su contexto con los ideales de parcelación y uso de la tierra urbana y su dinámica en el tiempo. Por lo tanto, se refleja en la revisión de la ley y su relación con diferentes elementos y estructuras urbanas: servicios de la biodiversidad y de los ecosistemas; zonas de riesgo; cursos de agua; y

complejos urbanos caídos en la costa. Al final, se tejen recomendaciones con respecto a lo cuestionaron.

Palabras-clave: *subdivisiones de tierras, legislación urbana, el crecimiento urbano, derecho ambiental, sostenibilidad urbana.*

Introdução

Atualmente, a dinâmica urbana é acelerada, produtora, consumidora e criadora de vicissitudes. Essa dinâmica se contrapõe às necessidades ambientais da sociedade e impõe uma crise ambiental cujas evidências, em escala local e global, já foram sinalizadas por Leef (2003): assoreamento de cursos d'água, elevação do nível do mar, aquecimento global, diminuição da camada de ozônio.¹ Ainda assim, persistem legislações urbanísticas formuladas em descompasso com as demandas urbanas, sociais e ambientais contemporâneas.

¹ A crise ambiental é a crise do nosso tempo. O risco ecológico questiona o conhecimento do mundo. Essa crise se apresenta como um limite no real que ressignifica e reorienta o curso da história: limite do crescimento econômico e populacional; limite dos desequilíbrios ecológicos e das capacidades de sustentação da vida; limite da pobreza e da desigualdade social (Leff, 2003).

Nas cidades brasileiras, a Lei 6.766/79 de parcelamento do solo urbano conjuga esses aspectos, pois, para além de ser o marco coordenador e disciplinador do processo de urbanização, apresenta-se negligente para responder às demandas e aos problemas ambientais decorrentes do uso e da ocupação do solo urbano. Mesmo com alterações pontuais, a lacuna entre a lei e a nova forma de pensar e fazer a cidade persiste. Tal hiato resultou na formalização de um processo de revisão da lei atual, que tramita desde 2000 no Congresso Nacional na forma de projeto de lei, o PL 3.057, referente ao uso e parcelamento do solo. Mesmo diante da emergência e da necessidade nas questões urbanas atuais, o projeto de Lei ainda não foi instituído. Pode ser justificado pelas dificuldades de entendimento entre as disciplinas envolvidas, pelos diferentes atores e interesses envolvidos na construção da cidade e pela dimensão que a proposta alcança.

O presente artigo analisa o tratamento dado ao meio ambiente na questão do uso e parcelamento do solo, e o modo como as questões ambientais são abordadas no novo projeto de lei. Além disso, avalia se essa abordagem foi feita de forma que a apropriação dessas áreas possa vir a resultar em um ambiente urbano sustentável. A análise passa pela caracterização da Lei 6.766/79 como um importante marco regulatório na constituição das cidades brasileiras; dos motivos que fizeram esse mesmo marco ficar desatualizado e que levaram à proposta de sua revisão; e de como a questão ambiental se inseriu no debate da revisão dessa lei.

Em síntese, fez-se uma investigação pormenorizada de como a revisão da Lei 6.766/79, mais especificamente em seus temas relativos ao meio ambiente, se articula com quatro recortes de análise: biodiversidade urbana e serviços ambientais, áreas de risco, conjuntos urbanos tombados em áreas litorâneas e corpos d'água.

Referências teóricas e legais - Lei Lehman (6.766/79), marco regulatório urbanístico fundamental

Leis urbanísticas que discorriam sobre loteamento e parcelamento do solo no Brasil datavam do final da década de 30 no século XX.² Leonelli (2010) afirma que os decretos eram considerados ultrapassados, pois tratavam sobre aspectos de venda de terrenos e não sobre exigências urbanísticas. Tais exigências, a partir da década de 60, se intensificaram puxadas pelos processos de industrialização, de migração campo-cidade e de urbanização, por vezes ocorrendo sem formulação e aplicação de políticas habitacionais de alcance nacional. Essa foi uma época de aprofundamento da crise urbana e habitacional (Bonduki & Koury, 2007).

Fez-se grande a necessidade de promover alterações nas leis de uso e ocupação do solo que permitissem a verticalização, liberassem áreas para projetos de remodelação urbana e possibilitassem ao poder público melhor regulamentar e fiscalizar os loteamentos e a ação dos parcelamentos do solo. Surgiu então a ideia de construir um marco regulatório realista e exequível para a ação do parcelamento do solo no Brasil, objetivando a qualidade urbanística sem significar um desestímulo para novos empreendimentos. Essa era o pensamento por trás da regulamentação federal que acabou por instituir, em 1979, a Lei 6.766 (Leonelli, 2010).³

A lei de parcelamento e uso do solo, de autoria do senador federal de São Paulo pelo Partido da Frente Liberal e Partido Democrático Social Otto Lehman, foi vista como revolucionária e de substancial importância, pois coordenava o crescimento das cidades brasileiras, tratava de conter e criminalizar os loteamentos clandestinos, e deliberava sobre a garantia de áreas públicas, a expansão urbana, os serviços públicos e a infraestrutura. Além disso, estabelecia exigências jurídicas e técnicas para os parcelamentos e loteamentos e a participação municipal no processo de aprovação de loteamentos. A lei definia as tipologias de parcelamento permitido, as regras, os critérios e as exigências para aprovar o parcelamento do solo (Ceneviva, 1994; Gouvea & Ribeiro, 2005; Leonelli, 2010; Mukai, 2000).

² O uso do solo até então era regido pelo Decreto-Lei 58/1937 e regulamentado pelo Decreto-Lei 3.079/1938

³ Entre a promulgação do primeiro Decreto-Lei federal de 1937 e a aprovação da Lei Lehman, em 1979, houve quatro décadas de intensos debates e de propostas de projetos de lei para normatizar os loteamentos no país.

Foi a partir dessas regras que as cidades no Brasil se expandiram legal e regularmente; porém, Mukai (2000), Maricato (2001), Ancona (2002), Gouvêa e Ribeiro (2005), Leonelli (2010) e Pasternak (2010) consideram que, embora avançada e importante, a Lei Lehman foi tardia, pois veio depois de o processo de urbanização ter se apropriado de periferias e áreas de proteção permanente (APPs).

Ao não definir os atributos para que determinada área fosse considerada zona urbana ou de expansão, a lei não assegurou a continuidade do tecido urbano; favoreceu a especulação imobiliária; criou impossibilidades de regularização de assentamentos informais; e tornou mais difícil, ao realçar a cidade do direito, o acesso à moradia pelos segmentos de baixa renda, acabando por proporcionar e regulamentar a segregação socioespacial. Para Reis (2006), o avanço do crescimento urbano em áreas rurais, em áreas de expansão urbana, proporcionou o surgimento de uma cidade informal, conectada por redes e estruturas provisórias, que se constituem como estruturas consolidadas mediante a extensão do tempo. Formaram uma rede de núcleos urbanos providos de escassa infraestrutura, informais diante da legislação vigente, e consolidaram-se de forma segregada no território, como espaços urbanos autônomos de políticas públicas municipais. Em suma, muitos dos problemas que deveriam ser equacionados com a Lei 6.766 foram, na realidade, aprofundados⁴, como mostra a Figura 01.

⁴ Maricato (2001) explica que, com a introdução da Lei 6.766, agravaram-se as condições estruturais que impediam o acesso da população mais pobre à moradia produzida pelo mercado formal, tanto pelo setor público quanto pelo privado. Além disso, o controle mais rigoroso veio somar-se à pauperização crescente e à elevação do preço da terra, como indutores do grande aumento da população favelada.



Figura 01
Retrato de um dos problemas urbanos aprofundados com a Lei 6.766/79: assentamentos informais em região sensível ambientalmente. Na foto, o assentamento da Prainha de Mambucaba, Paraty RJ (2012).

Fonte: Arquivos Ramon F.G. (Autoria da foto aérea: Ana Paula do Nascimento)

Diante disso, a lei de parcelamento do solo, mesmo com modificações pontuais realizadas pela Lei 9.785/99, acaba por não ter suficiência para regular e disciplinar o processo de divisão e subdivisão do solo urbano.⁵ Leonelli (2010), ao tratar da premência de atualização da Lei 6.766, defende que é necessário submeter a legislação urbanística não mais à vontade do loteador, mas à vontade prioritária da sociedade civil. Argumenta ainda que, se os instrumentos de atuação existentes não estão sendo vertidos para essa nova frente, há necessidade de sua revisão e aperfeiçoamento.⁶

A revisão a partir do projeto de lei 3.057/00

Ante os desafios urbanísticos e ambientais surgidos no decorrer da vigência do atual marco regulatório urbanístico, somados aos debates ocorridos durante a elaboração da Lei 9.785/99 e à necessidade de compatibilização da Lei 6.766/79 com o Estatuto da Cidade, foi possível materializar uma revisão mais ampla da legislação de parcelamento do solo urbano. Destarte, foi apresentado o Projeto de Lei 3.057, em 2000, que serviu como base para a revisão da lei de parcelamento do solo.

O cenário político, econômico e social do país condicionava a revisão na lei de parcelamento do solo. Em termos de política urbana, foi criado o Ministério das Cidades, no início de 2003, que aglutinou em um mesmo endereço institucional as políticas setoriais de habitação, saneamento e transporte urbano. O arcabouço técnico, institucional e legal também ganhou mais destaque nesse período, com a aprovação da lei do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei 11.124/05); o novo marco legal para o saneamento (Lei 11.445/07); a discussão do projeto de lei de mobilidade urbana; a campanha pelo plano diretor participativo; e a elaboração do Plano Nacional de Habitação (Maricato, 2011; Mascarenhas, 2012).

O Projeto de Lei 3.057/00 inovou, com relação à Lei 6.766/79 e à Lei 9.785/99, ao propor: a exigência de infraestrutura básica; contrapartidas a serem exigidas pelo Poder Público Municipal aos empreendedores; requisitos ambientais; loteamento com controle de acesso; custo do registro; regularização de interesse social; e os itens mais resolutos gestão plena, licença urbanística e ambiental integrada e regularização fundiária sustentável (Mascarenhas, 2012), conforme apresentados na Quadro 1.

⁵ A lei altera o Decreto-Lei 3.365, de 21 de junho de 1941, sobre desapropriação por utilidade pública, e as leis 6.015, de 31 de dezembro de 1973, sobre registros públicos, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979, sobre parcelamento do solo urbano.

⁶ No âmbito urbano e ambiental, a Lei Federal 6.766/1979 conta com uma defasagem de praticamente dez anos em relação à promulgação da Constituição Federal, de 1988. A diferença é superior a vinte anos em relação à edição do Estatuto da Cidade, de 2001. E a lei é ainda mais desatualizada quando comparada com a nova edição do Código Florestal e a nova lei de saneamento.

Nesses três últimos aspectos, mais originais, é que se articula a relação entre o urbano e a questão ambiental, principalmente no caso da gestão plena, pois é partir dele que se parte para a concretização dos demais. Esse conceito de gestão plena, segundo o qual os municípios podem trabalhar com órgãos colegiados de controle social, bem como órgãos executivos específicos, nas áreas de política urbana e ambiental, é o ponto-chave entre os temas inovadores dessa revisão. Isso porque, uma vez dotado de gestão plena, o município pode emitir a licença urbanística e ambiental integrada, e só com essa licença pode-se implantar a regularização fundiária sustentável. A gestão plena é o alicerce para as demais ações, e seu alcance efetivo demandará ações de capacitação. Essa capacitação poderia vir a romper com a setorialidade urbana e ambiental na forma de planejamento e gestão das cidades (Gouvêa & Ribeiro, 2005; Mascarenhas, 2012).

Quadro 1
Aspectos inovadores do PL 3.057/00

	Gestão plena	Licenciamento urbanístico e ambiental integrado	Regularização fundiária sustentável
Conceito	Condição do município que reúna os requisitos: Plano Diretor, não importando o número de habitantes, aprovado e atualizado nos termos da Lei 10.257; órgãos colegiados de controle social nas áreas de política urbana e ambiental; e órgãos executivos específicos nas áreas de política urbana e ambiental.	Ato administrativo vinculado, no qual a autoridade licenciadora estabelece as exigências de natureza urbanística e ambiental para o empreendedor implantar, alterar, ampliar ou manter o parcelamento do solo para fins urbanos e para proceder à regularização fundiária.	Conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais para a adequação legal dos assentamentos informais, de forma a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.
Análise	A proposta é fortalecer a autonomia dos municípios que tenham a condição de exercê-la com base em três fatores: ter visão de planejamento, ordenamento e desenvolvimento territorial; estimular mecanismos de participação popular e controle social; possuir, ao mesmo tempo, estrutura de licenciamento nas áreas de urbanismo e ambiental.	A proposta transforma o poder público em autoridade licenciadora, embora só os municípios com gestão plena poderão conferir essa licença. Assim, poder-se-á romper com a cisão entre urbano e meio ambiente.	Da forma que foi proposta, a regularização pode contribuir para a inserção plena do cidadão na cidade e para a transformação da economia informal em economia legal, permitindo o acesso dos moradores ao crédito para melhoria de suas habitações. Poderá, ainda, viabilizar a sustentabilidade da cidade se partir de uma visão integrada de fato.

Fonte: Elaborada pelos Autores (2016)

Mesmo com avanços e soluções novas, permanece, como um dos principais desafios para o Projeto de Lei, a justa distribuição entre benefícios e ônus do processo de urbanização. Isso envolve a garantia de duas dimensões fundamentais a serem compatibilizadas nas cidades: a função social e a função ambiental da propriedade. Assim, o projeto de lei deve tratar das cidades em sua totalidade, e não como um território exclusivo urbano (Mascarenhas, 2012).

Quadro 2

Principal finalidade da Lei 6.766/79 e do PL 3.057/00

Lei 6.766/79	Projeto de Lei 3.057/00
Definiu o parcelamento do solo para fins urbanos, estabeleceu regras para a inserção do parcelamento na cidade e requisitos mínimos para serem atendidos em seu projeto, previu infrações penais para o descumprimento das disposições e tentou integrar o desenho do parcelamento e uso do solo urbano à malha urbana.	Buscou compatibilizar o parcelamento do solo urbano e a regularização fundiária sustentável, em uma lógica constante da cidade sustentável, conforme previsto no Estatuto da Cidade.

Fonte: Elaborada pelos Autores (2016)

A questão ambiental no projeto de lei 3.057/00

Um dos desafios apontados para a revisão da lei de parcelamento urbano, por meio do PL 3.057, foi a necessidade de reduzir a degradação ambiental e os prejuízos sociais decorrentes das dificuldades institucionais e legais de recuperação ambiental e urbana. Araújo e Lorenzetti (2008) destacam que foi progressivamente se ampliando o número de atores sociais envolvidos nas discussões relativas, em especial, ao meio ambiente na revisão da Lei 6.766. Uma vez que o texto trazia alterações na área, considerava-se que o projeto necessitava de melhor e maior apreciação, pois o texto poderia representar um retrocesso em relação às normas ambientais.

A questão ambiental gerou resistências, criando um clima de guerra em torno do PL 3.057/00 (Bonduki, 2007). O Conselho das Cidades (ConCidades), vinculado ao Ministério das Cidades, e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, lançaram recomendações e moções em relação a ele.⁷ Nelas, destacaram a Licença Urbanística e Ambiental Integrada e a Gestão Plena, expressando temor quanto à capacidade dos municípios; à flexibilização para o licenciamento ambien-

⁷ A moção, assinada pela então ministra do Meio Ambiente Marina Silva, baseia-se no entendimento de que a integração das licenças de cunho urbanístico e ambiental para o parcelamento do solo se tornará uma "ferramenta prejudicial à proteção ambiental". Além disso, considera que "a junção destas licenças em um único documento a ser expedido por órgão municipal contrariará diversas disposições constitucionais e infraconstitucionais, permitindo, por exemplo, que o licenciamento ambiental ocorra fora do órgão ambiental, contrariando a política nacional do meio ambiente" (Brasil, 2008).

tal nas atividades e nos empreendimentos potencialmente poluidores; e ao parcelamento do solo, dada a dimensão e efervescência do diálogo entre os temas urbano e ambiental no projeto de lei.

Dos interesses conflitantes, de fato, no tratamento das questões urbanas, parece haver uma força que privilegia a visão antagônica de cidade e natureza (Santos Junior & Montandon, 2011). Entretanto, o PL 3.057/00 pode, por ainda ser um projeto de lei, desconstruir essa dicotomia, por meio dos conceitos inovadores que traz — pode condensar as questões ambientais e urbanas, abrangendo o caráter social e econômico e criando um círculo virtuoso em torno da apropriação e construção da cidade.

Quadro 3

Síntese comparativa entre a Lei 6.766/79 e PL 3.057/00, tendo como análise a questão ambiental.

	Lei 6.766/79	Projeto de Lei 3.057/00
Antecedentes: bases jurídicas e leis ou projetos que modificaram o texto original da lei ou do PL	É antecedida pelo Decreto-Lei 58/37. Teve base no antigo Código Civil de 1916. Foi modificada pelas leis 9.785/99, 10.932/04, 11.445/07, 12.424/11 e 2.608/12, possibilitando a aprovação de novos parcelamentos. Nenhuma das bases e modificações teve viés ambiental.	Tem como base a Lei 6.766/79. Nasce apoiado no Estatuto da Cidade, Lei 10.257/01. Ao longo de sua discussão, foram apensos sete projetos de lei e elaborados cinco projetos substitutivos. A discussão ambiental foi introduzida na sua revisão por meio de um dos projetos substitutos.
Princípios norteadores	Proporcionar a legalidade de novos loteamentos urbanos diante da demanda do crescimento urbano nas cidades brasileiras a partir da década de 70. Não apresenta preocupação com uma política ambiental.	Aponta um novo olhar para a realidade urbana. Propõe desafios ao crescimento urbano-ambiental, à segregação espacial, ao crescimento desordenado e à proliferação de assentamentos informais. Tem como foco a sustentabilidade urbana e a função social da cidade.
Licenciamentos, análise e projetos	Os projetos de licenciamento urbano são desvinculados das licenças ambientais. Apresentam sobreposições e divergências nas etapas de análise, e incongruências entre as competências licenciadoras. A lei não faz uma análise ambiental. Hoje, apenas há cobrança da licença para implantação do parcelamento.	Vislumbra o licenciamento ambiental integrado ao licenciamento urbano. Propõe a desburocratização do processo de licenciamento e integração entre autoridades, por meio de uma nova modalidade de análise de projetos, "Licenciamento urbano-ambiental integrado". Traz a possibilidade da análise de casos específicos, particulares e isolados, na implantação de novos loteamentos.
Zoneamento, parâmetros e requisitos urbanísticos	Tem parâmetros rígidos, priorizando a formalidade. Quanto a áreas verdes, trata das doações de áreas públicas, como vias de circulação, áreas institucionais e áreas verdes de lazer, como requisitos urbanísticos para a aprovação do parcelamento. Não considera os planos diretores e o zoneamento municipal.	Tem parâmetros flexíveis, diferenciados, considerando realidades distintas. Contém uma discussão mais elaborada sobre a sustentabilidade e o espaço público. Integra-se os Planos Diretores Municipais, permitindo novos arranjos. Possibilita a criação de ZEIS (Zona Especial de Interesse Social), formas de doação de áreas públicas diferenciadas, como a contrapartida, norteadas pelo zoneamento municipal e pelo Plano Diretor.

Concessão de uso do solo e regularização fundiária	Não trata desse assunto.	Discute a implantação do usucapião, já garantido pelo Estatuto da Cidade, e embute a “Concessão de Uso Especial” para moradores em terras da União. Propõe a regularização fundiária seguindo princípios que vão ao encontro da sustentabilidade e da função social da cidade.
Modalidades de aprovação, requisitos do loteamento e desmembramento	Trata de loteamento e desmembramento, respectivamente pela criação de vias e doações públicas e pela utilização do traçado urbano com isenção das doações públicas. Independente da questão ambiental	Possibilita diferentes modalidades em arranjos diversos para aprovação, como parcelamento tradicional, desmembramento, condomínio urbanístico, regularização fundiária, usucapião coletivo e regularização quadra a quadra, além de regularização de ocupações em APPs.
Gestão municipal	Não tem autonomia para gerir realidades de composição urbana que estejam aliadas à questão ambiental.	Propõe a “Gestão Plena” aos Municípios que tenham Plano Diretor, colegiados nas áreas de política urbana e meio ambiente, e órgão executivo nas áreas de políticas urbanas e meio ambiente.

Fonte: Elaborada pelos Autores (2016)

O impacto da Lei 6.766/79 e efeitos do PL 3.057/00, nas diferentes estruturas de análise

Esta seção analisa o impacto da Lei 6.766/79, em vigência, contrapondo-o aos efeitos que o PL 3.057/00 poderia trazer para a construção da cidade e seus elementos estruturantes. Para a discussão da revisão da lei, tomaram-se como base sistemas urbanos que são impactados diretamente pela legislação vigente e, por consequência, pelo processo de revisão que tramita em discussão. Foram selecionados três sistemas de complexidade urbana: i) biodiversidade e serviços ambientais; ii) corpos hídricos; iii) áreas de risco; e iv) conjuntos urbanos no litoral.

Biodiversidade e serviços ambientais

O conceito de diversidade biológica foi usado pela primeira vez em 1968, pelo conservacionista Raymon F. Dalesman, e tomou força a partir de 1972, na Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Humano, em Estocolmo. Durante os anos 1980, o termo “biodiversidade” foi adotado pela ciência e pelas políticas ambientais à luz do Fórum Americano sobre Diversidade Biológica. Desde então, o termo transcendeu seu significado original e hoje é definido como o total de genes, espécies e ecossistemas de uma região (Cardoso, 2011; Unep, 2005; Wilson & Peter, 1988).⁸

⁸ A biodiversidade pode ainda ser dividida em três categorias: (i) diversidade genética, que se refere à variação dos genes dentro das espécies; (ii) diversidade de espécies, que se refere à variedade de espécies de uma região; e (iii) diversidade de ecossistemas, ambientes e paisagens, resultado de fatores como os tipos de solo, a profundidade do lençol freático e o clima (Cardoso, 2011; Wilson & Peter, 1988; Barber et. al. 1992).

⁹ A CDB foi o primeiro acordo mundial sobre a conservação e o uso sustentável de todos os componentes da biodiversidade, incluindo recursos genéticos, espécies e ecossistemas. Foi também o primeiro acordo a definir biodiversidade no contexto de questões sociais e econômicas, além de outras questões ambientais (Brasil, 2005).

¹⁰ *Biodiversity hotspots* são lugares na Terra biologicamente ricos e profundamente ameaçados. No mundo, há 35 *hotspots*, que, embora representem 2,3% da superfície terrestre do planeta, abrigam mais da metade das suas espécies de plantas endêmicas — as espécies encontradas não existem em nenhum outro lugar — e mais de 40% das aves, dos mamíferos, dos répteis e dos anfíbios endêmicos (<http://www.conservation.org/How/Pages/Hotspots.aspx>).

Por sua vez, a biodiversidade urbana, para a Convenção da Diversidade Biológica⁹ (CBD), relaciona-se diretamente aos habitats e organismos vivos que formam o sistema cidade. Uma parte considerável da diversidade biológica convive nos núcleos urbanos. As cidades, que ao se estabelecerem acabam por constituir novos ecossistemas, estão inseridas na natureza — a maioria delas está localizada em áreas ricas em biodiversidade, tais como áreas de várzea, estuários e áreas costeiras, os chamados *biodiversity hotspots*.¹⁰ Isso, em última análise, é o que condiciona a existência da cidade (Andrade, 2001; Spirn, 1995; Szlavecz, Paige, & Steward, 2011).

A diversidade biológica em ambiente urbano é capaz de prover serviços ambientais relacionados à existência e qualidade da estrutura ecológica da cidade. Tais serviços ilustram as interações entre espécies, o meio ambiente e os benefícios que os seres humanos obtêm dessas interações. Eles podem ser divididos em serviços de produção, de regulação, culturais e de suporte (CBD, 1992; Millenium Ecosystem Assessment, 2005).

Margens e corpos d'água

Desde o início das civilizações e o processo de urbanização, o homem vem ocupando as proximidades dos corpos d'água, pois estes desempenham funções ambientais e urbanas essenciais. Sendo assim, a proximidade da água orienta a estruturação da cidade ao longo da história. Swyngedoum (2001) aponta, inclusive, que é possível reconstruir o processo de urbanização e teorizar sobre ele como um processo político-ecológico cujo princípio norteador é a água.

Geralmente, quando o homem utiliza desse recurso, há modificações nas características naturais das margens de corpos d'água. Ocorre substituição da cobertura vegetal, lançamento de esgoto e resíduos sólidos, desmatamento da vegetação nativa, e ocupação irregular e desordenada. Assim, a partir da década de 60, houve uma série de projetos e iniciativas, no âmbito internacional, de valorização desses espaços. Inúmeras intervenções e revitalizações em frontais hídricos foram implementadas, incentivando o resgate da relação, da função social e do sentimento de pertencimento entre as cidades e seus corpos d'água.

As encostas susceptíveis de revitalização urbana se evidenciam em função da instalação de grandes equipamentos que são subutilizados ou que, de alguma forma, degradaram a região, tornando-se espaços

abandonados. Por exemplo, instalações portuárias ociosas, instalações industriais fechadas, instalações ferroviárias, ou até mesmo encostas que foram abandonadas devido à mudança causada nos meios fluviais (usinas, alterações de cursos de rios, criação de lagos, existência ou não de praia).

Áreas de risco

O processo de urbanização brasileiro gerou desigualdade e exclusão social, com ocupação desordenada do solo em áreas de fragilidade ambiental. Essa situação, somada à ausência de infraestrutura urbana, intensifica cenários de degradação ambiental e insalubridade. Risco é o perigo de ocorrer um evento, um fenômeno ou uma atividade humana potencialmente danosa, aliado à vulnerabilidade, à suscetibilidade do elemento exposto ao perigo (Tominaga, 2009). As localidades mais sensíveis a catástrofes naturais são as áreas de risco dentro de um determinado assentamento urbano. O risco, nessa situação, está ligado às próprias decisões humanas, no sentido de criar um ambiente propício à catástrofe.

Por sua vez, desastres naturais são fenômenos que causam danos em áreas habitadas pelo homem. Eles resultam em danos e perdas de caráter social, econômico e ambiental, e podem ser intensificados graças às mudanças climáticas globais (Tominaga, 2009). No Brasil, a maioria dos desastres tem causa previsível — decorre de períodos de chuva intensa e se caracteriza por deslizamentos, escorregamentos, inundações etc. Por isso, faz-se necessário refletir sobre a estreita relação entre tais desastres e a estrutura das cidades brasileiras.

Conjuntos urbanos tombados no litoral

O sistema dos conjuntos urbanos tombados no litoral brasileiro é analisado como composto de áreas restritivas às edificações e à expansão urbana, tendo uma relação de combate com a questão edilícia.¹¹

São cidades que apresentam grande rigor e rigidez na legislação edilícia, com ferramentas de controle do solo urbano amparadas por leis ambientais e patrimoniais. Nessa linha, é possível verificar, devido às restrições edilícias de cunho cultural e ambiental, uma explosão periférica, na forma de ocupações irregulares ou ocorrências urbanas, nos conjuntos urbanos tombados do litoral.

Esses elementos possuem um processo de ocupação e crescimento do espaço urbano que contrastam

¹¹ No litoral brasileiro, foram catalogados pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) 27 conjuntos tombados (tratados neste artigo como elementos urbanos) — cinco deles são patrimônios culturais da humanidade, reconhecidos pela Unesco.

entre territórios formais e informais, preservados ou não. Tais elementos ocorrem de forma dinâmica principalmente nas cidades de territórios mais extensos e de malha urbana mais compacta, como é o caso de Paraty (RJ) e Aracati (CE). Esses são territórios explorados por sua potencialidade cultural e ambiental, e estão em um processo de efervescência urbana, desenvolvendo-se como centralidades e como polos atrativos de fluxos populacionais, como trabalho, lazer, habitação, importância histórica e cultural, natureza e moradias de temporada.

Essa dinâmica pode levar os elementos urbanos a índices de qualidade de vida elevados ou a um processo de degradação ambiental, quando não trabalhada de forma orientada nas políticas de planejamento territorial urbano.

A análise da revisão da lei 6.766/79 partindo dos sistemas de complexidade urbana, nas diferentes estruturas de análise

Diante da realidade de ocupação e uso do solo, bem como da vigente legislação de preservação permanente, Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, como a revisão do PL 3.057 se posiciona diante do uso das áreas de risco e da proteção dessas áreas contra catástrofes naturais? Como atua nos corpos d'água e nas áreas litorâneas? E como o conceito de biodiversidade urbana e os serviços ambientais a ela associados se articulam nessa revisão da lei de parcelamento e uso do solo?

Biodiversidade urbana e serviços ambientais

Mesmo o mote da biodiversidade e dos serviços ambientais não tendo sido mencionado na redação do projeto de lei, entende-se que esses conceitos se articulam nele, nomeadamente na questão dos requisitos ambientais para o parcelamento do solo, da definição de diretrizes e do conteúdo para o projeto de parcelamento, da licença urbanística e ambiental integrada e da regularização fundiária sustentável.

Na revisão, o tema da biodiversidade urbana, de sua manutenção e dos serviços ambientais se articula em itens como: não admissão de parcelamento do solo para fins urbanos em área que integre unidades de conservação da natureza; exigência de as áreas destinadas a uso público contemplarem plano de arborização; e possibilidade de as APPs serem usadas como espaços livres de uso público (artigos 5, 7 e 12).

Além disso, devem ser observadas regras específicas, nomeadamente a Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, em relação às Áreas de Proteção Ambiental (APAs): o empreendedor deve solicitar à autoridade licenciadora diretrizes específicas para a localização das áreas legalmente protegidas; o empreendedor tem que apresentar a localização das APPs, das áreas com vegetação arbórea e dos corpos d'água; o projeto tem que ser elaborado considerando a valorização do patrimônio natural e cultural e a reposição da camada superficial do solo nas áreas que forem terraplenadas, com plantio de vegetação apropriada, preferencialmente nativa; e, mesmo nos parcelamentos de pequeno porte, os projetos devem conter áreas com vegetação a ser preservada ou recomposta e APPs (artigos 25, 26, 31 e 32).

Na licença urbanística e ambiental integrada e na regularização fundiária sustentável, a associação se dá, para além de o município ostentar a já mencionada gestão plena, na obrigatoriedade de apresentação e avaliação do impacto ambiental do projeto; e exige-se, também, licença ambiental estadual no parcelamento para fins urbanos em áreas com vegetação secundária em estágio avançado de regeneração do bioma Mata Atlântica (artigo 35). A associação ocorre, ainda, na ampliação do acesso à terra urbanizada pela população, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental; e na exigência de elaboração, pelo responsável, de um plano que defina as medidas necessárias para a garantia da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações previstas (artigos 81 e 85).

Margens d'água

Com relação aos corpos d'água, o PL 3.057/00 reformula e atualiza diversos pontos da Lei 6.766/79. Entre essas inovações, observa-se a viabilidade de o plano de bacia hidrográfica propor faixas de APPs ao longo dos corpos d'água de dimensões menores que as apresentadas em normais ambientais, em se tratando de áreas urbanas.

O capítulo 1 da revisão trata dos requisitos urbanísticos e ambientais do parcelamento do solo para fins urbanos. O artigo 5º cita as áreas onde não será admitido tal parcelamento — entre essas áreas, observa-se a restrição quanto às encostas, restringindo o parcelamento “em área que integre unidades de conservação da natureza, criadas na forma da Lei n 9.985, de 18 de julho de 2000, incompatíveis com esse tipo de empreendimento”, e “onde houver proibição para esse

tipo de empreendimento em virtude das normas ambientais ou de proteção do patrimônio cultural”. A Lei 9.985/00 entende por unidade de conservação o “espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção”.

De acordo com a revisão da lei, o parcelamento do solo para fins urbanos deve articular-se com as vias públicas, manter conformidade com a topografia local e garantir o acesso aos corpos d’água, às praias e às demais áreas de uso comum. É permitido que as APPs sejam tomadas como espaços livres de uso público, desde que a vegetação seja preservada ou recomposta, mas admite-se a intervenção ou omissão da vegetação de APPs nos casos previstos pelas normas ambientais.

No que diz respeito ao licenciamento, a revisão da lei diz que as autoridades podem estabelecer exigências específicas em relação às APPs situadas ao longo dos corpos d’água, incluindo faixas baixas maiores ou menores com base no plano de bacias hidrográficas previsto na Lei 9.433/97.

Das responsabilidades na implantação e manutenção do parcelamento, o projeto de lei é vago e superficial com relação às áreas que margeiam os corpos d’água. Menciona apenas que cabem ao empreendedor as medidas necessárias à recuperação das APPs e ao poder público as orientações específicas da licença ambiental integrada e estadual.

No que se refere ao projeto de parcelamento, o projeto de lei, nos artigos 25, 26, 28 e 32, exige que o empreendedor solicite às autoridades licenciadoras, por meio de requerimento específico e planta do imóvel de acordo com legislação municipal, que definam as áreas protegidas e faixas não edificáveis. Caso não haja legislação, é necessário localizar os corpos d’água, as APPs e as construções existentes.

Com relação às questões ambientais que margeiam dos corpos d’água, o artigo 128 expõe: “exclusivamente sobre os limites mínimos das APPs ao longo dos corpos d’água, ficam convalidadas as licenças municipais ou estaduais outorgadas a parcelamento do solo para fins urbanos, até a data de entrada em vigor desta Lei, com base na faixa de 15 (quinze) metros prevista no inciso II do art. 4º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, desde que efetivadas as medi-

das mitigadoras e compensatórias eventualmente exigidas pelo órgão ambiental competente”.

Áreas de risco

Quanto às áreas de risco, há casos de parcelamento do solo que inviabilizam fins urbanos: áreas com risco de inundação e desmoronamento, como beiras de rio e encostas de morros. Essas áreas alagadiças ou sujeitas a inundação podem ser ocupadas desde que sejam tomadas providências para assegurar o escoamento ou a contenção das águas — assim como nas áreas sujeitas a deslizamento de encosta, processo de erosão linear ou outra situação de risco, desde que sejam tomadas providências para garantir sua estabilidade.

No entanto, a maior parte dos assentamentos de baixa renda situados nessas áreas foram criados de forma desordenada e sem as devidas providências. Assim, nas áreas onde for técnica ou economicamente inviável a implantação de infraestrutura básica, serviços públicos de transporte coletivo ou equipamentos comunitários, ou onde houver proibição por normas ambientais, a única opção será a remoção dessa população.

O projeto de lei apresenta iniciativas para “implementar o processo de reforma urbana, melhorar as condições de habitabilidade, acessibilidade e mobilidade urbana, com ênfase na qualidade de vida e no meio ambiente”. Com os programas 1128 e 1136, visa “melhorar as condições de habitabilidade de assentamentos urbanos precários, reduzir riscos mediante sua urbanização e regularização fundiária, integrando-os ao tecido urbano das cidades”. Uma de suas diretrizes, inclusive, foca na questão da “Prevenção de acidentes ambientais e da ocupação de áreas urbanas de risco” (diretriz 14).

Em relação à regularização fundiária sustentável, o projeto de lei aborda a necessidade de tratamento das áreas de risco, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental. Além disso, facultam-se condições para a garantia de segurança da população em situações de risco. Porém, no item da regularização fundiária de interesse social, o projeto veda a regularização de ocupações que se insiram em situações de risco. Subentende-se que a própria revisão da lei entra em contradição.

Conjuntos urbanísticos tombados em áreas litorâneas

O projeto de lei, por meio de seu diálogo com a questão ambiental, articula-se com os conjuntos urbanos

tombados nos itens proteção à saúde pública, educação coletiva, conservação da cultura e direito à natureza, nomeadamente na não admissão de parcelamento do solo em áreas de conservação; na preservação e no livre acesso às praias para uso sustentável e público (especificamente na diretriz que cita a zona costeira como área de livre acesso); nos benefícios para a cidade; e na potencialização dos seus equipamentos de recreação e lazer, em especial no item referente à possibilidade de as APPs serem usadas como espaços livres de recreação e lazer e de uso público (artigos 5, 12, 20 e 21).

No contexto da revisão da legislação de uso e ocupação solo, o PL 3.057/00 poderia contribuir na reestruturação de áreas degradadas ambientalmente comprometidas pela demanda de fluxos urbanos. Assim garantiria, de forma preventiva, a conservação de estruturas com conjuntos urbanos tombados. Esse item poderia ter sido mais bem abordado nas diretrizes de regularização fundiária sustentável e de interesse social (artigos 81, 82 e 85).

Em linhas gerais, pode-se verificar a articulação entre a revisão e os quatro temas que foram postos em discussão aqui e que estão em consonância com demandas sociais atuais. Da análise feita, essa revisão poderá colaborar com o cumprimento da função social da cidade, assim como, com seus pontos inovadores, sintetizados no conceito de gestão plena, proporcionar um arranjo colaborativo legal e ágil entre as competências, ao vincular assuntos urbanos atrelados aos assuntos ambientais. Sendo assim, tornando-se lei e concretizando-se, o projeto pode auxiliar na preservação da biodiversidade, na mitigação de ocupações de margens de rios e de áreas de risco e na manutenção da história e da memória das cidades brasileiras.

Como descreve Luz (2006), os códigos constitucionais devem garantir a saúde pública, a educação coletiva, a conservação da cultura e o direito ao lazer, alinhados ao ordenamento urbano territorial, para satisfazer as necessidades humanas e assegurar um meio ambiente construído e equilibrado.

O quadro a seguir apresenta a interação dos sistemas urbanos de complexidade — biodiversidade, corpos d'água, áreas de risco e conjuntos urbanos tombados no litoral — com os artigos do PL 3.057/00.

Quadro 4

Relação entre os sistemas urbanos de complexidade e os artigos do PL 3.057/00

Artigos	PL 3.057/00	Elementos	Análise
Cap. I Art. 5º e 20 (Parcelamento do solo)	Não admissão de parcelamento do solo para fins urbanos em área que integre unidades de conservação; e restrições em Áreas de Preservação Permanente e Zonas de Amortecimento de unidades de conservação.	Biodiversidade urbana	Proteção de variabilidade de espécies nessas áreas.
		Corpos d'água	Proteção dos corpos d'água.
		Áreas de risco	Proteção à vida. Impede a criação de novos parcelamentos nas áreas alagadiças ou sujeitas a inundação, deslizamento de encosta, processo de erosão linear ou outra situação de risco.
		Conjuntos urbanos tombados no litoral	Proteção à saúde pública, à educação coletiva, à conservação da cultura e ao direito à natureza.
Art. 21 (Zonas costeiras)	A zona costeira deve permitir acesso livre e respeitar normas.	Corpos d'água	Ao permitir acesso, há ocupação da APP e pode-se inviabilizar a proteção desses corpos d'água.
		Conjuntos urbanos tombados no litoral	Preservação e livre acesso às praias para uso sustentável e público.
Art. 25, 26, 28 e 32 (Parcelamento em APP)	Definições e exigências em projetos para aprovação e licenciamento de usos e parcelamento em APPs de corpos d'água. O empreendedor deve apresentar a localização das APPs, das áreas com vegetação arbórea e dos corpos d'água.	Biodiversidade urbana	Proteção à variabilidade de paisagens.
		Corpos d'água	Essas definições e exceções com relação à ocupação de margens d'água não foram apresentadas no PL. Talvez haja necessidade de abordar quais seriam essas restrições e como proceder.
Art. 7 (Plano de Arborização)	As áreas destinadas a uso público, no parcelamento, devem contemplar plano de arborização. Deve articular-se com o sistema viário e a topografia, e permitir acesso público.	Serviços ambientais urbanos	Benefícios do ecossistema obtidos pela população — ar puro, regulação climática.
		Corpos d'água	Utilização conjunta e compatibilizada das margens; porém, contradiz o uso da APP.

Art. 14 (Faixa de APP)	Faixa de APPs em corpos d'água fixadas pelo Plano Diretor, por leis ambientais e pelo plano de bacias hidrográficas.	Serviços ambientais urbanos	Benefícios do ecossistema obtidos pela população — regulação da água.
		Corpos d'água	As exigências em relação às APPs incluindo faixas maiores do que as previstas nas normas ambientais.
Art. 12 (Recreação e lazer)	APPs usadas como espaços livres de recreação e lazer, e de uso público, desde que a vegetação seja preservada e/ou que sejam seguidas as normas de preservação ambiental	Serviços ambientais urbanos	Benefícios do ecossistema obtidos pela população — recreação e lazer.
		Corpos d'água	Inserção de sentimento de pertencimento da população em relação aos corpos d'água; porém, há restrições dos usos das APPs pelas normas ambientais.
		Conjuntos urbanos tombados no litoral	Benefícios para a cidade, potencialização dos seus equipamentos de recreação e lazer.
Cap. II Art. 81 e 85 (Regulação fundiária sustentável)	Acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para a sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental; condições para a garantia de segurança da população em situações de risco.	Áreas de risco	Regularização fundiária para os assentamentos irregulares, incluindo as áreas de risco. Também é garantida a segurança desses assentamentos, em relação ao risco de vida.
		Conjuntos urbanos tombados no litoral	Idem (áreas de risco).
Cap. III Art. 82 (Regularização fundiária de interesse social)	Veda a regularização de ocupações, no plano de regularização fundiária de interesse social, que se insiram em situações de risco.	Áreas de risco	Contradição. Impede que seja feita a regularização fundiária nas áreas de risco.
		Conjuntos urbanos tombados no litoral	Idem (áreas de risco).

Fonte: Elaborada pelos Autores (2016)

Recomendações

Conforme foi analisado, de fato, o tema meio ambiente ganhou bastante relevância na elaboração e redação, e em todo o processo de tramitação, que ainda continua, do PL 3.057/00. No entanto, persistem lacunas a respeito da questão ambiental que estabelecem desafios fundamentais:

- fazer considerações mais específicas de normas e leis mais claras sobre cidades, condomínios e residências que surgiram em margens de corpos d'água (rios, lagos naturais ou artificiais), pois, de modo geral, eles não seguem faixa de APP;
- agregar à revisão diretrizes voltadas para a salvaguarda da biodiversidade urbana, com a manutenção de corredores verdes e a mitigação da fragmentação da paisagem e contenção do espraiamento da cidade; e valorizar iniciativas que preservem os serviços ambientais urbanos, como limites para a impermeabilização e o uso de pavimento permeável, limites de supressão de vegetação e incentivo ao ajardinamento para além da função estética;
- acrescentar, na questão de manter a população de baixa renda nas áreas de risco, o tratamento dessas áreas com novas tecnologias de implantação de infraestrutura;
- sobre o tombamento, integrar de forma mais objetiva as regularizações fundiárias em áreas de patrimônio cultural aliadas ao tema da sustentabilidade;
- em termos gerais, agregar à obrigatoriedade de definição nos planos diretores das áreas possíveis de parcelamento a definição de coeficientes de áreas públicas e áreas de preservação e lazer. Além disso, incluir os assentamentos e as áreas de interesse social e considerar a integração entre as legislações ambientais e urbanísticas no que diz respeito à produção de novos parcelamentos e à regularização de parcelamentos existentes.

Considerações finais

No PL 3.057/00, a questão ambiental é considerada de maneira mais objetiva, direta e clara do que no marco regulatório que o precede, a Lei 6.766/79. O PL 3.057/00 versa sobre a questão de risco de catástrofe natural nas áreas de sensibilidade ambiental, mesmo que preventivamente. Aborda ainda a proibição de novos assentamentos em determinadas áreas, sendo elas de risco à população ou ao meio ambiente, assim como garante a segurança destes nos assentamentos existentes; porém, impede o tratamento e a regularização das áreas de risco. Em linhas gerais,

o PL consegue articular-se, em alguns aspectos, com a proteção da biodiversidade urbana e a manutenção dos serviços ambientais associados. Além disso, no que alude às margens d'água, este reformula e atualiza pontos da antiga lei.

Já na estrutura dos conjuntos urbanos tombados, a lógica da atual lei ainda gera situações de passivo, longe dos olhos de gestores públicos, que tendem a anular seus potenciais cultural e natural. E ainda se carece de uma melhor articulação com os órgãos do patrimônio histórico e cultural, podendo culminar em polaridades caso se aprove a revisão da lei.

Não obstante, observou-se certa recorrência do projeto de lei em apresentar questões complementares e/ou conflitantes com outras leis — entre elas, as regras sobre as APPs inseridas no perímetro urbano. É necessária a compatibilização entre as normas ambientais e urbanísticas para que não haja dúvidas e lacunas em sua aplicação e fiscalização.

Um longo percurso separa a Lei 6.766/79 de seu Projeto de Revisão 3.057/00, e nesse percurso quatro momentos podem ser destacados: primeiro, a constatação de que o marco regulatório urbanístico tinha cumprido seu papel, primordial, pertinente e determinante, na estruturação das cidades brasileiras; segundo, a aceitação de que a lei necessitava ser revista, atualizada e adequada às demandas que a sociedade contemporânea criou e continua a criar; terceiro, o processo de revisão, de fato, e os dilemas envolvidos, suas idas e vindas em comissões, as revisões, as redações e os substitutivos, as moções de repúdio e as resoluções, e sobretudo seus aspectos inovadores, que podem vir a ser introduzidos caso o PL vire lei: licença urbanística e ambiental integrada, regularização fundiária sustentável e, principalmente, gestão plena.

O quarto momento de destaque refere-se ao conceito inovador de gestão plena, que se torna fundamental no diálogo dessa revisão com a questão ambiental. A gestão plena forçaria os municípios a terem órgãos colegiados e executivos ambientais, para além de plano diretor participativo e órgãos de política urbana. Daí se pode gerar o turning point, ou seja, o fator de relevância fulcral na composição e construção de um planejamento, ordenamento, parcelamento e uso do solo que se faça com ênfase na manutenção da natureza e que estabeleça um diálogo mais sinérgico entre o urbano e o natural.

Assim, conclui-se que se poderá transcender o marco regulatório urbanístico atual, embora se entenda

ser difícil, ao conseguir isso, não transgredir os diversos interesses que rondam o tema e que tanto lucro têm gerado para parte da sociedade brasileira. Mas a transcendência poderá ocorrer à medida que os interesses convergirem para o entendimento de que o bem maior é o lugar e seus habitantes.

Agradecimentos

Agradecemos ao Prof. Dr. Benny Schvarsberg, da disciplina de Planejamento Urbano e Regional Brasileiro no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano, FAU, UnB, Brasília – BR.

Referências

- ANCONA, A. L. (2002). *Direito ambiental, direito de quem? Políticas públicas do meio ambiente na metrópole paulista*. Tese de doutorado. Universidade de São Paulo, São Paulo.
- ANDRADE, R. V. (2001). *O processo de produção dos parques e bosques públicos de Curitiba*. Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Paraná, Curitiba.
- ARAÚJO, S. M. V., & LORENZETTI, M. S. B. (2008). O parcelamento do solo e a responsabilidade territorial urbana. *Cadernos Aslegis*, (34), 13-38.
- BARBER, C. Miller, K. Reid, W. (1992). *Estrategia Global Para la Biodiversidad - Guia para Quienes Toman Decisiones*. WRI/UICN/PNUMA, Washington, DC.
- BONDUKI, N. (2007). O papel do legislativo na formulação da política urbana: conflitos e interesses na tramitação da lei de responsabilidade territorial na Câmara dos Deputados. In: S. Feldman, A. Fernandes (Orgs.), *O urbano e o regional no Brasil contemporâneo: mutações, tensões, desafios* (pp. 331-348). Salvador: EDUFBA.
- BONDUKI, N., & KOURY, A. P. (2007). Das reformas de base ao BNH: as propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana. *Anais do XII ENANPPUR*, Belém, PA, 12.
- BRASIL. (2005). *A convenção sobre diversidade biológica: entendendo e influenciando o processo. Um guia para entender e participar efetivamente da oitava reunião da Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica (COP-8)*. Produção: Tony Gross. Brasília: Ministério do Meio Ambiente.
- BRASIL. (2008). *Moção n. 087, de 14 de janeiro de 2008*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente. Recuperado em 26, novembro, 2015 de <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=549>.
- CARDOSO, M. (2011). *Biodiversidade urbana: seleção e caracterização de indicadores para Lisboa*. Dissertação de mestrado, Universidade de Lisboa, Lisboa.
- CBD. Convention on Biological Diversity. (1992). *The Convention*. United Nations. Recuperado em 29, novembro, 2015 de <http://www.cbd.int/convention/text/default.shtml>.
- CENEVIVA, L. L. V. (1994). *Loteamentos urbanos e propriedade da terra: evidências coletadas a partir da regularização de loteamentos no município de São Paulo*. Dissertação de mestrado, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- GOUVÊA, D. C., & RIBEIRO, S. B. (2005). Reflexão sobre o processo de revisão da Lei Federal 6766/79. *Boletim do IRIB em Revista*, 323, 175-185.

- LEFF, E. (2003). Pensar a complexidade ambiental. In: E. Leff (Org.). *A complexidade ambiental* (pp. 15-64). São Paulo: Cortez.
- LEONELLI, G. C. V. (2010). *A construção da lei federal de parcelamento do solo urbano 6.766: debates e propostas do início do sec. XX a 1979*. Tese de doutorado, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- LUZ, E. M. T. (2006). A competência municipal em matéria de proteção ao meio ambiente artificial: o confronto entre o mundo do ser e do dever ser. *Jus Navigandi*, 10(984). Recuperado em 10, agosto, 2015 de <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/ane-xos/15143-15144-1-PB.htm>.
- MARICATO, E. (2001). *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes.
- MARICATO, E. (2011). *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes.
- MASCARENHAS, M. P. (2012). *Projeto de lei de responsabilidade territorial urbana: a construção de um referencial normativo comum em torno do parcelamento do solo urbano e da regularização fundiária sustentável*. Tese de doutorado, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- MILLENNIUM Ecosystem Assessment. (2005). *Ecosystems and human well-being: synthesis*. Washington, DC: Island Press.
- MUKAI, T. (2000). *Direito urbano-ambiental brasileiro*. São Paulo: Dialética.
- PASTERNAK, S. (2010). Loteamentos irregulares no município de São Paulo: uma avaliação espacial urbanística. *Planejamento e Políticas Públicas*, (34), 131-170.
- REIS, Nestor Goulart. *Notas sobre urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano*. São Paulo: Via das Artes, 2006.
- SANTOS Junior, O. A. dos, & MONTANDON, D. T. (Orgs.). (2011). *Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Cidades/IPPUR/UFRJ.
- SPIRN, A. W. (1995). *O jardim de granito*. São Paulo: Edusp.
- SZLAVECZ, K., Paige, W., & STEWARD, P. (2011). Biodiversity on the urban landscape. In: R. P. Cincotta, & L. J. Gorenflo. *Human population: its influences on biological diversity* (pp. 75-101). Berlin: Springer.
- TOMINAGA, L. K., Santoro, J., & AMARAL, R. do (Orgs.). (2009). *Desastres naturais: conhecer para prevenir*. São Paulo: Instituto Geológico. Recuperado em 25 março, 2011, de <http://www.igeologico.sp.gov.br/downloads/livros/DesastresNaturais.pdf>.
- UNEP. United Nations Environment Programme. (2005). *Urban biodiversity*. Recuperado em 27, novembro, 2015 de http://www.unep.org/urban_environment/issues/biodiversity.asp.
- WILSON, E. O., & PETER, F. M. (Eds.). (1988). *In BioDiversity*. Washington: National Academy Press.