

**XI SILUBESA*****Simpósio Luso-Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental***

28/03 a 02/04/2004 - Natal - Rio Grande do Norte - Brasil

VI-044 – INTEGRAÇÃO DE INSTRUMENTOS JURÍDICOS E DE GESTÃO AMBIENTAL NA PROTEÇÃO DE ÁREAS DE MANANCIAIS

M^a Sulema M De Budin Pioli ⁽¹⁾

Bióloga e advogada especialista em Direito Ambiental pela USP. Mestranda em Saúde Ambiental da Faculdade de Saúde Pública, USP. Pesquisadora do Instituto de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento Sustentável (ICTR). Pesquisadora associada e editora assistente em projeto editorial de Direito Ambiental, do Núcleo de Informações em Saúde Ambiental (NISAM), da USP. Advogada e consultora em meio ambiente.

Endereço⁽¹⁾: Rua Cap. Otávio Machado, 701 – Ch Sto Antonio – São Paulo - SP - CEP: 04718-001 - Brasil - Tel: (11) 5181-3783

suleama@usp.br

RESUMO

A face mais perversa da inequação que hoje se apresenta nas metrópoles brasileiras é a contraposição entre a necessidade de habitação da massa de excluídos, a carência de infra-estrutura urbana das áreas irregulares e a urgência em assegurar a preservação de áreas de mananciais, que garantam a oferta de recursos hídricos de que depende todo o sistema urbano. Desse modo, se demonstra relevante um estudo que proponha uma forma alternativa de condução da gestão ambiental urbana, integrada à política ambiental e ao planejamento urbano, que atenda aos princípios da sustentabilidade, antevendo condutas voluntárias, para equacionamento da questão, com elementos de auto-regulação e auto-gestão, suportados por instrumentos jurídicos e econômicos. Se, por um lado, a gestão ambiental urbana é composta por um conjunto de atividades realizadas para o gerenciamento do espaço urbano, propugna pela melhoria e pela qualidade ambiental, do espaço urbano e de sua área de influência, por outro, as normas ambientais que constituem o arcabouço da legislação ambiental são a base que permite a utilização dos recursos naturais de modo que não se esgote a capacidade de suporte dos sistemas naturais. Por meio das normas é que são estabelecidos os limites e a legitimidade das ações protetivas, as avaliações de impactos ambientais decorrentes das atividades antrópicas, as ações administrativas de planejamento e de gestão pública. A pesquisa que embasa o presente estudo é exploratória, efetivada com o intuito de, como resultado, expor conclusões propositivas: diante da gravidade do quadro que revela a contraposição entre o direito à habitação e a tutela ambiental das áreas de mananciais, é premente que se façam proposições para equacionamento do mesmo.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão Ambiental, Proteção de Áreas de Mananciais, Integração de Políticas Públicas, Expansão Urbana e Sustentabilidade.

INTRODUÇÃO

Hoje, nas cidades, o homem busca a satisfação de suas necessidades básicas e pretende atingir pleno desenvolvimento. Mas a expansão urbana como se apresenta, especialmente nas grandes metrópoles brasileiras, absolutamente não condiz com o atendimento daquelas necessidades, muito menos perpassa a sustentabilidade.

Em termos ambientais, além do planejamento e gestão do espaço urbano e do meio ambiente construídos, os espaços urbanos dependem também de recursos naturais de sistemas externos, como água, por exemplo, ou obtenção da energia consumida. E a gestão tanto dos espaços urbanos quanto daqueles sistemas naturais reflete uma tensão extrema, visto que os administradores são pressionados para adotar modelos de auto sustentabilidade que, na prática, têm difícil execução.

As cidades são sistemas abertos, com dependência profunda e complexa de fatores externos, repletos de imprevistos e instabilidades; a compreensão e a própria extensão dos impactos urbanos e ambientais dependem exatamente do modelo de desenvolvimento urbano assumido, bem como da forma como nele se inserem as questões sociais.

O exortado aumento substancial e significativo dos centros de população urbana em todo o mundo, a expansão urbana que se dá pelas periferias, o alargamento da faixa de exclusão social e a reduzida capacidade de investimento público, somam fatores que revelam um agravamento crescente dos problemas e conflitos ambientais urbanos. Poluição e degradação do território urbano, inadequação na disposição de resíduos sólidos, degradação dos corpos d'água, a erosão do solo, a impermeabilidade, enfim, as questões ambientais relevantes diretamente afetadas pela forma com que se dá a ocupação territorial, aliada à carência crônica de infra-estrutura, interferem na capacidade hídrica das bacias urbanas, revelando um dos maiores desafios da gestão dos recursos hídricos, que é a conservação e proteção das áreas de mananciais, mormente quando estas estão localizadas em áreas de expansão urbana. Pode-se aferir que a atual sistemática de controle ambiental, não tem sido eficaz na prevenção de conflitos e danos ao meio ambiente: a adequada gestão ambiental urbana tem se revelado um enorme desafio ao Poder Público, à iniciativa privada e à sociedade civil.

Por conta da dissociação entre planejamento e gestão ambiental, pode-se notar uma demanda elevada em investimentos públicos na mitigação de problemas ambientais urbanos. Mesmo quando têm aplicação direta, alguns instrumentos de gestão ambiental urbana não têm sido eficazes no controle da qualidade ambiental das áreas de expansão urbana periférica, gerando um agravamento de passivos ambientais originados da ocupação irregular, especialmente em áreas de mananciais. Nota-se uma premente necessidade de reavaliação da execução prática daqueles instrumentos, ou mesmo a proposição de modelos de gestão ambiental urbana integrada, com vistas à sustentabilidade.

POLÍTICA URBANA E GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS – BREVES COMENTÁRIOS

A Política Urbana está traduzida na Lei nº 10.257/01, o Estatuto da Cidade, cuja finalidade principal encontra-se no parágrafo único do seu art. 1º: "Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do **equilíbrio ambiental**" (destacou-se).

As diretrizes estão elencadas no art. 2º, que as estabelece para consecução da política urbana: tratam da garantia do direito a cidades sustentáveis; da gestão democrática; da cooperação entre os governos e a iniciativa privada, bem como os demais setores da sociedade, no processo de urbanização; do planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município, e do território sob sua área de influência; da oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população; da ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar a deterioração das áreas urbanizáveis e a poluição e a degradação ambiental; da integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, com vistas ao desenvolvimento econômico; a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira; da proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico, dentre outras.

Como determina o Estatuto da Cidade, cumpre ao Município a aprovação do Plano Diretor. Também merece destaque que a propriedade urbana só cumprirá sua função social se atender às exigências (constitucionais) fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor (CF/88, art. 182, §§ 1º e 2º). Por meio do instrumento legal, fica à disposição dos administradores urbanos, dos planejadores, e mesmo dos que assumem responsabilidade política quando eleitos, instrumentos para refazer os planos diretores municipais e mesmo de norte para a expansão urbana não selvagem; também tendem a direcionar os administradores dos municípios que compõem as regiões metropolitanas. Estabelece, a referida lei, instrumentos jurídicos de gestão urbana como, por exemplo, regras para parcelamento do terreno urbano, IPTU progressivo no tempo e até desapropriação (como penalidade - como tal, paga não previamente em dinheiro, pelo preço justo, mas com títulos da dívida pública o que leva à desoneração da Administração Pública).

Os instrumentos jurídicos de gestão urbana têm, na verdade, objetivo precípua de alavancar qualidade de vida nas cidades, sempre tendo em vista o desenvolvimento sustentado. São exemplos daqueles instrumentos: a gestão pela participação dos vários segmentos da sociedade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (art. 2º,II); IPTU progressivo no tempo, voltado aos imóveis que descumpram sua função social (art. 7º); a possibilidade de concessão de direito de superfície (art. 21); outorga onerosa do direito de construir (art. 28); previsão usucapião especial de imóvel urbano - antecipado pelo art. 183, CF/88; mas a lei trata, também, da modalidade de usucapião especial coletivo (arts. 9º a 14); possibilidade de operações urbanas consorciadas (art. 32); transferência do direito de construir (art. 35) e o estudo de impacto de vizinhança (art. 36), dentre outros.

Com o intuito de oferecer oportunidade ao administrador público, ao gestor de áreas urbanas, de equacionar a omissão na instalação de edificações em áreas irregulares (quer dizer, da omissão quanto ao processo de favelização), o legislador incluiu a regularização fundiária não só como diretriz geral da Política Urbana, mas também como instrumento geral, passível de programação no Plano Diretor.

Um conflito emerge da oposição do objetivo geral do Estatuto da Cidade, com uma diretriz incompatível tanto com o objetivo da Política Urbana, quanto com normas constitucionais, ambientais e urbanísticas, que está disposta no Estatuto da Cidade no art. 2º, inc. XIV, caput (e art. 4º, V, "q", 35, III – dispositivos que tratam da regularização fundiária): " (...) regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais" – art. 2º, inciso XIV.

O problema que se coloca é a sua incompatibilidade com normas constitucionais (CF/88 art. 182 c/c arts. 23, V, IX, 30, I, VIII, 216, 225), com normas de Direito Urbanístico (CF art. 24, I, 182, §§ 1º, 2º; Lei 6766/79, arts. 38 a 43) e normas de Direito Ambiental (CF/88 art. 225, c/c arts. 23, 170, VI, 182, §§ 1º, 2º, 216 e § 1º; Lei 6938/81) – (CUSTODIO 2001).

Diante do grave quadro social que se coloca por conta ignominiosa distribuição de renda no país, há avanço indiscriminado da expansão desordenada sobre áreas de proteção ambiental, especialmente a ocupação das áreas de mananciais. Fica clara a contraposição entre o efetivo planejamento da gestão ambiental e urbana com vistas à sustentabilidade, e a oposição do direito à habitação. O que fazer com as áreas que deveriam ser protegidas, para própria sobrevivência da cidade (por conta de sua estreita dependência com os sistemas externos), e a pressão da expansão, aliada à conjuntura econômica?

Editar normas e leis que contrariam as normas postas não deveria ser a saída dos promotores de políticas públicas. Tergiversar sobre a omissão da administração pública municipal, tampouco soluciona a premente gestão ambiental e da expansão urbana. Atender ao princípio constitucional da função social (e ambiental) da propriedade tem que estar atrelado ao uso ambientalmente sustentável, da propriedade, na tutela do legítimo interesse público (que deveria ser o interesse de todos, sem exclusões). A complicação fica mais explícita quando se trata de urbanização e regularização de áreas ocupadas em região de mananciais, como se vê na Região Metropolitana de São Paulo. A ocupação desordenada de áreas de mananciais pode comprometer a qualidade da água utilizada para consumo. A solução seria paralisar as ocupações ilegais, cujas edificações provocam assoreamento das nascentes, e a falta de saneamento causa poluição das águas. Assim, revela-se um erro estratégico, por exemplo, assumir como diretriz do Estatuto da Cidade a regularização fundiária e urbanização de áreas irregulares, mormente quando se trata de área de manancial. Não deve ser prioridade do planejamento urbano, mas sim um instrumento auxiliar, inserido num quadro contextual, para equacionamento da ocupação de áreas estratégicas e mesmo de áreas de risco.

O planejamento da expansão urbana com instrumentos jurídicos e de políticas públicas do Estatuto da Cidade pode efetivamente promover o direcionamento das ações políticas no sentido de equacionar o planejamento urbano. Entretanto, o mesmo instrumento que se mostra valioso deve ser utilizado como componente de uma estratégia de desenvolvimento, que assuma de vez o caos instalado nas metrópoles brasileiras e que direcione as soluções. Bem assim têm sido subutilizados outros instrumentos importantes, como: (i) "Termo de Ajustamento de Conduta" (previsto na Lei de Ação Civil Pública (ACP), Lei nº 7347/85, que disciplina a referida ação - de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e urbanístico), que permita o engajamento da própria população na solução da ocupação das áreas de mananciais; (ii) uso ampliado da figura da Contribuição de Melhoria, que é tributo previsto na Constituição, que incide na mais-valia imobiliária, mas que não tem servido como instrumento eficaz; (iii) Operações Urbanas Consorciadas, que se refere ao conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo poder Público municipal, com a participação de atores da sociedade civil, para fazer transformações urbanísticas estruturais, que promovam melhoria social e valorização ambiental.

Por conta do objetivo do presente trabalho, não compete uma análise mais acurada do Estatuto da Cidade, mas cumpre relevar que numa análise relativa à efetividade da promoção de políticas públicas por meio de alguns dos instrumentos dispostos no Estatuto da Cidade, e sua aplicabilidade no planejamento ambiental urbano, antevê-se o quadro propositivo de integração do planejamento, fundado no esquadramento da sistemática constitucional de distribuição de competência entre os entes federados, para determinar os vetores legais que viabilizem a integração das políticas setoriais, urbanas e de meio ambiente.

No que se refere à gestão dos recursos hídricos, percebe-se que *"Nos últimos anos do século XX tornou-se mais abrangente a percepção da água, passando a ser considerada como um bem escasso, tanto que passou a lhe ser atribuído um valor econômico – e portanto incluído entre os bens de mercado – o que ampliou a consciência dos*

governos e da sociedade em geral para os crescentes problemas (e custos) relacionados à falta e à poluição dos recursos hídricos. Hoje, vêem-se cada vez mais governos empenhados em revisar sua legislação de água (quando existente), criando novas instâncias de gestão e melhorando ou implantando sistemas de gerenciamento de recursos hídricos, sob as mais variadas formas e de acordo com suas especificidades jurídicas e institucionais" (BEER-LOW 2002).

E continua a eminente autora: *"E na ponta dos debates está a questão da gestão da água nas áreas urbanas. Cada vez mais se torna preocupação dos administradores e tomadores de decisão o estudo de alternativas e a implementação de soluções para o uso eficiente da água nos centros urbanos e megalópolis do mundo. Com esse objetivo, em 1999, entidades de referência com atuação nos variados setores como Saúde (WHO), o Habitat (UNCHS), a Proteção Ambiental (UNEP), dos recursos hídricos (WWSC; UNCRD, AWWA) entre outros, promoveram em Kobe no Japão, um evento destinado a ampliar a consciência sobre a questão, compilar opções tecnológicas e experiências no uso eficiente da água e ampliar a eficiência nos níveis administrativos e de gestão. (...) Essa tendência fica mais explícita ao se examinar o direcionamento das diretrizes e ações dos organismos internacionais de financiamento e de cooperação técnica. Dentre os primeiros destacamos – pela forte presença no financiamento de Programas do país, o BIRD e o BID. Por sua vez, as linhas de ação do GEF, por atuar na consolidação e articulação das diversas agências de cooperação, traduzem no seu conjunto as diretrizes de cada uma"* (BEER-LOW 2002).

No esteio da apresentação das normas que regem a matéria, regulamentando o inciso XIX do art. 21 da CF/88, em 1997 foi editada a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), a Lei nº 9.433, que criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, atingindo o ápice de um extenso e longo processo de sistemas de gestão de recursos hídricos.

Os pontos fundamentais da referida lei são: (i) a água é um bem de domínio público; (ii) a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico; (iii) em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais; (iv) a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas; (v) a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; (vi) a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do poder público, dos usuários e das comunidades. Entre as diretrizes, destacam-se: (i) gestão sistemática dos recursos hídricos, sem dissociação dos aspectos de quantidade e qualidade; (ii) a adequação da gestão de recursos hídricos às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das diversas regiões do país; (iii) a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental; (iv) a articulação do planejamento de recursos hídricos com o dos setores usuários e com os planejamentos regional, estadual e nacional; (v) a articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo, dentre outras.

Destacam-se, como instrumentos da PNRH: (i) a cobrança pelo uso da água; (ii) o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água; (iii) a compensação a municípios; (iv) outorga de direitos de uso, dentre outros.

INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Como apropriadamente destacado por BEER-LOW (2002) *"A noção de patrimônio comum, os princípios da gestão ecológica, de repartição equitativa, de equilíbrio entre preservação e desenvolvimento se inscrevem no âmbito das definições do Estado nacional, ao passo que as estratégias territoriais e o planejamento espacial assumem um caráter muito mais particular e localizado, indicando a dualidade implícita na gestão ambiental: nacional/território x local/regional"*.

E continua: *"Essa prática demanda uma atuação coordenada e articulada dos dois conjuntos - as políticas e as respectivas instâncias de gestão. No plano nacional, é preciso focalizar as associações entre as estratégias de desenvolvimento nacional e os objetivos estabelecidos para as políticas setoriais, principalmente aquelas relativas à apropriação da terra e ao usufruto dos bens ambientais, e no plano local/regional, os instrumentos de gestão e planejamento da ocupação do espaço, incluindo as bases territoriais estabelecidas para cada um dos usos e os graus de descentralização e os correspondentes níveis de competência da gestão". (...) "Em síntese, o tratamento das questões referentes à proteção e conservação dos recursos naturais, a água em particular, e principalmente na abordagem voltada para as questões que assomam em bacias densamente urbanizadas (...) as possibilidades de integração exigem a adoção de um olhar "tridimensional", combinando: a) os vários planos setoriais – no sentido de contemplar os distintos usos; b) o territorial, significando um corte espacial (horizontal) articulando as ações nos vários planos (ou jurisdições) do território – local, regional, estadual, nacional; e finalmente c) o corte (vertical) da gestão político-institucional, abrangendo os diferentes níveis da administração e de formulação de diretrizes e políticas, associados aos correspondentes arcabouços legais e de regulação"*.

O modo pelo qual se pode desenvolver um novo modelo de gestão ambiental urbana, é pela via da integração, assumindo a variável da sustentabilidade em todas as faces do planejamento, com necessária participação dos atores sociais envolvidos na sua elaboração e implementação. A desarticulação da participação social e o desajuste entre planejamento e gestão têm gerado planos e ações públicas dissociadas da realidade fática do território urbano onde se pretende sejam implantados. Por isso revelam-se incapazes de materializar a sustentabilidade.

Por outro lado, a mera existência do instrumento jurídico, não garante efetividade da norma, muito menos o atingimento do objetivo da lei, seja de cunho ambiental ou urbananístico; o instrumento jurídico não garante a execução do planejamento urbano em bases sustentáveis, bem como não garante a promoção do ordenamento territorial, se não integrado às complexidades das relações entre os interesses conflitantes na gestão ambiental urbana.

Então, a gestão integrada à ação coordenada entre os agentes públicos e os diferentes níveis institucionais, legitimada por conta da mobilização e participação social, com apoio de iniciativas locais, constitui a verdadeira ferramenta eficaz que pode obter êxito na prevenção de conflitos sociais e danos ao meio ambiente, mormente em se tratando de áreas de expansão urbana coincidentes com áreas de mananciais.

Estruturas articuladas interinstitucionais, com forte mobilização social, têm avançado satisfatoriamente no que concerne ao equacionamento do controle ambiental em áreas de mananciais. Por exemplo, no Estado de São Paulo, há o caso de Ribeirão Pires, que pretende se destacar como pólo de atração turística, mas enfrenta graves problemas de ocupação irregular, "*(...) que chega pelas bordas da cidade, principalmente na divisa com Mauá, onde os loteamentos clandestinos avançam para dentro do município. A primeira vitória nesse sentido foi um acordo firmado com as secretarias estaduais do Meio Ambiente e da Habitação e o Ministério Público, que permitiu a regularização do primeiro loteamento irregular, seguindo as regras da Lei de Mananciais, na Região Metropolitana de São Paulo*".

O município articulou o saneamento do local com um instrumento jurídico denominado compensação ambiental para, contrapondo à regularização do loteamento, projetar a criação de um parque numa área contígua, que servirá para conter a ocupação no futuro. A área ocupada irregularmente tinha sido comercializada pela própria prefeitura; o loteamento sofreu embargo do Estado, e a prefeitura foi acionada pelo Ministério Público, mas nenhuma dessas ações conseguiu conter a ocupação irregular e danosa da área. Com a delimitação da área contígua (com nascentes intactas e áreas não degradadas) necessária à compensação, foi possível articular com a Secretaria de Meio Ambiente de São Paulo a regularização do loteamento, planejar a oferta de infra-estrutura e conter a ocupação desordenada, sob os auspícios da legislação de proteção aos mananciais e a atuação do Ministério Público.

Desafios como a contenção da ocupação desordenada e degradadora das áreas de mananciais, podem ser enfrentados com alguns instrumentos jurídicos e mecanismos legais, tais como: (i) renúncia fiscal de IPTU com vistas à preservação de Mata Atlântica (o mecanismo consiste em descontos no Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) proporcionais à quantidade de área verde da propriedade, que podem chegar até à isenção, conforme o zoneamento de importância da vegetação); (ii) estímulo ao redirecionamento de foco econômico das cidades (ao invés de estimular instalação de parques industriais, privilegiar pólos de atração turística, por exemplo); (iii) assinatura de Termos de Ajustamento de Condutas para equacionamento de loteamentos já instalados em áreas de proteção obrigatória, para projeção de oferta de infra-estrutura e urbanização destas áreas; (iv) regulamentação das áreas de proteção de mananciais para recebimento do benefício do ICMS ecológico; (v) coordenação entre municípios de uma região metropolitana que envolvam bacia hidrográfica, para equacionamento da questão ambiental comum a todos, com fortalecimento institucional e capacitação de recursos humanos (a base de investimentos significativos em infra-estrutura com recursos externos revela a necessidade de integração); (vi) gestão integrada dos sistemas de infra-estrutura urbana, assumindo um modelo de sistema de gestão ambiental urbana nos moldes da norma ISO 14000 e da Agenda 21, preconizada pela Rio-92; (vii) participação social da comunidade e auto-gestão do controle e da qualidade ambiental do território urbano, para integrar as ações do poder de polícia ambiental dos órgãos da administração pública competentes, dentre outros.

Instrumentos jurídicos como a Compensação Ambiental e o Termo de Ajustamento de Conduta, previsto por primeiro na Lei de Ação Civil Pública (Lei 7347/85), integrados a instrumentos econômicos que estimulem a conservação e o controle das invasões e da ocupação irregular, e à oferta de infra-estrutura, podem ser extremamente eficientes.

Por fim, vale a pena destacar o comentário de BEER-LOW (2002), sobre a integração de políticas e de instrumentos jurídicos, de planejamento e de gestão: "*(...) a quase ausência, no Continente, de iniciativas conjuntas e mecanismos efetivos de gestão do ambiente e desenvolvimento urbanos. Só mais recentemente começam a ser coordenadas as estratégias e metas do desenvolvimento social, econômico e ambiental no ambiente urbano. Tais movimentos implicam na articulação não só entre os organismos dos distintos municípios como na coordenação de suas decisões e ações no âmbito de um território ou região. Ainda são muito raras as iniciativas relativas à conservação e preservação dos recursos hídricos nas áreas urbanas, principalmente em regiões metropolitanas, onde as ações*

deveriam ser coordenadas mas de fato ainda não existem instâncias com responsabilidades e atribuições partilhadas e não exclusivamente setoriais ou de jurisdição estritamente local".

CONCLUSÕES

Diante de tudo quanto exposto conclui-se que, em que pese o arcabouço legal relativo ao meio ambiente e ao planejamento urbano, e de diversas iniciativas de planejamento e gestão urbana e ambiental, ainda existe um abissal descompasso, no que se refere ao planejamento da expansão urbana em consonância com a proteção das áreas de mananciais onde a mesma se dá.

Como o objetivo primordial da gestão ambiental, seja ela pública ou privada, é a busca permanente da qualidade ambiental, este é um processo de aprimoramento e monitoramento constante, alinhando o sistema de gestão ambiental, e urbano, com a política estabelecida pelo ente público. Planejamento aliado à utilização das melhores tecnologias disponíveis, com firme sustentáculo na vontade política de implementação, e utilização de instrumentos econômicos, podem levar ao equacionamento da sustentabilidade.

Partindo da premissa de que degradação ambiental e exclusão social são aliadas na expansão dos aglomerados urbanos, e que a Justiça Social é o tema central da sustentabilidade, parte-se da implementação de políticas públicas, tais como a que norteia o planejamento urbano, para propor uma face sistêmica ao equacionamento dos graves problemas sociais e ambientais das cidades brasileiras. Como pode ser depurado da prática que vem sendo adotada, planejamento setorial estanque e dissociado do todo tem menor potência de aferição de resultados. Conferir sustentabilidade ao planejamento urbano implica na integração das políticas urbanas e de meio ambiente, no modesto modo de entendimento da autora. Aferindo-se a assunção das variáveis expostas, o Estatuto da Cidade pode se configurar em o vetor de integração das políticas urbana e de meio ambiente.

Por outro lado, a implementação das ações integradas deve ser acompanhada de intensa supervisão e fiscalização, para que o resultado não seja oposto do pretendido: por exemplo, no caso de Ribeirão Pires, a urbanização e a maior oferta de infra-estrutura, levar ao adensamento insustentável do local. Para tanto, é que se propugna pela integração: planejar a expansão urbana de modo a que não haja pressão insustentável nas áreas de mananciais.

Pode-se atingir uma estrutura legal que viabilize a integração das políticas públicas e de governo, uma vez que diagnósticos competentes são feitos, as ações propositivas, objetivas e factíveis são planejadas, mas há uma crônica carência na capacidade de implementação das políticas urbana e ambiental, porque falta estímulo à integração, à persistência das ações, sua complementaridade e continuidade, isto é, falta desenvolver competência de implementação - transformar diagnósticos, proposições, planos, programas, projetos em resultados efetivos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ALVES, A. C. Formulação e Implementação de Políticas Públicas Itergovernamentais. São Paulo. 2001. Cadernos Fundap. 22:117 – 131.
2. BEER-LOW, J. Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e a Proteção aos Recursos Naturais no Mundo e no Brasil. Relatórios 1 e 2. Núcleo de Pesquisa em Informações Urbanas. Universidade de São Paulo. 2002. Disponível em <URL: <http://www.usp.br/fau/pesquisa/infurb/urbagua/download.html>> [2003 abril].
3. CUSTÓDIO, H.B. Estatuto da Cidade e Incompatibilidades Constitucionais, Urbanísticas e Ambientais (Lei 10.257, de 10-07-2001, e Medida Provisória nº 2.220, de 4-9-2001). **Rev de Direitos Difusos** 2002; 12: 1533 – 1574.
4. JATOBÁ, S.U.S. Gestão Ambiental Urbana Aplicável a Parcelamentos Urbanos no Distrito Federal . DF. 2003. Excerto de tese de Mestrado. Centro de desenvolvimento Sustentável – CDS. Universidade de Brasília. Disponível em <URL:<http://www.unilivre.org.br/centro/textos/forum/gaudf.htm>> [2003 agosto].
5. MACHADO, P. A. L. Direito Ambiental Brasileiro. São Paulo. 2001.
6. PHILIPPI, A. Jr, MAGLIO I.C., COIMBRA, J. DE A.A., FRANCO, R.M. Municípios e Meio Ambiente. São Paulo. 1999. Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente (ANAMMA).
7. SILVA, R.T. Dossiê: Serviços Urbanos, Cidades e Cidadania. Público e Privado na Oferta de Infra-estrutura Urbana no Brasil. GEDIM: Programa Interdisciplinar – Globalização Econômica e Direitos no Mercosul. Disponível em <URL: http://www.usp.br/fau/docentes/deptecnologia/r_toledo/3textos/02gedim/GEDIMRTS.doc> [2003 abril].

