

Gestão territorial e ambiental e a Qualidade de Vida nos Municípios brasileiros

Roberval Felipe Pereira de Lima ¹
Prof. Dr. Obéde Pereira de Lima ²
Prof. Roberto de Oliveira, PhD ³

¹ Doutorando na Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC
Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção e Sistemas
Campus Universitário - Trindade - Caixa Postal 476
CEP 88040-900 - Florianópolis, Santa Catarina.
E-mail: robervalfelippelima@hotmail.com

² Fundação Universidade Federal do Rio Grande - FURG
Departamento de Geociências - DGEO
Campus Universitário dos Carreiros
AV. ITÁLIA, KM 8 – CEP 96201-900
Rio Grande – RS.
E-mail: obede@vetorialnet.com.br

³ Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC
Departamento de Engenharia Civil - ECV
Campus Universitário - Trindade - Caixa Postal 476
CEP 88040-900 - Florianópolis, Santa Catarina.
E-mail: ecv1rdo@ecv.ufsc.br

RESUMO: Este artigo apresenta um breve estudo da imensa e rápida urbanização das cidades brasileiras a partir da década de 1950, colocando o Brasil no ano de 2001 como um País essencialmente urbano e com uma escalada sem precedentes em injustiças e desigualdades sociais, ocasionando uma expansão horizontal ilimitada, avançando sobre áreas frágeis ou de preservação ambiental, que caracteriza a urbanização selvagem e de alto risco. Aprecia os aspectos da Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana, como um primeiro passo para que os brasileiros tenham assegurado o seu direito a cidades sustentáveis. Aborda a necessidade da criação de instrumentos básicos para o conhecimento do Território e de um Plano Diretor Municipal, capazes de possibilitar Gestão Territorial e Ambiental efetiva, de forma racional e eficaz. Prossegue o estudo focalizando aspectos em que a emancipação, algumas vezes, abre caminho ao desenvolvimento, porém, em outras, pereniza a pobreza, delimitando áreas insustentáveis com os recursos próprios, incluindo aqueles oriundos de possíveis transferências geradas em escassa atividade produtiva. Concluindo, é destacado que o Plano Diretor do município é a peça fundamental sobre a qual se apóiam todas as ações, quer dos munícipes no exercício de suas cidadanias, quer dos Poderes Públicos na condução das soluções dos problemas existentes e, por isto, mesmo desobrigados de terem um Plano Diretor, os municípios de pequeno porte, sem exceção, devem adotá-lo, se quiserem que seus habitantes desfrutem de melhor qualidade de vida.

Palavras-Chaves: Ordenamento Territorial; Gestão Ambiental; Qualidade de vida; Plano Diretor Municipal.

ABSTRACT: This article presents an abbreviation study of immense and fast urbanization of Brazilian cities starting from decade of 1950, putting Brazil in year of 2001 as a Country essentially urban and with an unprecedented escalation in injustices and social inequalities, causing a limitless horizontal expansion, moving forward on fragile areas or of environmental preservation, that it characterizes the wild urbanization and of high risk. It appreciates the aspects of the Law In the 10.257, of July 10, 2001, that it establishes general guidelines of

urban politics, as a first step so that the Brazilians have assured his/her right to maintainable cities. It approaches the need of creation of basic instruments for knowledge of the Territory and of a Municipal Master plan, capable to make possible Territorial and Environmental Administration it executes, in a rational and effective way. The study continues focusing aspects in that emancipation, sometimes, makes way to development, however, in other, perpetual the poverty, delimiting unsustainable areas with own resources, including those originating from of possible transfers generated in scarce productive activity. Ending, it is outstanding that the Master plan of municipal district is the fundamental piece on which you/they lean on all of actions, wants of citizens in the exercise of their citizenships, he/she wants of the Public Powers in the transport of the solutions of the existent problems and, for this, same exempted of they have a Master plan, the municipal districts of small load, without exception, they should adopt him/it, if they want their inhabitants to enjoy better life quality.

Word-key: Territorial Exchange Selection; Environmental administration; Life quality; Municipal Master plan.

1. Urbanização excludente e predatória

A partir da segunda metade do Século XX, as cidades brasileiras tiveram uma imensa e rápida urbanização, na sua maioria de modo desordenado e, conseqüentemente, também passaram a concentrar grande parte dos mais difíceis problemas. Em 1960, a população urbana representava 44,7% da população total – contra 55,3% de população rural. Dez anos depois essa relação se inverteu, com números quase idênticos: 55,9 de população urbana e 44,1% de população rural. Os últimos dados estatísticos referentes ao recenseamento no Brasil no ano de 2001, apresentam um País essencialmente urbano, onde 81,2% da sua população e a maior parte de suas atividades econômicas estão nas áreas urbanas.

Tal urbanização vertiginosa, coincidindo com o fim de um período de acelerada expansão da economia brasileira, introduziu no território das cidades um novo e dramático significado: as evocações do progresso e do desenvolvimento passaram a retratar e reproduzir, de forma paradigmática as *injustiças e desigualdades sociais*.

Tais injustiças e desigualdades sociais se apresentam no território sob várias morfologias, todas bastantes conhecidas:

- a) nas imensas diferenças entre as áreas centrais e as periféricas das regiões metropolitanas;
- b) na ocupação precária do mangue em contraposição à alta qualidade dos bairros da orla nas cidades de estuário;
- c) na eterna linha divisória entre o morro e o asfalto, e em muitas outras variantes dessa cisão, presentes em cidades de diferentes tamanhos, diferentes perfis econômicos e regiões diversas, conforme os dados levantados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, como se segue:

i - foram encontradas favelas em 27,6% dos municípios brasileiros;

ii - em 56,6% dos municípios com população entre 50 mil e 100 mil habitantes existem favelas; o mesmo acontecendo em 79,9% daqueles com população entre 100 mil e 500 mil habitantes e na totalidade dos municípios com população superior a 500 mil habitantes.

Em geral, a população de baixa renda só tem a possibilidade de ocupar terras periféricas, em face de serem muito mais baratas porque não têm qualquer infra-estrutura, e construir aos poucos suas casas. Também, estas populações de baixa ou nenhuma renda, tendem a ocupar áreas ambientalmente frágeis, que teoricamente só poderiam ser urbanizadas sob condições muito mais rigorosas e adotando soluções geralmente dispendiosas, exatamente o inverso do que acaba acontecendo.

Desta forma vai se configurando uma expansão horizontal ilimitada, avançando sobre áreas frágeis ou de preservação ambiental, que caracteriza a urbanização selvagem e de alto risco.

O Poder Público em todos os níveis de Governo não tem conseguido intervir na questão urbana com a eficiência e a eficácia necessária e desejada. Por isto o Congresso Nacional aprovou a Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, de que estabelece diretrizes gerais da política urbana, vigorando a partir de 10 de

outubro de 2001, sendo esta, apenas, um primeiro passo para que os brasileiros tenham assegurado o seu direito a cidades sustentáveis, como envolvendo o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, transporte e serviços públicos, ao trabalho e lazer, das presentes e futuras gerações.

2. Ordenamento Territorial e desenvolvimento urbano

A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos da Constituição Federal, promulgada em 05 de outubro de 1988.

O Inciso VIII do artigo 30 da Constituição da República Federativa do Brasil/1988, estabelece que:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I -

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;”

.....

Também, em conformidade com a referida Carta Magna, em seu Capítulo II, ao estabelecer regras sobre a política urbana, preconiza o artigo 182 que:

“Art. 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.

§1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes - grifei, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

..... “

A exceção acima grifada, sem dúvida alguma, deve ter passado pelo espírito do legislador com a intenção de beneficiar um município com poucos recursos administrativos, tanto humanos quanto materiais e financeiros, aliviando-o da carga de trabalho que tal documento possa trazer.

Vê-se assim, através deste dispositivo constitucional, a grande responsabilidade que pesa sobre o Poder Público Municipal na Gestão Territorial e Ambiental para alcançar aqueles objetivos, principalmente os relacionados com a qualidade de vida de seus respectivos habitantes.

3. A Gestão Territorial e Ambiental

Segundo Lima (1999), uma Gestão Territorial e Ambiental efetiva, de forma racional e eficaz, somente é possível através do ordenamento territorial. Para tanto é fundamental que existam bases cartográficas planialtimétricas do município, tanto das áreas urbanas quanto das áreas rurais, com representações dos detalhes de forma que atendam as precisões e exatidões requeridas. Estas formam a base para elaboração do plano diretor cujas diretrizes possibilitam o estabelecimento de um mapeamento cadastral temático, com vistas ao atendimento das necessidades presentes e futuras da comunidade, considerando a vocação socioeconômica da localidade e de acordo com a política de desenvolvimento e de expansão urbana municipal.

Ainda, enfatiza Lima (1999), o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes estão intimamente associados à postura dos seus cidadãos, tanto em relação aos aspectos ecológicos, quanto aos relacionados aos humanos e econômicos.

Portanto, para que o Poder Público Municipal possa tomar decisões acertadas na Gestão Territorial e Ambiental é necessário que ele tenha, em primeiro lugar e acima de qualquer outro fator, a pré-disposição e a vontade política de bem gerir a causa pública; em segundo lugar, que possua um bom Cadastro Técnico Multifinalitário, urbano e rural, estabelecido e mantido atualizado; e por fim, que disponha de recursos humanos, materiais e financeiros, capazes de conduzir a educação da sua população, orientada para uma sensibilização ambiental, em consonância com a recomendação contida no Capítulo 36 da Agenda 21, resultante da Segunda Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento - CNUMAD, realizada no Rio de Janeiro, em 1992.

4. Os municípios brasileiros e o Plano Diretor

De acordo com dados do IBGE (1999), os 6.230 municípios brasileiros, classificados segundo a faixa populacional, compõem o seguinte **Quadro 1**:

Quadro 1 – Classificação dos municípios por faixa populacional

Tipo	Porte	Faixa Populacional	Total de municípios
I	Pequenos	até 20.000 hab.	4842
II	Pequenos - médios	de 20.001 até 50.000 hab.	909
III	Médios	de 50.001 até 150.000 hab.	338
IV	Médios - grandes	de 150.001 até 300.000 hab.	86
V	Grandes e capitais	acima de 300.000 hab.	55

Adaptado da Fonte: PNAFM (1998)

Por este Quadro constata-se que a maioria absoluta dos municípios brasileiros, correspondentes a 77,72% da totalidade, está na faixa de populações até 20.000 habitantes e, por isto, enquadrados como municípios de pequeno porte. Este elevado número de municípios de pequeno porte deve-se, na maioria dos casos, à criação de novas unidades político-administrativas através de processos emancipatórios.

Segundo Rangel et al (1997), as razões que levam ao desmembramento de áreas municipais obedecem à diversidade de intenções que emergem no processo histórico-econômico, embora, muitas vezes, se credite a motivações puramente políticas. O interesse político está, naturalmente, presente na reivindicação emancipacionista, mas sempre que essa condição foi prevalente, o resultado é pouco satisfatório. Os novos municípios criados sem sustentação econômica arrastam-se, penosamente pelo tempo, envelhecendo sem, sequer, projetarem um processo de desenvolvimento.

Comenta, ainda, Rangel et al (1997), que a desigual evolução socioeconômica entre municípios criados no mesmo tempo mostra, em rigor, a natureza diferenciada da formulação emancipatória. A emancipação, algumas vezes, abre caminho ao desenvolvimento, porém, em outras, pereniza a pobreza, delimitando áreas insustentáveis com os recursos próprios, incluindo aqueles oriundos de possíveis transferências geradas em escassa atividade produtiva.

Em conformidade com o Parágrafo 1º do artigo 182 da Constituição da República Federativa do Brasil, estes municípios não têm obrigação de ordem legal para o estabelecimento do Plano Diretor municipal, uma vez que somente os municípios que se encontram acima do limite desta faixa são obrigados a isto.

Contudo, é preciso considerar que, executar a gestão territorial e ambiental de um município sem a existência de um Plano Diretor é o mesmo que permitir a ocupação e uso do solo de forma desordenada, gerando, com isto, problemas no momento presente, que terão de ser resolvidos no futuro, em curto, médio ou longos prazos.

Para que estes problemas sejam amenizados, ou até mesmo evitados, é imperativo que se cumpra a determinação do contido no item VIII do Artigo 30 da referida Constituição Brasileira, promulgada em 1988, conforme transcrito na folha 4 deste trabalho, sobre o estabelecimento do Plano Diretor, independente da sua faixa populacional.

5. Qualidade de vida nos municípios brasileiros

Para o pleno desenvolvimento das funções da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes, é imprescindível que cada membro da comunidade faça valer os seus direitos no exercício da cidadania, cumprindo primeiramente as suas obrigações como cidadãos do município e, em segundo lugar, exigindo dos Poderes Públicos tudo aquilo que é assegurado por Lei, principalmente nos aspectos preventivos do controle ambiental.

Atualmente não se pode mais desconsiderar as recomendações sobre o **desenvolvimento sustentável** na Gestão Territorial e Ambiental.

Desde que o ser humano surgiu na face da Terra até meados deste século, ele sempre imaginou que os recursos da natureza eram inesgotáveis. Por isto, o homem não tinha a menor preocupação ao explorar o que estivesse à sua volta, desde o que havia no solo e subsolo, incluindo-se os animais, os vegetais e os minerais; passando pelos recursos hídricos, envolvendo os mananciais de águas, os rios, os lagos, lagoas,

lagunas, mares e oceanos; e atingindo a camada gasosa que envolve o Planeta, desde a sua utilização como via de transportes aéreos, ou como fonte de extração de gases naturais como oxigênio, hidrogênio, nitrogênio, ozônio, e outros gases raros utilizados nas mais variadas aplicações industriais; e, também, como espaço de lançamentos de efluentes gasosos maléficos, provenientes das indústrias de transformação.

É preciso ter sempre em mente, hoje em dia e daqui em diante, que os recursos naturais não são inesgotáveis. Para isto é necessário investir na **sensibilização ambiental**, através de uma educação ambiental constante e continuada. Nada da velha postura do **desenvolvimento à qualquer custo**. É preciso, também, que haja uma preocupação permanente com o meio ambiente do “amanhã”, para que as futuras gerações não paguem o preço pelos erros de “ontem”, causados pelos seus antecessores.

6. Gestão Ambiental e inventário físico espacial

Na gestão ambiental a peça básica é o inventário físico-espacial da paisagem onde se situa o município e, também, das circunvizinhanças, de modo que, através do inventário se chegue ao **diagnóstico** da situação presente; o monitoramento gera análise temporal e assim pode-se **prognosticar** o futuro das tendências de mudanças e as **alternativas de intervenção**, a partir das quais se administre os conflitos entre a sociedade e a natureza.

Os impactos ambientais, quer sejam negativos ou positivos, devem ser corretamente avaliados, para que as medidas adotadas sejam as mais apropriadas. Para isto, devem ser observados os procedimentos estabelecidos nos EIAs e nos RIMAs, elaborados por equipes multidisciplinares e orientados pelas autoridades ambientais, para em seguida fazer a aplicação dos instrumentos da Política Ambiental nas suas várias formas: **pressão moral, controles diretos, controles do mercado, e investimentos do Governo**.

6.1 Base da Gestão Ambiental

Inúmeras autoridades e estudiosos dos vários campos das atividades humanas, já se pronunciaram através dos seus trabalhos de pesquisas que: **para gerir é preciso conhecer**.

Nas gestões territorial e ambiental, sem qualquer sombra de dúvida, a peça fundamental é o inventário da paisagem, representada através das várias formas de comunicação cartográfica: topográfica, temática ou especial e, ainda mais, sejam elas em meio analógico ou digital. É pela cartografia cadastral temática, onde cada parcela ou lote se encontra associado aos seus respectivos atributos: **dimensionais, econômicos e legais**, que se expressa a melhor forma de comunicação visual da ocupação e uso do solo urbana ou rural.

7. Conclusão

A preocupação com o meio ambiente deve começar pela busca do conhecimento do espaço geográfico, tendo em vista o ordenamento territorial, caracterizado pela sua paisagem. Isto só é possível através de mapeamento de todas as parcelas imobiliárias de determinado lugar, visando à implantação de um Cadastro Técnico Multifinalitário, levando-se em consideração as suas características básicas que são: **medição** (com a precisão e exatidão requeridas em função das escalas das cartas e mapas); **economia** (racionalização na utilização dos recursos humanos, materiais e financeiros para consecução dos objetivos propostos); e **legislação** (aspectos jurídicos do cadastro que garantem os direitos de propriedade, de posse e de uso das parcelas imobiliárias), como única forma de possibilitar o planejamento adequado do uso sustentável do meio ambiente e como instrumento fundamental da avaliação de impactos ambientais.

Unidas a preocupação sobre o meio ambiente, o conhecimento do território e mais toda a problemática que o reveste, deve-se partir para a aplicação das providências necessárias ao estabelecimento de uma gestão territorial e ambiental, capaz de pôr em execução a prática da legislação ambiental brasileira, através do processo de Avaliação de Impactos Ambientais (AIA), para solucionar os problemas de forma efetiva e eficaz.

O ordenamento territorial, tendo-se como base as cartas cadastrais multifinalitárias, incluindo-se cartas e mapas temáticos representativos dos fenômenos e fatos localizados na área, tanto de abrangência quanto de influência, monitorado pelos Poderes Públicos constituídos, em consonância com as diretrizes constantes no Plano Diretor, são os pontos de partida para o **desenvolvimento sustentável** do município, garantindo o bem-estar de seus habitantes.

Para conseguir esse estágio é preciso desenvolver a educação ambiental da comunidade, esclarecendo

que a Lei Magna, Constituição Brasileira/1988, considera o meio ambiente como patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, privilegiando e enfatizando o aspecto preventivo do controle ambiental.

Constata-se, portanto, através deste estudo, que o Plano Diretor do município é a peça fundamental sobre a qual se apóiam todas as ações, quer dos munícipes no exercício de suas cidadanias, quer dos Poderes Públicos na condução das soluções dos problemas existentes. Por isto, mesmo desobrigados de terem um Plano Diretor, os municípios de pequeno porte, sem exceção, devem adotá-lo, se quiserem que seus habitantes desfrutem de melhor qualidade de vida.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Leis, Decretos, etc. **Constituição da República Federativa do Brasil**, Promulgada em 05 de outubro de 1988. Publicada no Diário Oficial da União nº 191-A, Imprensa Nacional, Brasília, 1988.

BRASIL Leis, Decretos, etc. **Estatuto da cidade: Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana**. Publicada no Diário Oficial da União de 11/07/2001. Brasília, 2001.

IBGE, Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Recenseamento Geral do Brasil no ano de 2000**, (para unidades da federação e municípios). < ftp://ftp.ibge.gov.br/Censo_2000/ >.

LIMA, Obéde Pereira de. **Proposta metodológica para o uso do Cadastro Técnico Multifinalitário na Avaliação de Impactos Ambientais**. Florianópolis, SC, 1999, 147p. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Curso de Pós-Graduação em Engenharia Civil, Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC.

PNAFM, Ministério da Fazenda. **Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros**. (<http://www.confaz.fazenda.gov.br/pnafm>). Brasília, DF, 1998.

RANGEL, Susana Regina Salum; VIEIRA, Euripedes Falcão; NÓBREGA, Michelle Rodrigues; FARINA, Flávia Cristiane. **DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DOS MUNICÍPIOS EMERGENTES DO PROCESSO EMANCIPATÓRIO. EVOLUÇÃO DA TERRITORIALIDADE MUNICIPAL. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES**. In **Anais: 6º ENCUENTRO DE GEÓGRAFOS DE AMÉRICA LATINA**, Universidade de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina, 17 al 21 de marzo de 1997.