
O ZONEAMENTO AMBIENTAL E URBANÍSTICO COMO INSTRUMENTO DE TUTELA EFETIVA E EFICAZ DO MEIO AMBIENTE

Adir Ubaldo Rech

Pós-doutorado pela Universidade de Lisboa, Portugal. Doutor em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Graduado em Filosofia pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Graduado em Direito - Universidade de Caxias do Sul (UCS). Professor titular de disciplinas da graduação e pós-graduação Lato Sensu da Universidade de Caxias do Sul (UCS). Integra o quadro permanente de docentes da pós-graduação Stricto Sensu (Mestrado em Direito) da Universidade de Caxias do Sul (UCS).
End. Eletrônico: aurech@ucs.br

RESUMO

Os fundamentos legais previstos na nossa Constituição são excelentes, mas, por falta de sistematização da legislação complementar e de uma postura científica, tem-se criado uma profusão de normas, sem efetividade e sem eficácia, pois são ignorados os instrumentos básicos de preservação e conservação ambiental e de parcelamento do solo, que são os zoneamentos ambientais e urbanísticos. Enquanto isso, a ocupação, por conta das atividades humanas e econômicas, vai ocorrendo sem normas efetivas, e a degradação ambiental será cada vez mais uma realidade. A profusão de normas ambientais no Brasil tem gerado mais conflitos do que soluções. A efetividade e a eficácia das normas ambientais é uma questão mais científica do que política. A sua construção é mais simples do que parece, pois tem como instrumento básico os zoneamentos ambientais e urbanísticos, mediante um processo epistêmico, científico de construção da lei e de atos da administração pública, com vistas ao cumprimento da Constituição Federal.

Palavras-chave: Profusão de normas ambientais. Efetividade e eficácia. Construção científica. Zoneamento ambiental e urbanístico.

*URBANISTIC AND ENVIRONMENTAL ZONATION AS A TOOL FOR
EFFECTIVE AND ACTIVE ENVIRONMENTAL PROTECTION*

ABSTRACT

The legal basis of our Constitution are excellent, but due to the lack of systematization of the complementary legislation as well as scientific posture, a whole range of ineffective and inactive rules have been created profusely, since the basic tools of environmental conservation and preservation and land exploration, which are the environmental zonation is being ignored. Meanwhile, due to human and economic activities, occupation occurs without effective rules as environmental damage becomes more and more common. The large numbers of environmental laws in Brazil have created more conflicts than solutions. The effectiveness and the efficacy of the environmental legislation is more on the scientific realm than on the political one. Its constructions is easier than it seems, since it is based upon the urban and environmental zonation, considering a scientific and epistemic process to make the laws and guide public administration in order to meet the Federal Constitution.

Keywords: *Profusion of Environmental Laws. Effectiveness and efficacy. Scientific construction. Urbanistic and environmental zoning.*

1 DAS COMPETÊNCIAS PARA LEGISLAR SOBRE MEIO AMBIENTE

Não há como assegurar a tutela do meio ambiente sem uma legislação efetiva, no sentido que signifique a realidade como ela é, e eficaz, isto é, que produza resultados, mudanças significativas no comportamento da sociedade, sem que se envolvam todos os entes federativos em ações conjuntas e sintonizadas. A União, através dos seus órgãos ambientais federais, tem adotado uma postura de monopólio, chamando para si todas as competências de encaminhar e editar legislação e políticas de proteção do meio ambiente, tendo na realidade construído uma profusão de normas sem efetividade e eficácia.

Por isso, para a análise do que nos propomos, inicialmente faz-se necessária uma abordagem das competências de legislar e encaminhar políticas sobre o meio ambiente, de cada ente federativo, na forma prevista na CF/88. É lógico que os princípios norteadores que devem fundamentar a legislação infraconstitucional sobre a tutela do meio ambiente, bem como a ocupação humana sobre o solo, são aqueles já previstos na nossa Constituição, os quais serão analisados posteriormente.

Sobre as competências de cada ente federativo, assim dispõe a CF/88, no seu Artigo 24:

Art. 24 - Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

– VI – floresta, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição.

[...].

No âmbito da legislação concorrente, conforme estabelece o § 1º do Art. 24 do mesmo instituto legal, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais, sendo que, na forma do § 2º do referido Artigo, a competência da União de estabelecer normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

No caso de inexistência de lei federal estabelecendo normas gerais, os Estados exercerão a competência plena, na forma do disposto no § 3º do Art. 24 da CF/88.

Praticamente todos os temas abordados no inciso VI, do Art. 24

da CF/88, dispõem de legislação federal, que teoricamente deveria estabelecer normas gerais, mas normalmente esgota o tema. Em relação à preservação das florestas, por exemplo, se tem como normas gerais editadas pela União a Lei Federal n. 4.771/65 (Código Florestal), agora substituída pelo novo código, e a Lei n. 7.754/89, que estabelecem medidas de proteção das florestas existentes nas nascentes dos rios. O novo Código Florestal muito pouco avança na garantia de um ambiente ecologicamente equilibrado e ingressa em particularidades locais dos Estados e Municípios, assim como o faz a Lei Federal do Parcelamento do Solo, quando deveriam ser legislações norteadoras de princípios, diretrizes e políticas de zoneamento.

Toda a legislação federal, que estabelece normas gerais, poderá ser complementada pelos Estados, buscando atender às suas peculiaridades, assim como, na forma do Art. 30, inciso II, da CF/88, pode ser suplementada pelos Municípios, no que couber para atender aos interesses locais.

Portanto, é juridicamente possível que os municípios também legislem no que couber, por exemplo, sobre matas ciliares, florestas, defesa e parcelamento do solo, etc. As florestas ou espécies localizadas no município podem ter sua preservação ou conservação baseada apenas num interesse meramente local, como é o caso das hortênsias em Gramado, no RS, os Campos de Cima da Serra Gaúcha, no RS, etc. devendo, nesse caso, ser objeto de legislação municipal, buscando, se for o caso, adequar a própria legislação federal aos interesses locais.

São também exemplos as matas ciliares ou a ocupação dos espaços sobre as bacias de captação de água para abastecimento de uma cidade, que pode ser de interesse específico de um determinado município, o que deve ser objeto de legislação municipal. De outra parte, a CF/88, no seu Art. 23, assim preceitua:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

VI – **proteger** o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII – **preservar** as florestas, a fauna e a flora;

[...].

O dispositivo constitucional reforça o que se afirmou acima. A forma como essa **proteção** ou **preservação** será concretizada deve ser ob-

jeto de legislação *federal* no que se refere a normas gerais, *estadual* no que diz respeito a interesses dos Estados ou *municipal* quando se trata de interesse local ou complementar à legislação federal e estadual no que couber. A administração pública está vinculada à lei e não há como praticar atos de tutela do meio ambiente sem lei.

Exemplificando, um prefeito municipal, por exemplo, não tem como proteger as bacias de captação de abastecimento de água de seu município, sem que isso esteja previsto em lei, assim como o prefeito de Gramado não pode obrigar a proteção das hortênsias, sem que isso esteja previsto em lei.

O que pode e deve ser praticado são atos vinculados à lei, portanto, mesmo questões de interesse regional ou local deverão estar expressas em lei estadual ou municipal própria. A administração pública, na forma do que dispõe o Art. 37 da CF/88, está vinculada à lei e somente o que está na lei pode ser praticado. Portanto, para que os entes federativos possam exercer essa competência comum, especialmente no que se refere aos interesses estaduais e municipais, é necessário que sejam adotadas legislações pertinentes.

Existe no Rio Grande do Sul, por exemplo, o Bioma *Pampa*, cuja biodiversidade e fundamentalmente a sua importância para o Rio Grande do Sul, quer pela sua história, tradições e economia, deve ser objeto de lei estadual.

Nesse sentido, já dispõe a Constituição Estadual:

Art. 251.

[...]

XVI – valorizar e preservar o Pampa Gaúcho, sua cultura, patrimônio genético, diversidade de fauna e vegetação nativa, garantindo-se a denominação de origem.

[...].

Sobre a valorização e preservação do Bioma *Pampa*, afirma Rech:

O pampa gaúcho nada mais é do que as pastagens naturais utilizadas para a criação de gado, as quais devem ser conservadas na sua diversidade, garantindo-se, inclusive, a denominação de origem. É, sem dúvida, um patrimônio natural de significativo valor histórico, cultural e econômico que não pode ser descaracterizado¹.

¹ RECH, In: BUTZKE; DALLA ROSA, 2011, p. 45.

O Rio Grande do Sul nunca regulamentou tal dispositivo da Constituição Estadual, o que deveria ser feito, mediante zoneamento ambiental estadual, estabelecendo normas de preservação, conservação, ocupação e manuseio do solo, relativamente ao território caracterizado pelo Bioma *Pampa*. Na falta de zoneamento e legislação estadual, os órgãos ambientais aplicam a legislação federal, muitas vezes de forma equivocada e contrária aos próprios interesses do Estado. É o caso da polêmica das queimadas controladas dos campos de Cima da Serra Gaúcha, em locais em que são impraticáveis outras formas de manuseios.

Butzke, sobre as queimadas controladas nos Campos da Serra Gaúcha, afirma:

A preservação dos Campos de Cima da Serra, de origem antropogênica somente se mantém pela intervenção antrópica direta ou via manejos como pastoreio pelo gado, o uso do fogo ou roçadas onde for possível, para eliminar a vegetação do extrato arbustivo (formado por arbustos e arvoretas) que são um estágio precursor de uma nova floresta².

Mesmo relativamente a questões de competência privativa da União, como é o caso das águas, as microbacias hidrográficas destinadas ao abastecimento de água potável, no âmbito dos municípios, são de interesse exclusivamente local, cuja competência para legislar é do município, sob pena de violação de princípio federativo. A CF/88, no inciso IV do seu Art. 22, estabelece como competência privativa da União legislar sobre as águas, o que não significa que, na forma do Art. 30, inciso I do mesmo instituto legal, os interesses locais sobre as águas não possam ser legislados pelos municípios, como, por exemplo, o zoneamento para a preservação, conservação e ocupação do solo sobre as bacias de captação de água potável para o abastecimento da população urbana de um determinado município.

A Lei Federal n. 9.433/97, por exemplo, institui normas gerais sobre a Política Nacional de Recursos Hídricos. O referido instituto legal, no seu Art. 1º, assim dispõe:

Art. 1º - A política nacional de recursos hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos:

²BUTZKE; DALLA ROSA, 2011, p. 29.

I – a água é um bem de domínio público;

[...]

VI – a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades;

[...].

Sendo a água um bem de domínio público e com gestão descentralizada, não há como ignorar o papel dos municípios nas questões de interesse local. Além disso, o referido instituto legal afirma, no inciso V do seu Art. 3º, que a gestão de recursos hídricos deve ser articulada com o do uso do solo, implicando, necessariamente, zoneamentos especiais de ocupação do solo urbano ou rural, buscando limitar atividades agropastoris ou econômicas e de ocupação do solo compatíveis, cuja competência é dos Municípios, através dos Planos Diretores Municipais.

Portanto, fica evidente que a efetividade da questão ambiental passa também pela necessidade de se utilizar o Direito Urbanístico, buscando regulamentar localmente a forma de ocupação do solo e de atividades que não comprometam as bacias hidrográficas com vistas ao abastecimento de água da população.

A Lei Federal n. 9.433/97, no seu Art. 31, reforça o entendimento, quando dispõe:

Art. 31 - Na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, os Poderes Executivos do Distrito Federal e dos Municípios promoverão a integração das políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente com as políticas federal e estadual de recursos hídricos.

É lógico que o Distrito Federal e os Municípios são entidades federativas que existem para adequar a legislação aos interesses da população, que não reside na União e nem nos Estados, mas nos Municípios. Essa base do sistema federativo deve atuar como subsidiária e complementar, independentemente de ser ou não competência privativa da União. Os interesses locais não são privativos da União, sob pena de se admitir que a União tem poderes absolutos e que pode desprezar os interesses locais e o princípio do sistema federativo. É notório que a adaptação da legislação aos interesses locais não autoriza ninguém a desprezar a necessária preocupação com políticas de interesse nacional e estadual.

2 A CF/88 E OS PRINCÍPIOS DE TUTELA DO MEIO AMBIENTE

A nossa CF/88 traz um capítulo especial sobre meio ambiente. Mas o Art. 225 é o fundamento que alicerça todo o ordenamento jurídico, embora, ao mesmo tempo, deixe tudo em aberto para interpretações políticas, econômicas, sociais e ambientais isoladas, comprometendo a própria efetividade e eficácia da norma, enquanto não for trabalhada de forma científica.

Assim estabelece a Constituição:

Art. 225 - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

O dispositivo constitucional coloca o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito do homem. A primeira discussão que está em voga é se estamos diante de um direito fundamental ou de um mero direito de bem-estar físico, que busca apenas evitar danos ao meio ambiente, de modo que afetem a qualidade de vida.

É necessário partir da premissa de que o homem faz parte do meio ambiente, pois nasceu no seio dele e é dele totalmente dependente. A vida, para ser preservada, necessita de um meio ambiente equilibrado, portanto o homem, para continuar a ter segurança de seu existir, prescinde da existência de um meio ambiente equilibrado.

Negar ou não admitir que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental do homem é o mesmo que permitir que a vida humana seja colocada em risco ou que, aos poucos, seja eliminada a própria espécie humana. Tudo que diz respeito à segurança da continuidade da existência e da dignidade do próprio homem é direito fundamental, devendo ser, por isso, uma das primeiras preocupações do Estado a de criar instrumentos de tutela da vida e da dignidade humanas das presentes e futuras gerações.

Nesse sentido, Sarlet e Fensterseifer afirmam:

A Constituição Federal de 1988, no seu art. 225, *caput*, e art. 5º, § 2º atribui ao direito ao ambiente o *status* de direito fundamental do indivíduo e da coletividade,

bem como consagrou a proteção ambiental como um dos objetivos ou tarefas fundamentais do Estado Democrático – e Socioambiental – de Direito brasileiro. Há, portanto, o reconhecimento, pela ordem constitucional, da dupla funcionalidade da proteção ambiental no ordenamento jurídico brasileiro, que assume tanto a forma de um objetivo tarefa do Estado quanto um direito (dever) fundamental do indivíduo e da coletividade³.

Alegar que não se trata de direito fundamental pelo fato de não estar elencado no Art. 5º da Constituição é ignorar que a vida é condição fundamental da existência humana e que, sem a sua preservação em todas as suas formas, não há homem e tampouco direitos. Isso efetivamente está consolidado, há muito, pelo entendimento de doutores e pesquisadores do Direito.

A grande discussão que resta sobre o meio ambiente ecologicamente equilibrado é conceitual, no sentido de que é efetivo e cientificamente, *ambiente ecologicamente equilibrado*. Nisso há, ainda, muito de subjetivismo, conceitos ideológicos, econômicos, sociais e políticos. Há muito modismo, fanatismo, radicalismo, liberalismo e outros *ismos*, que não são apropriados para construir essa definição de ambiente ecologicamente equilibrado, por ser essa uma construção epistêmica, científica, que deve ser precedida do devido processo científico, considerando cada caso, espaço ou realidade especificamente, no sentido de que sejam preservados. Há espaços que devem ser preservados para outras espécies de vida, pois o homem não é o centro da vida.

Nesse norte, afirma Machado:

O homem não é a única preocupação do desenvolvimento sustentável. A preocupação com a natureza deve também integrar o desenvolvimento sustentável. Nem sempre o homem há de ocupar o centro da política ambiental, ainda que comumente ele busque um lugar prioritário. Haverá casos em que para se conservar a vida humana ou para colocar em prática a “harmonia com a natureza” será preciso conservar a vida dos animais e das plantas em áreas declaradas inacessíveis ao próprio homem. Parece paradoxal chegar-se a essa solução do impedimento do acesso humano, que, afinal de contas, deve ser decidida pelo próprio homem⁴.

O autor reforça a necessidade de zoneamentos ambientais, de preservação de determinados espaços e dos ecossistemas existentes, fazen-

³ SARLET; FENSTERSEIFER *apud* AGUSTIN; STEINMETZ, 2011, p. 10.

⁴ MACHADO, 2005, p. 65.

do referência a que o homem necessita também ocupar espaços para suas atividades, definindo lugares prioritários. Portanto, para que se possa assegurar um ambiente ecologicamente equilibrado, necessita-se de normas que assegurem um zoneamento ambiental, de modo que a vida, nas suas diversas formas, seja preservada, bem como espaços destinados à ocupação humana também o sejam. A isso denominamos de zoneamento urbanístico, com garantia de sustentabilidade ambiental, social e econômica.

Efetivamente, para que o homem possa viver, necessita ocupar espaços e nele construir suas casas e desenvolver atividades de sobrevivência e viver com dignidade. Portanto, nem sempre a derrubada de algumas árvores ou a construção de uma represa para abastecimento de água ou a produção de energia podem ser consideradas atos de degradação ambiental que podem afetar o ambiente ecologicamente equilibrado. Muitas vezes o armazenamento de água e as compensações feitas por exigência legal estabelecem um ambiente ecologicamente equilibrado superior àquele já existente.

Essa constatação deve ser científica e não jurídica ou sob a ótica de conhecimentos isolados. Assim como a redução do tamanho das matas ciliares, de forma geral, não foi um procedimento correto, pois a norma não foi precedida de um estudo científico que assegurasse qual é o tamanho que devem ter as matas ciliares para definir também o espaço a ser ocupado por atividades humanas e que efetivamente assegurem um ambiente ecologicamente equilibrado. Os constantes alagamentos ao longo do rio Itajaí, em Santa Catarina, e nas marginais da cidade de São Paulo são um exemplo de ocupação equivocada e da incorreção das normas ambientais e urbanísticas.

As discussões e definições sobre normas ambientais e urbanísticas não podem simplesmente estar baseadas em argumentações criativas, de caráter econômico ou político. Atribuir ao capitalismo que tudo devasta com vistas à produção de riquezas ou de lucros ou pregar o socialismo como forma de preservação ambiental e produção de riquezas para todos significa que, necessariamente, é preciso manter a ocupação humana, o trabalho, o capitalismo, pois não há distribuição de riquezas sem produção de riqueza ou capital e, assim, continuaremos a poluir o meio ambiente. A ocupação humana independe de um sistema político. O que faz a diferença são normas cientificamente corretas de ocupação.

Os economistas fazem previsões acerca de crescimento negativo, com milhares de pessoas desempregadas e passando fome, o que significa

que é preciso aumentar os postos de trabalho e, conseqüentemente, a produção de bens e serviços a serem colocados no mercado para consumo. Sem consumidores não há trabalho, e trabalho não se cria sem espaços destinados à produção agrícola e às diversas atividades econômicas que precisam atender às necessidades humanas.

Gullo e Albeche afirmam que “dada a sazonalidade das culturas, as oportunidades de emprego e renda dos municípios são pequenas e necessitam atrair interessados para suprir os momentos de pico da demanda”⁵, o que remete à necessidade de zoneamentos específicos de culturas, como é o caso do Vale dos Vinhedos, em Bento Gonçalves/RS, buscando o desenvolvimento sustentável. Não significa que nesses espaços tudo deva ser devastado para dar lugar à cidade ou à produção de alimentos, mas é preciso respeitar os zoneamentos ambiental e urbanístico.

No entanto, a postura ambientalista radical que tudo quer preservar e apregoa que aos homens cabe apenas subir nas árvores para colher os frutos, não é o caminho da sustentabilidade e tampouco da garantia da dignidade humana. A preservação pura e simples de tudo acabaria expulsando o próprio homem do Planeta, pois o homem é o único que efetivamente devasta a mata nativa para morar e plantar outras culturas de sobrevivência.

Não há dúvidas de que a questão ambiental não pode ser apenas uma preocupação antropocêntrica e tampouco apenas socioambiental. A preservação e a conservação ambientais têm que ser tratadas como uma preocupação biocêntrica, isto é, de preservação da vida, em todas as suas espécies e formas, o que implica, obrigatoriamente, estabelecer espaços ou zoneamentos ambientais para a sobrevivência das mais variadas biodiversidades existentes, entre as quais o próprio homem.

A definição de espaços de ocupação humana, além de necessária, é plenamente possível ser feita sem comprometer o ambiente ecologicamente equilibrado. Isso se faz através de zoneamentos urbanísticos, com regras de ocupação definidas, pensando nas várias atividades indispensáveis à sobrevivência digna do homem, conservando o que deve ser conservado, preservando o que deve ser preservado, buscando assegurar um ambiente ecologicamente equilibrado.

O princípio da sustentabilidade, previsto inclusive no Estatuto da Cidade, não surgiu para justificar o desenvolvimento econômico, mas para assegurar um ambiente ecologicamente equilibrado. Apesar de ser um princípio de direito, o princípio da sustentabilidade não pode ter apenas

⁵ GULLO; ALBECHÉ, *In*: BUTZKE; DALLA ROSSA, 2011, p. 72.

legitimidade, isto é, não pode ser construído por políticos eleitos pela população. Em termos políticos, o homem é o bem maior, porque vota.

Bosselmann, referindo-se à produção de leis pelo Poder Público, afirma:

Em termos jurídicos, os seres humanos valem muito mais do que o meio ambiente como objeto de proteção. Ainda não há uma concepção compartilhada em comum de que o bem-estar humano depende do bem-estar de todo o mundo vivo. Por isso, não surpreende que o desenvolvimento dos direitos humanos ambientais desde a década de 1980 tenha sido dominado pelo antropocentrismo tradicional⁶.

Também não há possibilidade de construção de normas de sustentabilidade da vida e da dignidade humana sob a ótica de justificativas e fundamentações teóricas e práticas e de determinados conhecimentos isolados como de juristas, economistas, ambientalistas, biólogos, urbanistas, etc. Deve ser uma preocupação e uma construção epistêmica, científica, capaz de produzir normas inteligentes.

Os administradores públicos, a quem cabe coordenar políticas de sustentabilidade, sempre dão desculpas populares, visíveis, simpáticas e compreensíveis para a população, quando ocorrem catástrofes decorrentes da degradação do meio ambiente. Afirmando que os eventos da natureza são imprevisíveis e requerem obras de saneamento. Mas o fato é que, ano após ano, se repetem os mesmos problemas decorrentes de ocupações humanas em locais inadequados ou de forma não sustentável, pois as soluções sempre foram paliativos e nunca ações cientificamente sustentáveis.

Sobre a responsabilidade do Poder Público, afirmam Sarlet e Fensterseifer:

Ainda que, em vista de tudo deva ser atribuído um peso considerável à proteção do meio ambiente por parte de responsáveis não estatais, sobre o Estado recai de fato numa clara preponderância na imposição das metas de proteção do meio ambiente com base na tarefa de assecuração do bem comum a ele confiada e à tarefa de liderança a ele reservada na estipulação de prioridades infraestatais, bem como nos recursos de poder de que dispõe⁷.

⁶ BOSSELMANN *apud* SARLET, 2010, p. 77.

⁷ SARLET; FENSTERSEIFER, *In*: SARLET, 2010, p. 45.

Na realidade, a população ocupa espaços muitas vezes definidos em lei ou mesmo locais sem definição em normas, cuja competência para assegurar um ambiente ecologicamente equilibrado é do próprio Estado, mas que, normalmente, se omite ou, quando o faz, não se mostra eficiente, pois não adota o devido processo científico para praticar tais atos.

No entanto, a nossa Carta Magna preceitua, no seu Art. 37, que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Portanto, não é por falta de previsão legal que se verifica que muitos atos da administração pública não têm efetividade e eficácia, além de produzirem resultados desastrosos para o meio ambiente, causando danos ao homem e à sociedade.

Ocorre que conceitos jurídicos sobre eficiência, assim como sobre meio ambiente ecologicamente equilibrado, são subjetivos, políticos, culturais, ideológicos e desprovidos de procedimentos cientificamente adequados antes da prática do ato da administração pública.

Para fundamentar o que está afirmando, toma-se como exemplo que, mesmo após a adoção de Planos Diretores, portanto de normas urbanísticas e ambientais, que buscam contemplar a função socioambiental da propriedade, constatam-se que as ocupações nas cidades, nas periferias e na ampliação do perímetro urbano não têm sido eficientes. A população tem amargado com consequências graves: alagamentos e deslizamentos de terra como ocorreu em Angra dos Reis, no Rio de Janeiro e em Niterói, entre tantos outros fatos que estão apenas dando os primeiros sinais da reação da natureza.

A criação de bairros e a construção de usinas nucleares em locais inadequados, como no Japão e na Rússia, vitimaram, recentemente, milhares de pessoas e colocaram em risco qualquer conceito de sustentabilidade ambiental, econômica e social. O mesmo problema se dá com a localização das usinas nucleares no Brasil.

Não basta que exista um ordenamento jurídico de tutela do meio ambiente, é preciso a construção e a preocupação científicas que assegurem efetividade e eficácia. Há uma enormidade de normas ambientais que não levam a lugar algum, pois estão desprovidas de princípios norteadores e de cientificidade. Kant, nesse sentido, já afirmava que “de fato, a diversidade das regras necessita de princípios, mas é a exigência da razão que

leva ao entendimento cientificamente correto⁷⁸.

Sem a observância do princípio da eficiência não existem normas inteligentes, não há segurança quanto ao desenvolvimento sustentável e nem garantia de um ambiente ecologicamente equilibrado. A eficiência pressupõe que os atos da administração pública sejam praticados com conhecimento científico acerca da área objeto de decisão.

Não estamos exigindo que o administrador ou legislador ou o Judiciário domine o conhecimento sobre a área em que vai praticar o ato, pois nem sempre a legitimidade, a competência e a eficiência andam juntas. Até porque não há como o administrador público dominar todos os conhecimentos, como exemplo: urbanismo, energia, educação, segurança, saúde, meio ambiente, etc. É necessário, isso sim, que o ato seja precedido do devido processo científico ou que seja resultado de uma construção epistêmica.

Apesar de ser um princípio da administração pública previsto na Constituição, o princípio da aplicação é concretizado de forma subjetiva, ao arbítrio de conceitos e interpretações empíricas e sob o argumento da dificuldade ou da impossibilidade de objetivar o que seja eficiência ou de medir seus resultados.

Ao tentar conceituar eficiência, Bucci explica que

um serviço ineficiente não é apenas do ponto de vista do usuário, apenas um mau serviço; é principalmente uma manifestação do Poder Público que utiliza recursos materiais e humanos reservados pela caixa comum e que se afasta da sua razão de ser, que é atuar para a realização dos interesses públicos⁹.

O conceito afirma que se deve levar em consideração o tipo de serviço prestado à população, o que envolve uma avaliação subjetiva do que seja um bom serviço e um mau serviço. De outra parte, refere-se à utilização dos recursos públicos reservados pelo caixa, que se afastam da razão de ser e que são utilizados para fins que não sejam do interesse público. Nesse caso, é um problema que se resolve pelo princípio da legalidade, que vincula a aplicação dos recursos públicos ao da impessoalidade, evitando que sejam aplicados para satisfazer interesses privados e não públicos.

O princípio da eficiência não pode ser um mero conceito descri-

⁷⁸ KANT, 1997, p. 302.

⁹ BUCCI, 2002, p. 176.

cionário, subjetivo, mas decorrente de um método epistêmico, científico, que apura e assegura resultados positivos à sociedade¹⁰, no sentido de evitar riscos perfeitamente mensuráveis e previsíveis, garantindo sustentabilidade, bem-estar e segurança às presentes e futuras gerações.

O processo científico, na prática dos atos da administração pública, não é apenas uma nova tese, que vem discutir a necessidade que determinados atos tenham, como pressuposto preparatório, o devido processo científico, mas é um imperativo legal, já contemplado no nosso ordenamento jurídico e que visa a assegurar a eficiência. Sua previsão legal decorre do próprio Art. 37 da CF/88, pois, ao preceituar que a administração pública deve pautar-se pela eficiência, significa dizer que a mesma deve adotar instrumentos científicos para assegurar que a eficiência seja garantida.

Na realidade, o princípio da eficiência está previsto na nossa Constituição e até hoje o que se tem discutido é o seu conceito e a dificuldade para medir resultados. Os resultados, especialmente decorrentes das questões ambientais e urbanísticas, estão em toda parte, com vítimas humanas e prejuízos irreparáveis.

Eficiência é prevenir resultados negativos. Certamente se tivesse sido adotado um procedimento científico antes de autorizar a ocupação, bem como dimensionar o sistema de esgoto pluvial, São Paulo não estaria todos os dias com suas ruas alagadas. Tampouco, haveria 200 km de congestionamento se o Poder Público tivesse dimensionado cientificamente índices construtivos adequados com o sistema viário e de transporte. O procedimento para a prática do ato eficiente é muito mais importante do que o ato em si, pois o ato só será eficiente se for precedido por fundamentos científicos que serão externados no devido processo científico.

O Art. 218 da CF/88 deixa expresso que o Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológica. Os § 1º e 2º do referido dispositivo legal deixam claro que a pesquisa que diz respeito ao interesse público e à solução dos problemas nacionais terá prioridade, o que implica dizer que toda vez que a administração praticar atos de interesse público, com consequências imprevisíveis e que visem a solucionar problemas nacionais, deve se pautar por procedimentos científicos.

A ciência não é instrumento apenas para alicerçar atos da iniciativa privada, que, para assegurar o lucro, reveste-se de todo um processo de planejamento científico, mas que, fundamentalmente, deve ser utilizada

¹⁰ Conceito encontrado em dicionários de Língua Portuguesa.

para preparar os atos da administração pública, que têm consequências ambientais, sociais, econômicas e sobre a vida das pessoas.

A instauração do devido processo científico, antes da prática de determinados atos da administração pública, é a única forma de garantir o uso da ciência, da pesquisa e do conhecimento no encaminhamento eficiente das questões que envolvem interesse público e problemas nacionais mais complexos, como meio ambiente e urbanismo, as quais possam comprometer o bem-estar das presentes e futuras gerações. A obrigatoriedade de concursos públicos, buscando selecionar os mais capazes, é indicativo certo da preocupação do legislador com a eficiência da administração pública.

Ocorre, também, que muitos atos que deveriam ser praticados por servidores concursados e qualificados, na maior parte das vezes, são praticados sem a instauração do devido processo científico, sem a preocupação com fundamentos epistêmicos, conhecimentos que poderiam ser trazidos nos autos do processo para a decisão final e eficiente do administrador.

É comum pensar-se que, para praticar um ato de administração, basta apenas competência e observar o que dispõe o Art. 37, quanto à legalidade, à publicidade, à impessoalidade e à moralidade, sendo a eficiência uma questão subjetiva ou que deverá ser avaliada posteriormente. Ocorre que as consequências advindas de atos ineficientes, na maioria das vezes, não têm mais solução.

Na realidade, embora a nossa Constituição tenha adotado a eficiência como preocupação, muito pouco temos avançado nesse sentido, e a ineficiência é notícia todos os dias. É importante que as leis sejam legítimas e efetivas. Mas é fundamental que sejam eficientes e que não venham a comprometer a dignidade, a saúde, a vida e a segurança da presente e das futuras gerações. O positivismo, por si, há muito tempo, deixou de ser segurança jurídica absoluta e está longe de ser eficiente, pois, muitas vezes, as leis são feitas para atender a alguns interesses econômicos e corporativos, não tendo nenhuma preocupação com a sociedade e muito menos com a eficiência.

Nos Parlamentos, especialmente no do Brasil, não há representação da maioria dos interesses do povo, mas sempre das minorias. São os representantes dos banqueiros, dos ruralistas, do MST, da esquerda ou da direita; os interesses da sociedade muitas vezes não são prioridade, e a eficiência não depende apenas da legitimidade do Parlamento. Esses interesses, na maior parte das vezes, não têm preocupação alguma com a efi-

ciência. Não importam quais serão as consequências futuras das decisões tomadas, pois o que está em jogo é apenas o interesse individual, corporativo, político-partidário do momento, mesmo que legítimo.

Para fundamentar o que estamos afirmando, trazemos, como exemplo, texto sobre a supressão das matas ciliares, como está previsto no Art. 23 do Código Florestal do Rio Grande do Sul, que assim estabelece: “A supressão da mata ciliar é permitida por lei, quando necessário à execução de obras, planos ou projetos de utilidade pública ou interesse social”.

O fato é grave, pois não prioriza a eficiência. Não há motivos suficientemente fortes que possam autorizar a supressão da mata ciliar, especialmente num país continental, onde há espaços de sobra para obras e projetos de interesse social. O que representa mais um interesse social: a preocupação de garantir que as águas não invadam nossas cidades ou que se preservem os ecossistemas e o ambiente ecologicamente equilibrado? Um ato dessa natureza não é uma questão de legitimidade do Parlamento, mas um problema de caráter técnico, que necessita da instauração do devido processo científico, buscando conhecimentos epistêmicos para uma decisão eficiente e segura.

Nesse viés, veja-se a opinião de Simioni: “Neste contexto, para a supressão de uma APP, é necessário corromper o sistema político, na medida em que será necessário ao empreendedor suplicar ao legislativo a aprovação [...]. Abre-se uma possibilidade de corrupção”¹¹.

Acrescentamos ao pensamento de Simioni, de corrupção, eleitoreiro e político, um adjetivo que é muito pior: de comprometimento da segurança, da vida, da dignidade e dos direitos fundamentais das presentes e futuras gerações. A adoção de normas dessa natureza pode comprometer tudo isso e muito mais.

Normas de Direito Urbanístico, que definam os locais que podem ser ocupados por atividades humanas, assim como as normas de Direito Ambiental, que estabeleçam regras de relações com o meio ambiente não podem ficar ao arbítrio de decisões políticas, de interesses econômicos e de grupos, mas, fundamentalmente, devem estar pautadas por princípios cientificamente corretos, que protejam as presentes e futuras gerações. Não há como admitir que possam ser adotadas normas legais que não sejam eficientes e que venham a colocar em risco a segurança de toda a sociedade.

Não se pode aceitar a adoção de normas que comprometam a sustentabilidade socioambiental e a segurança das pessoas e de ecossistemas.

¹¹ SIMIONI, 2006, p. 187.

Portanto, não há como exigir que a eficiência das normas seja assegurada, sem o devido preparo da decisão, mediante um processo científico, que tem natureza epistêmica.

Finalmente, a constatação da ilegalidade de atos da administração, que violou o princípio da eficiência e sua revisão judicial, não pode ficar aguardando resultados ou a discussão de conceitos de eficiência, posto que isso se dá de forma imediata, pela simples apuração de que o ato praticado não foi precedido do devido processo científico. Não podemos continuar simplesmente adotando conceitos empíricos de eficiência, brincando de legalidade e assistindo a milhares de pessoas sendo vítimas de atos ou omissões da administração pública. A Constituição só precisa ser cumprida.

Os demais princípios de Direito Ambiental e Urbanístico, amplamente consagrados (da prevenção, da precaução, do protetor-recebedor, da sustentabilidade, etc.), seriam efetivamente garantidos, pois todos eles prescindem do devido processo científico para a sua aplicação efetiva.

3 DA PROFUSÃO DE NORMAS E A CONSTRUÇÃO DOS ZONEAMENTOS AMBIENTAIS E URBANÍSTICOS

Na realidade, no Brasil, têm sido uma constante as iniciativas de multiplicar a legislação sobre meio ambiente, sem nenhuma preocupação com a sua efetividade, eficácia e cientificidade. Projetos sobre a tutela do meio ambiente são sempre polêmicos e simpáticos à população o que fascina e multiplica as iniciativas. O fato tem criado uma profusão de normas ambientais que não cumprem com seus objetivos e têm gerado conflitos entre os entes federativos, não se verificando nenhuma eficácia no que se refere à sociedade local, que, apesar de simpatizar com as bandeiras ambientalistas, tem degradado o meio ambiente por necessidades sociais ou interesses econômicos, com ocupações sem nenhuma sustentabilidade, muitas vezes legais mas cientificamente incorretas.

Argerich, sobre o manejo dos ecossistemas, afirma:

A construção do paradigma da sustentabilidade está permanentemente em disputa e a estratégia de crescer para depois repartir está presente mais do que nunca. Necessita-se, porém, de um instrumento científico e jurídico eficiente e eficaz para a construção da sociedade com relação ao capital humano e ao social no manejo adequado dos ecossistemas¹².

¹²ARGERICH, In: SPAREMBERGUER; AUGUSTIN, 2004, p. 40.

O Brasil, mais do que criar leis ambientais, necessita planejar cientificamente a ocupação do seu território, pois é pela ocupação humana que se dá a degradação ambiental. A ocupação planejada do território brasileiro só ocorrerá com a definição de zoneamentos ambientais de tutela da biodiversidade e dos ecossistemas, definindo as áreas de preservação e conservação de interesse nacional, devendo os Estados Federativos fazer o mesmo, naquilo que é de seu peculiar interesse ou de interesse regional, como é o caso do Bioma *Pampa* e os campos de Cima da Serra no Rio Grande do Sul, das paisagens notáveis, etc.

De sua parte, os Municípios devem adotar zoneamentos de interesse local, a exemplo de Gramado, RS, no que se refere à preservação e conservação ambientais de áreas de interesse turístico. Finalmente, os Planos Diretores Municipais, por sua vez, respeitando os zoneamentos ambientais federais, estaduais e municipais, poderão legislar sobre normas de ocupação do solo e atividades proibidas ou permitidas, estabelecendo zoneamentos urbanísticos. Portanto, são instrumentos básicos de tutela do meio ambiente e ocupação humana sustentável, o zoneamento ambiental e o zoneamento urbanístico.

Não há outra forma de organizar a profusão de normas existentes dando efetividade e eficácia à legislação ambiental e evitando ocupações inadequadas, socioambientalmente insustentáveis, a cujas consequências assistimos todos os dias: desabamento de morros, ocupação irregular de loteamentos nas periferias das cidades ou invasão de áreas que deveriam ser preservadas, devastação de florestas, matas ciliares e a consequente invasão das águas dos rios que devastam ocupações ribeirinhas.

Os maiores problemas ambientais decorrem das atividades humanas, por falta de zoneamentos ambientais de preservação e conservação dos ecossistemas e de zoneamentos urbanísticos socioambientalmente sustentáveis, cientificamente corretos, o que tem resultado em verdadeiras catástrofes, com mortes, prejuízos econômicos incalculáveis, alagamentos, águas poluídas, degradação ambiental e humana, numa demonstração clara e incontestável da falta de efetividade das normas ambientais e urbanísticas existentes.

A profusão de normas ambientais deve ser unificada tendo como base o Zoneamento Ambiental Nacional, Estadual e Municipal. A partir disso, tendo como plataforma os zoneamentos, deverão ser adotadas normas de preservação e conservação do meio ambiente, que estarão expressas em Código Nacional, Código Estadual e Código Municipal do Meio

Ambiente. É importante observar que o zoneamento é o alicerce sobre o qual deve ser construída a legislação ambiental. A forma como produzimos legislação, dissociada dos zoneamentos ambientais, é a causa da profusão de normas sem efetividade.

Além disso, é o zoneamento ambiental a base de todo o planejamento de ocupação e parcelamento do solo, que se dá posteriormente nos Municípios, através dos zoneamentos urbanísticos, nos quais ficam definidas as diversas atividades sociais e econômicas a serem desenvolvidas ou restringidas sobre um determinado espaço territorial. Sem essas providências básicas, continuaremos com a profusão de normas já existentes, mas sem efetividade e sem muita eficácia.

Não há como concretamente tutelar o meio ambiente e tampouco assegurar o desenvolvimento socioambientalmente sustentável, sem zoneamentos ambientais e urbanísticos em todo o território do Brasil. Todos os Municípios, independentemente do número de habitantes, devem ter, no mínimo, definido o zoneamento ambiental municipal e o zoneamento urbanístico de ocupação do solo, na forma prevista no Estatuto da Cidade.

A edição da Lei Complementar Federal n. 140/2011, apesar de ser mais uma dentre tantas outras normas, regulamenta o que a CF/88 já determinou e que nada foi feito de efetivo, concreto e eficaz em termos ambientais. A referida lei poderia se resumir no que dispõe o inciso IX, do seu Art. 7º, que determina que uma das atribuições administrativas da União é elaborar o zoneamento ambiental nos âmbitos nacional e regional, bem como o que dispõe o inciso IX do Art. 8º, quando afirma que cabe aos Estados elaborar o seu zoneamento ambiental estadual, em conformidade com o zoneamento ambiental nacional e regional. E, finalmente, nos incisos IX e X do Art. 9º, que manda os Municípios elaborarem o Plano Diretor, observando os zoneamentos ambientais, bem como que definam espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos. Elaborados os zoneamentos ambientais, cabe aos Municípios, respeitando os referidos zoneamentos, estabelecerem normas urbanísticas de ocupação das diversas atividades humanas em seus respectivos territórios, através dos Planos Diretores.

No entanto, a lei não estabelece prazo para que a definição dos zoneamentos ambientais seja concretizada, bem como não estabelece penalidades ou sanções para o descumprimento da lei, o que nos leva a concluir que dificilmente os zoneamentos serão efetivados.

O restante da Lei Complementar n. 140/2011 nada cria de novo e

nada torna efetivo, pois tudo depende novamente da vontade política, que, mesmo que exista, carece de eficiência. Na realidade, vamos continuar assistindo, mais uma vez, por muitas décadas, ao aumento da quantidade de normas ambientais e urbanísticas sem eficácia e que descumprem os princípios de tutela do meio ambiente e de ocupação humana sustentável, já prevista na nossa Carta Magna e no Estatuto da Cidade.

O zoneamento ambiental é a plataforma sobre a qual os Municípios definem os zoneamentos urbanísticos, implantando seus Planos Diretores de ocupação urbana e rural.

A degradação ambiental decorre da ocupação humana, já que sem zoneamento ambiental e Planos Diretores, se estará permitindo toda espécie de ocupação e em qualquer lugar, o que, além de degradar o meio ambiente, fere o princípio constitucional e o direito fundamental a um ambiente ecologicamente equilibrado, causando danos à vida humana, imensos prejuízos econômicos e gastos públicos.

A nossa Constituição assim dispõe sobre o zoneamento ambiental, no seu inciso III, parágrafo 1º do Art. 225:

[...]

III – definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção. [...]

A nossa Carta Magna está determinando que, em todas as unidades da Federação: União, Estados e Municípios, se definam espaços territoriais importantes de preservação permanente, em face de ecossistemas, biodiversidades, etc., atributos que justificam a sua proteção, com vistas a assegurar também um ambiente ecologicamente equilibrado para as gerações vindouras.

Autoriza o dispositivo constitucional a supressão dessas áreas apenas através de lei. Já nos referimos que não basta a existência de uma simples lei para autorizar a supressão de zoneamentos ambientais, mas é necessário o devido processo científico que ateste a necessidade e as consequências ao meio ambiente decorrentes da supressão. Além disso, o processo vai constatar que há a possibilidade de compensações ambientais nas proximidades, no sentido de que venham assegurar e melhorar o meio ambiente da referida região, bem como da biodiversidade presente no local.

A simples autorização por lei estaria admitindo e permitindo a violação da vida e até suprimindo direitos fundamentais, o que é inconstitucional. Nem emenda constitucional pode autorizar a supressão da vida, de direitos fundamentais, sem motivos que não seja a tutela da própria vida. Ao próprio homem só é permitido matar alguém quando se trata de preservar a própria vida.

A supressão desses espaços territoriais, considerados de preservação permanente e de garantia da preservação da biodiversidade existente, só pode acontecer quando se tratar de assegurar a tutela da própria vida humana ou de outras espécies lá existentes. É o caso da construção de uma barragem para fins de abastecimento de água de uma cidade, garantia da vida, saúde e dignidade humana, mas que mesmo assim deve ser feita com as devidas compensações ambientais realizadas no próprio entorno, buscando assegurar a biodiversidade.

De outra parte, o zoneamento ambiental não tem a finalidade apenas de preservar as biodiversidades, as matas ciliares, as encostas, a mata Atlântica, o Pantanal, etc., pois, se assim fosse, simplesmente poderíamos definir algumas áreas imensas, distantes do homem, que estaríamos cumprindo a função de preservação de todas as espécies de vida.

O zoneamento ambiental deve ser previsto em todos os Estados e Municípios, bem distribuídos em todas as regiões, buscando o equilíbrio ambiental. Imensas regiões sem áreas verdes preservadas não asseguram um meio ambiente ecologicamente equilibrado. A sua definição deve ser precedida do devido processo científico para demonstrar onde ele efetivamente é necessário, considerando a sua localização equidistante, em vários espaços territoriais, especialmente buscando evitar ocupações contínuas e em grande escala, tal qual ocorre em grandes cidades, como é o caso de São Paulo.

Não é recomendável, para que se possa garantir um ambiente ecologicamente equilibrado para todos, que por centenas de quilômetros não exista uma Área de Preservação Permanente. O ambiente ecologicamente equilibrado deve existir também em favor do homem e de onde ele reside. O homem não precisa de ambiente ecologicamente equilibrado numa ilha ou em algum lugar distante, mas é um direito fundamental que deve ser-lhe assegurado onde mora: na cidade, na vila ou no lugarejo.

Não é um simples princípio de direito, como o da proporcionalidade, que vai assegurar cientificamente um ambiente ecologicamente equilibrado, regrido o excesso de proteção ou a insuficiência de proteção. O

princípio da proporcionalidade decorre da apuração científica do que seja proporcional. Um juiz não tem conhecimento epistêmico capaz de definir o que cientificamente é equilibrado, pois isso pressupõe outros conhecimentos alheios ao Direito, mas que vão embasar a aplicação desse princípio de direito. Nesses casos, não basta fundamentar e aplicar o princípio da proporcionalidade ou outros princípios de Direito Ambiental; é necessária uma decisão eficiente, que deve ser precedida do devido processo científico.

Além do zoneamento ambiental, com finalidades exclusivamente de tutela do meio ambiente, há outros interesses que justificam a proteção do meio ambiente, como locais para fins habitacionais, uma paisagem, locais ou áreas de interesse turístico, etc.

O turismo, como exemplo, se dá em espaços que devem ser protegidos. A tutela desses espaços é uma forma de proteção do meio ambiente. A Lei Federal n. 11.771/2008 regulamenta a Política Nacional do Turismo, sendo que a Lei Federal n. 6.513/1977 fixa normas gerais sobre a proteção de áreas especiais e de locais de interesse turístico.

O Estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, através da Lei Estadual n. 8.108, de 19 de dezembro de 1985, fixou diretrizes para a criação de áreas especiais e locais de interesse turístico, definindo, no seu Art. 2º, como locais de interesse turístico, as paisagens notáveis, as localidades que apresentam condições climáticas favoráveis, os bens de valor histórico, artístico e arqueológico e manifestações religiosas e culturais.

Ocorre que isso soa genérico, indefinido, pois o Estado não tem um zoneamento territorial turístico e, por isso, não fixa normas específicas de proteção, preservação, ocupação e incentivo a nenhum espaço. O Estado faz de conta que tutela as áreas e os locais de interesse turístico, mas, apesar das leis, os melhores locais e áreas de interesse turístico estão sendo degradadas, descaracterizadas e ocupadas sem nenhuma preocupação socioambiental. É necessário que esses espaços sejam objeto de zoneamento, que busque a preservação e a conservação e com vistas ao cumprimento de sua finalidade social e econômica.

Outro exemplo é o Plano Diretor Municipal de Bento Gonçalves, que define o Vale dos Vinhedos como zoneamento especial de vitivinicultura. Protege, incentiva e prioriza a cultura da uva, permitindo que as outras culturas tenham apenas caráter complementar e de sustento. Vale-se da paisagem natural para estabelecer regras de proteção e fixar atividades permitidas, como hotéis, cantinas, restaurantes, produção de vinhos, etc.,

aproveitando tudo para incentivar e incrementar o desenvolvimento do turismo.

Dessa forma, dispõe o Plano Diretor Municipal de Bento Gonçalves em seu Art. 164: - Distrito do Vale dos Vinhedos tem como vocação natural consolidada, a vitivinicultura, cuja cultura, ocupação do solo e paisagem ficam protegidas na forma desta lei -¹³.

Nesse sentido, Rech, ao fazer referência ao Plano Diretor de Bento Gonçalves, afirma:

O Novo Plano Diretor de Bento Gonçalves, por exemplo, criou zoneamentos rurais diversificados, como é o caso do Vale dos Vinhedos, nacionalmente conhecido, buscando combinar o manuseio e a ocupação do solo com o desenvolvimento de determinado setor da economia, no caso, a vitivinicultura. Além disso, incentiva o desenvolvimento de serviços como comércio de produtos coloniais, hotéis e áreas de lazer, buscando incrementar o turismo como fator de desenvolvimento da atividade econômica naturalmente desenvolvida pelos colonizadores italianos, na área rural. Definiu que no Vale dos Vinhedos, a videira é cultura prioritária, sendo o cultivo das demais culturas apenas complementar e de sustento¹⁴.

Há, na realidade, uma garantia jurídica para investimentos específicos na vitivinicultura e no turismo no Vale dos Vinhedos, os quais se perpetuam no tempo e no espaço e geram sustentabilidade ambiental, social e econômica.

O zoneamento para ocupações urbanas de lazer, praças, parques e loteamentos fechados essencialmente residenciais é uma forma de preservação ambiental e de manter o equilíbrio ecológico urbano, cuja preocupação não existe em nossos ordenamentos urbanísticos, pois essas áreas sequer são objeto de zoneamento, mas que são definidas, no momento do parcelamento do solo, ao arbítrio de particulares ou da administração.

Por conta disso, a devastação é total, só sobram pedras sobre pedras, congestionamentos de gente e de veículos, alagamentos, águas poluídas, ar contaminado, inexistência de espaços verdes, como praças, parques e matas na área urbana, destinadas ao abrigo de animais e aves silvestres que podem e devem conviver próximas do homem, para a garantia de um ambiente ecologicamente equilibrado, tudo porque não há regras urbanís-

¹³ Lei Complementar Municipal 103, de 26 de outubro de 2006, do Município de Bento Gonçalves, RS.

¹⁴ RECH, 2007.

ticas de ocupação sustentável. As nossas cidades são exemplos de violação do direito fundamental a um ambiente ecologicamente equilibrado, que precisa ser revertido mediante regras urbanísticas cientificamente corretas, mas fundamentalmente utilizando o zoneamento como instrumento de ocupação sustentável.

Dando continuidade a essa reflexão, Silva leciona que “o zoneamento ambiental amplia o conceito de zoneamento, porque não se limita ao ambiente da cidade e dá mais ênfase à proteção de áreas de significativo interesse ambiental”¹⁵.

O zoneamento ambiental é muito mais que um zoneamento de restrições de ocupações urbanas ou rurais. Ele tem, como já afirmado, a finalidade de preservar espaços fundamentais à proteção da vida em todas as suas espécies e formas. Mas há espaços que podem ter dupla finalidade, ou seja, de proteção ambiental e de ocupação humana sustentável.

Portanto, um zoneamento ambiental pode ter apenas a finalidade de conservação, não significando restrições absolutas às atividades econômicas, agropastoris e de ocupação ou intervenção humana, mesmo de caráter urbanístico, como moradias, pavilhões de armazenamento de produtos, escolas, hotéis em espaços de grande potencialidade turística, etc., desde que não venham a descaracterizar o meio ambiente.

Nesse sentido, se poderiam classificar os zoneamentos como *ambientais puros*, os que têm a finalidade exclusiva de proteção da biodiversidade existente, e zoneamentos *ambientais mistos*, os que têm como primeira preocupação a conservação do meio ambiental, podendo também ser autorizadas ocupações para o desenvolvimento de atividades humanas que não venham a descaracterizar o meio ambiente existente.

Nesse sentido, é a lição de Sarlet:

O Estado Socioambiental de Direito, longe de ser um Estado “Mínimo”, é um Estado regulador da atividade econômica, capaz de dirigi-la e ajustá-la aos valores e princípios constitucionais, objetivando o desenvolvimento humano e social de forma ambiental sustentável. O princípio do desenvolvimento sustentável, expresso no art. 170 (inciso VI) da CF/88, confrontado com o direito de propriedade privada e a livre iniciativa (*caput* e inciso II do art. 170), também se presta a desmitificar a perspectiva de um capitalismo liberal-individualista em favor de sua leitura à luz dos valores e princípios constitucionais socioambientais¹⁶.

¹⁵ SILVA, 2006, p. 241.

¹⁶ SARLET, 2010, p. 22.

O Estado, portanto, além de regulador da atividade econômica e das regras de ocupação humana e parcelamento do solo, precisa fundamentalmente valorar quais dessas ocupações e quais formas são contribuições essenciais para assegurar direitos fundamentais e dignidade ao homem, o que está intrinsecamente ligado à não degradação ambiental.

Loteamentos fechados, por exemplo, são uma excelente contribuição socioambiental, se considerarmos que os mesmos são planejados com abundantes espaços verdes, baixa taxa de ocupação e índices construtivos, o que, por si, já assegura sustentabilidade ambiental. Esses loteamentos, bem distribuídos nos vários espaços urbanos da cidade, servem de áreas de permeabilização da água das chuvas, evitando alagamentos nas regiões em que estão situados.

As imensas áreas verdes, desses loteamentos fechados, são instrumentos de equilíbrio ambiental e ecológico, propiciando qualidade de vida não apenas aos seus moradores, mas a toda a população do entorno e à própria cidade. Além disso, a baixa densidade demográfica verificada nesses loteamentos contribui para distribuir melhor a ocupação humana nas cidades e diminuir o congestionamento no trânsito, que se multiplica em todos os espaços urbanos.

Nesse viés, afirma Fiorillo:

O zoneamento ambiental é um tema que se encontra relacionado ao princípio do desenvolvimento sustentável, porquanto objetiva disciplinar de que forma será compatibilizado o desenvolvimento industrial, as zonas de conservação da vida silvestre e a própria habitação do homem, tendo em vista sempre, como já frisado, a manutenção de uma vida com qualidade às presentes e futuras gerações¹⁷.

No que se refere à necessidade de assegurar um ambiente ecologicamente equilibrado a toda a população de uma cidade e às presentes e futuras gerações, os loteamentos fechados, bem distribuídos em diversos espaços urbanos, também prestam relevantes serviços ambientais, indispensáveis para assegurar um ambiente ecologicamente equilibrado.

Com isso, invertendo-se a lógica de que quem presta serviço deve receber por eles, pois, nesse caso, além de o cidadão residente nesses loteamentos prestar serviço ambiental na preservação dessas áreas, paga mais caro por residir nelas, o que significa dupla contribuição socioambiental.

¹⁷ FIORILLO, 2009, p. 151.

Finalmente, fica objetivado que, apesar de a tutela do Direito Ambiental no Brasil estar assegurada em nossa Constituição, é necessário, para evitar a continuidade da edição de centenas de normas, sem efetividade e eficácia, que se utilizem alguns instrumentos básicos, como zoneamentos ambientais e zoneamentos urbanísticos, para que se editem normas ambientais que venham a assegurar a preservação do meio ambiente na sua diversidade e as formas de vida, bem como a garantir o direito fundamental do homem a um ambiente ecologicamente equilibrado.

Esses instrumentos não devem se constituir apenas em mera decisão política; deverão ser o resultado de uma postura científica, que busque cumprir o princípio da eficiência, mediante o devido processo científico.

4 CONCLUSÃO

Os fundamentos legais previstos na nossa Constituição são excelentes, mas, por falta de sistematização da legislação complementar e de uma postura científica, tem-se criado uma profusão de normas, sem efetividade e sem eficácia, pois são ignorados os instrumentos básicos de preservação e conservação ambiental e de parcelamento do solo, que são os zoneamentos ambientais e urbanísticos.

Enquanto isso, a ocupação, por conta das atividades humanas e econômicas, vai ocorrendo sem normas efetivas, e a degradação ambiental será cada vez mais uma realidade.

A profusão de normas ambientais no Brasil tem gerado mais conflitos do que soluções. A efetividade e a eficácia das normas ambientais é uma questão mais científica do que política. A sua construção é mais simples do que parece, pois tem como instrumento básico os zoneamentos ambientais e urbanísticos, mediante um processo epistêmico, científico de construção da lei e de atos da administração pública, com vistas ao cumprimento da Constituição Federal.

REFERÊNCIAS

AGUSTIN, Sérgio; STEINMETZ, Wilson. **Direito Constitucional do ambiente**. Caxias do Sul: EducS, 2011.

ARGERICH, Eloisa N. de A. Desenvolvimento sustentável. *In*: SPAREMBERGUER, Raquel Fabiana L.; AUGUSTIN, Sérgio (Org.). **Direito am-**

biental e bioética: legislação, educação e cidadania. Caxias do Sul: Educus, 2004.

BENTO GONÇALVES, Lei Complementar Municipal 103/2006, de 26 de outubro de 2006.

BRASIL, Lei Federal Complementar n. 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do **caput** e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 9/12/2011.

_____. Lei Federal n. 4.771, de 15 de setembro de 1965. Revogado pela Lei n. 12.651, de 2012.

_____. Lei Federal 6.513, de 20 de dezembro de 77. Dispõe sobre a criação de Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico; sobre o Inventário com finalidades turísticas dos bens de valor cultural e natural; acrescenta inciso ao art. 2º da Lei n. 4.132, de 10 de setembro de 1962; altera a redação e acrescenta dispositivo à Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 22/12/1977.

_____. Lei Federal 7.754, de 14 de abril de 1989. Revogado pela Lei n. 12.651, de 2012.

_____. Lei Federal 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei n. 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei n. 7.990, de 28 de dezembro de 1989. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 09/01/1997.

_____. Lei Federal 11.771, de 17 de setembro de 2008. Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico; revoga a

Lei n. 6.505, de 13 de dezembro de 1977, o Decreto-Lei n. 2.294, de 21 de novembro de 1986, e dispositivos da Lei n. 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 18/09/2008.

BOSELDMANN, Klaus. Direitos humanos, meio ambiente e sustentabilidade. *In*: SARLET, Ingo Wolfgang. **Estado Socioambiental e Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Advogado, 2010.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUTZKE, Alindo; DALLA ROSA, Mardióli. **Queimadas dos campos: o homem e o campo: a natureza, o foto e a lei**. Caxias do Sul, RS: Educus, 2011.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

GULLO, Maria Carolina; ALBECHE, Dayse Lange. Perfil econômico dos municípios. *In*: BUTZKE, Alindo; DALLA ROSSA, Mardióli (Org.). **Queimadas dos campos**. Caxias do Sul: Educus, 2011, p.

KANT, Immanuel. **Crítica da razão pura**. Trad. de Manoela Pinto Santos. 4. ed. Lisboa: Coimbra, 1997.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental brasileiro**. 13. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2005.

RECH, Adir Ubaldo. **A exclusão social e o caos nas cidades: um fato cuja solução também passa pelo Direito como instrumento de construção de um projeto de cidade sustentável**. Caxias do Sul: Educus, 2007.

_____. Fundamentos legais para a conservação e manejo dos campos suícos. *In*: BUTZKE, Alindo; DALLA ROSA, Mardióli. **Queimadas dos campos**. Caxias do Sul. Educus, 2011.

RIO GRANDE DO SUL, Lei Estadual 8.108/85.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Deveres de proteção do Estado. *In*: SARLET, Ingo Wolfgang. **Estado Socioambiental e Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Advogado, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Estado socioambiental e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SILVA, José Afonso. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2006.

SIMIONI, Rafael Lazzarotto. **Direito Ambiental e sustentabilidade**. Curitiba: Juruá, 2006.

Recebido: 17/11/2012

Aceito: 08/02/2013