



**AVALIAÇÃO DA APLICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL EM
ALGUMAS PEQUENAS CIDADES BRASILEIRAS O CASO DE ALGUMAS
CIDADES SITUADAS NA ÁREA DE INFLUÊNCIA INDIRETA DAS OBRAS
DO PROJETO DE INTEGRAÇÃO DAS BACIAS DO RIO SÃO FRANCISCO
NO NORDESTE SETENTRIONAL DO BRASIL**

Camila Barreto Coelho de Andrade,
Urbanista, Auditora Ambiental, Pós-Graduada em
Gestão Ambiental e Técnica de Nível Superior
na Secretaria de Desenvolvimento Urbano do
Estado da Bahia
camilabcandrade@gmail.com

RESUMO:

O presente artigo tem por finalidade analisar o estado da arte da relacionado à gestão ambiental municipal, utilizando como estudo de caso, áreas urbanas (sedes municipais) de pequeno porte, situadas no sertão paraibano, com base na legislação ambiental vigente, bem como dos instrumentos de gestão ambiental aplicados. Para tanto se utilizou dados secundários de Instituições Federais, foram aplicados questionários nas Prefeituras Municipais e, por fim, foram realizadas entrevistas com funcionários públicos efetivos do Poder Executivo Municipal.

INTRODUÇÃO

A construção de um espaço urbano com equidade, equilíbrio socioeconômico e, sobretudo, ambiental, se dá a partir de práticas ambientalmente sustentáveis, pautadas num arcabouço normativo sólido e aplicado diuturnamente, mediante forte respaldo institucional e efetivo controle social.

É sabido que no Brasil existe um conjunto de leis e normas ambientais vigentes, nas esferas federal, estadual e, bem menos, na esfera municipal. Ocorre que na maioria das vezes, estas leis não são aplicadas e o processo de uso e ocupação do solo nas cidades ocorre de forma desordenada e extremamente prejudicial ao meio ambiente, com rebatimento no cotidiano da população, interferindo bastante em sua qualidade de vida.

A ausência de aplicação das leis (já existentes), ou mesmo aplicação de forma parcial, atrelada à distribuição desigual dos usos e atividades ao longo do tecido



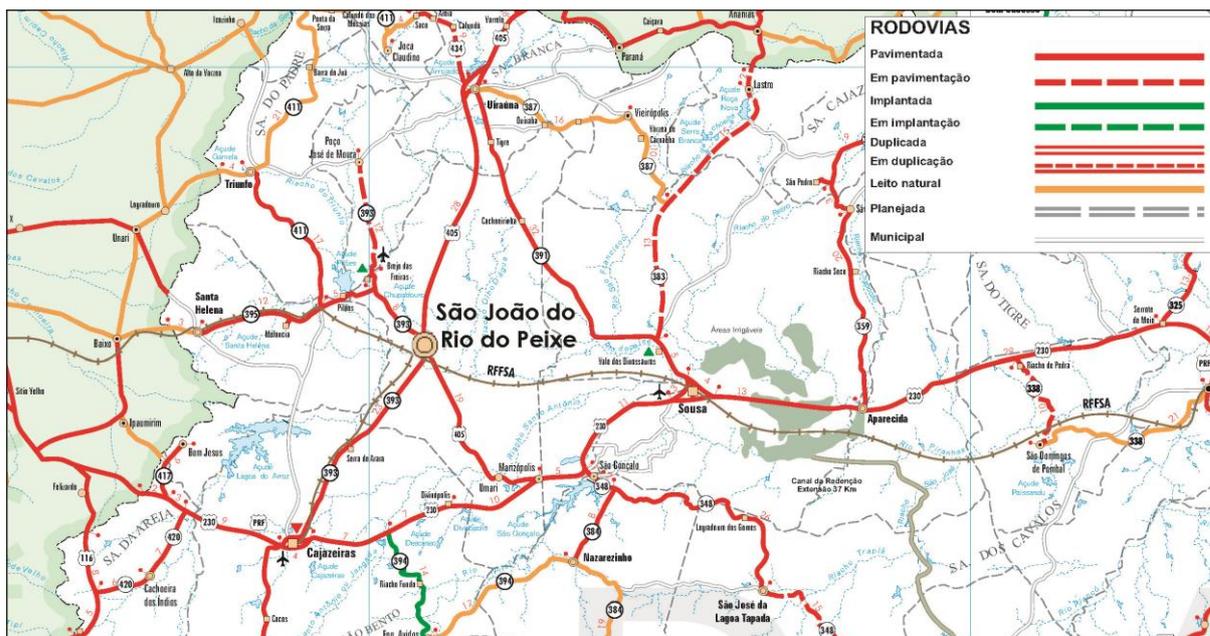
urbano, torna as condições de habitabilidade complicadas e adversas, inclusive nestas cidades de pequeno porte², muitas vezes com consequências na dinâmica espacial e configuração das redes urbanas³, das quais estes municípios fazem parte.

A distribuição desigual de usos ao longo da malha urbana, além de prejudicar a economia, está em dissonância com as práticas de desenvolvimento sustentável e inviabiliza, em muitos aspectos, a vida nas cidades, em termos de circulação e trânsito, bem como de valorização dos terrenos, gentrificação de determinadas regiões, com fomento à especulação imobiliária.

Diante deste cenário observado durante as pesquisas elaboradas nestas cidades com vistas à elaboração de seus Planos Diretores Municipais, surgiu a necessidade de se analisar a aplicação de uma legislação ambiental (mínima) vigente atrelada a políticas urbanas existentes, de forma a se avaliar de que forma se pode pensar e construir efetivamente uma cidade onde as dinâmicas espaciais ocorram de maneira sustentável e lógica, possibilitando a criação de espaços urbanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis⁴ e com menos conflitos de uso do solo e de vizinhança ao longo dos bairros.

Para este trabalho, foram utilizados como estudo de caso os seguintes municípios paraibanos: Marizópolis, Nazarezinho, Santa Helena, São João do Rio do Peixe, Bom Jesus, Cachoeira dos Índios, Triunfo, Poço de José de Moura, Aparecida, São Domingos do Pombal e Uiraúna, que podem ser vistos no mapa a seguir:

Mapa01: Mapa Rodoviário da Paraíba



Fonte: DER-PB, 2015.

CIDADES ANALISADAS: UMA BREVE CARACTERIZAÇÃO

As cidades abarcadas por esta pesquisa fazem parte da área de influência indireta das obras do Projeto de Integração das Bacias do Rio São Francisco no Nordeste Setentrional do Brasil, estão todas situadas no sertão.

Conforme supracitado, são cidades de modo geral, de pequeno porte, sendo que, apenas uma delas possui população superior a 8.000 habitantes, a saber: São João do Rio do Peixe, ainda assim, podendo ser considerada pequena, conforme literatura acerca do tema.



De acordo com o IBGE (2010), estes municípios são predominantemente rurais, como pode ser visto no quadro a seguir:

Quadro 01: População Urbana dos Municípios e Taxa de Urbanização

Município	População Urbana	Taxa de Urbanização
Marizópolis	816	13,22%
Nazarezinho	4.096	56,26%
Santa Helena	2.702	50,3%
São João do Rio do Peixe	6.885	37,8%
Bom Jesus	988	41,2%
Cachoeira dos Índios	3.403	35,65%
Triunfo	4.309	46,7%
Poço de José de Moura	1.425	35,8%
Aparecida	3.638	47,4%
São Domingos	994	34,8%
Uiraúna	10.349	71%

Fonte: IBGE, Censo, 2010.

Vale observar que no Brasil, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, cidade é toda sede municipal, segundo este conceito, tanto o município paraibano de Bom Jesus, com seus 988 habitantes, quanto Salvador, a maior cidade do Nordeste, (e terceira maior cidade do país) em termos de população, com seus 2.921.087 habitantes, são cidades.

O estudo de Redes Urbanas elaborado pelo IBGE, intitulado Regiões de Influência das Cidades-Regic, que denomina as cidades de pequeno porte, como “Centros Locais”, e assim classificam todas as cidades que possuem população inferior a 10.000 habitantes, com medianas de 8.133 habitantes e cujas relações de comércio, serviços e maior parte do lazer, não extrapolam o próprio perímetro municipal.



Sendo assim, as cidades ora abordadas foram todas tratadas como de pequeno porte, fato este corroborado pela aferição de dados durante os trabalhos de campo. Estes territórios municipais possuem população predominantemente rural, com economia baseada nos ganhos oriundos da agricultura, funcionalismo público (basicamente municipal e alguns poucos funcionários estaduais e federais), aposentadorias, benefícios advindos de programas sociais do Governo Federal e do pequeno comércio varejista local.

Em termos de gestão pública, poucas diferenças que possam constituir-se em especificidades, de modo a tornarem-nas distintas entre si. Elas possuem baixa representatividade na rede urbana em que estão inseridas, geralmente estão classificadas como “Centro local” pela Regic (IBGE, 2007), ou seja, não a influência de seu setor de comércio, serviços, opções de lazer não extrapola suas influências para além das fronteiras municipais, com exceção de São João do Rio do Peixe, classificado como “centro de zona B⁵”, porque polariza os municípios de Santa Helena, situada a 22 km.

Ainda sobre a rede urbana destas cidades, vale destacar a configuração da mesma, cujas relações foram traçadas pela Regic e complementadas pelas pesquisas de campo:

Estas cidades se relacionam imediatamente com Cajazeiras-PB ou Sousa-PB, classificadas como “Capital Sub-Regional A”, igualmente a Patos, que significa ser um município com atividades de gestão menos complexa, com área de atuação mais reduzida, cujos relacionamentos com centros externos se dão, em geral, apenas com as três metrópoles nacionais, com média de 95 mil habitantes, Patos possui 100.674 habitantes (Censo 2010).

Avançando-se na direção ao litoral paraibano, Campina Grande-PB polariza todas estas cidades, devido ao forte comércio e setor de serviços existentes, presença de hospitais regionais, universidades e aeroporto. Campina Grande está classificada na



Regic como “Capital Regional B” que, assim como João Pessoa, tem importância e influência em âmbito regional para um conjunto de atividades.

João Pessoa-PB, capital do estado da Paraíba, hierarquizada pelo REGIC 2007 como “Capital regional A”, exerce influência um pouco maior do que Campina Grande, por ser a capital do Estado e oferecer mais oportunidades aos sertanejos. A cidade do Recife, capital do estado de Pernambuco, uma das metrópoles mais próximas do interior da Paraíba, classificada pelo IBGE como Metrópole Regional, comanda a rede urbana paraibana devido ao porte de sua economia e dos diversos serviços públicos e privados nela instalados.

Por fim, vale observar que, durante as entrevistas realizadas em campo, verificou-se que estas cidades também estão praticamente à mesma distância de Fortaleza e apesar de o IBGE não ter sinalizado o fato, grande parte da população acessa a capital cearense para acessar bens e serviços, bem como a “metrópole” do Cariri, Juazeiro do Norte-CE, que possui aeroporto mais próximo destes municípios e tem um grande comércio, uma gama de serviços ofertados e muitas opções de turismo: Serra do Araripe, Parques Aquáticos do entorno e a grande festa religiosa do “Padre Cícero”, que tem muitos fiéis em todo o sertão nordestino.

GESTÃO AMBIENTAL *VERSUS* LEGISLAÇÃO E INSTRUMENTOS PERTINENTES

De forma a aferir a aplicabilidade da gestão ambiental nestes municípios, foram analisados alguns dos indicadores utilizados pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais- MUNIC, elaborada pelo IBGE relacionados com articulação institucional e gestão ambiental no âmbito do Poder Público Municipal:



- a) Órgão Gestor na Área de Meio Ambiente;
- b) Pessoal ocupado na área de Meio Ambiente;
- c) Conselho Municipal de Meio Ambiente;
- d) Fundo Municipal de Meio Ambiente;
- e) Agenda 21;
- f) Legislação Ambiental Municipal;
- g) Comitê de Bacia Hidrográfica;
- h) Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;
- i) Programas da Área Ambiental em Parceria com o Governo Federal;

Tendo em vista a análise da eficiência e eficácia gestão ambiental nas áreas urbanas destes municípios, dada à pluralidade deste ramo de atividade/política pública, vale destacar o conceito apresentado por Coppola (2003) de Direito Ambiental, que é bastante oportuno e abrangente, onde o autor o coloca como sendo de caráter multidisciplinar, ele diz que o Direito Ambiental é o “conjunto de normas jurídicas, técnicas, regras e princípios tendentes a assegurar o equilíbrio ecológico, o desenvolvimento sustentável, e a sadia qualidade de vida de toda a coletividade, e de todo o ecossistema”.

Sob este aspecto, considerando que o Direito Ambiental é bastante abrangente e multidisciplinar, cabe por assim considerar alguns instrumentos de planejamento urbano, que de certa forma, pertencem a este conjunto de leis ambientais, que oferecem suporte à legislação federal, estadual e municipal existentes. São elas: Plano Diretor e seu respectivo zoneamento urbano, Lei Municipal de Uso e Ocupação do Solo, Zoneamento Ambiental; Estudos de Impacto de Vizinhança – EIVs elaborados, Plano



Municipal de Saneamento, Plano Municipal de Resíduos Sólidos, Estudo de Impacto Ambiental - EIA e Relatório de Impacto Ambiental- RIMA.

O quadro a seguir, mostra os instrumentos de planejamento urbano e gestão ambiental existentes nestes municípios quando da realização da pesquisa:



Quadro 02: Instrumentos existentes nas Cidades Analisadas

Municípios	Conselho Municipal de Meio Ambiente	Unidade Administrativa com Temática Ambiental	Agenda 21 Municipal	Lei Municipal de Uso e Ocupação do Solo	Unidade de Conservação Estabelecida	Código de Obras e/Ou Posturas
Marizópolis	x	Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos				x
Nazarezinho		Secretaria de Turismo e Meio Ambiente				
Santa Helena		Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente e uma Comissão Municipal de Defesa Civil (COMDEC)				x
São João do Rio do Peixe		Secretaria de Obras, Infraestrutura e Meio Ambiente.				x
Cachoeira dos Índios		Secretaria de Saúde e Meio Ambiente				
Bom Jesus	x	Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente	x		x	
Triunfo		Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente e uma Coordenação de Defesa Civil.				x
Poço de José de Moura		Secretaria de Agricultura, Abastecimento e Meio				x



		Ambiente.				
Aparecida						x
São Domingos do Pombal			x			
Uiraúna	x	Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente		x		x

Fonte: Elaborado pela própria autora, 2015.



Foi observado que, aqueles municípios que possuem pastas relacionadas ao meio ambiente, geralmente combinam a mesma com mais de uma temática, sendo a mais predominante a pasta de “Agricultura e Meio Ambiente”, e, quando se analisa o escopo das ações executadas, não existe nada efetivo em relação a meio ambiente, era uma constante os técnicos lotados nestas secretarias desconhecerem temas básicos concernentes à questão ambiental, por exemplo, quais seriam as áreas de preservação permanente- APP da cidade.

O pessoal empregado nestas Secretarias de temática ambiental, não possuíam qualificação relacionada com a área e nem mesmo estavam previstas contratação de pessoal ou capacitação destes servidores. Este cenário pôde ser visto em todos os municípios ora em questão. A Agenda 21 foi criada em alguns municípios, porém não foi implementada em nenhum deles.

No âmbito da legislação, as pesquisas apontaram que não existe lei ambiental específica nestes municípios, sendo que a lei municipal onde se pode verificar algum tipo de preocupação ambiental é o Código de Posturas, que geralmente costuma tratar de questões que configuram usos inadequados do solo⁶ e, como muitas destas são questões de cunho ambiental, pode-se dizer assim, que estes Códigos, muitas vezes têm um papel de normatizar e impulsionar a fiscalização de alguns tipos de danos ao meio ambiente urbano nestes municípios.

Pôde ser observado também que praticamente não havia articulação institucional entre estas Prefeituras e o órgão responsável pela gestão ambiental no âmbito Estadual na Paraíba, a Superintendência de Administração do Meio Ambiente – SUDEMA, e, sendo assim, nestas cidades não existia a prática de licenciamento, ou seja, não existe expedição de licenças nestas cidades, ou exigência de elaboração de Eia _RIMAS quando da instalação de empreendimentos, sendo que, para instalação de equipamentos de quaisquer tipos ao longo da malha urbana, o Poder Público Municipal, costuma se ater à emissão (e cobrança) do alvará.



Em alguns municípios, pode ser observada a criação de Conselhos Municipais de Meio Ambiente, o que pode demonstrar inicialmente uma sinalização formal da intenção de pleitear a municipalização da gestão ambiental, bem como da emissão de licenças ambientais. Acontece que, conforme observações realizadas em campo, pôde-se inferir que os conselhos existem, mas não possuem efetividade.

Todos os municípios pesquisados compõem o Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Piancó-Piranhas-Açu, a qual engloba alguns municípios pertencentes aos estados do Rio Grande do Norte e Paraíba, com membros participantes no grupo de apoio, que participam de reuniões, quando convocados, geralmente para tratar de conflitos de usos de água nos açudes da região. Vale frisar que até o final da pesquisa, o Plano De Recursos Hídricos da Bacia Piancó-Piranhas-Açu ainda estava em fase de elaboração.

Nenhum destes municípios possui Planos Municipais de Saneamento, bem como os Planos Municipais de Resíduos Sólidos. No tocante a fiscalização de uso e ocupação do solo, foi observado que esta quando existe, ocorre quando existem denúncias de irregularidades (avanço de imóveis nas calçadas e meio-fios, desrespeito aos limites de imóveis vizinhos, retirada de terra do leito de rios urbanos, e questões similares), ou , conforme sobredito, objetivando a expedição de alvarás, não havendo exigência de elaboração de EIVs para a fixação de empreendimentos nas zonas urbanas e periurbanas.

Por fim, também foi observado que não existem organizações civis voltadas para questões ambientais nestas cidades, existem alguns moradores na verdade atuam como pontos focais recebendo reclamações da comunidade, realizando o repasse das mesmas ao Poder Público de modo geral e acompanhando as iniciativas de participação popular quando da execução de ações e políticas públicas.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando da elaboração dos Planos Diretores nestas cidades muito se questionava sobre a necessidade se levar ao pé da letra os instrumentos da política urbana previstos pelo Estatuto da Cidade, em face do perfil rural dos municípios ora em tela. Pois bem, o bom planejamento urbano urge em qualquer aglomeração urbana, independente do tamanho desta, respeitando as peculiaridades e proporcionalidades de cada município.

Estas peculiaridades podem ser contempladas utilizando-se os instrumentos da política urbana mais indicados, em conformidade com a realidade local, por exemplo: Dificilmente as Operações Urbanas Consorciadas serão utilizadas numa cidade com 2 mil habitantes, por exemplo, no entanto, o IPTU Progressivo no Tempo é um instrumento deve ser usado para combater vazios urbanos em qualquer cidade, uma vez que ele é nocivo a qualquer tipo de área urbana e vai de encontro à função social da propriedade. E por que com as leis ambientais seriam diferentes?

Acredita-se que as cidades pequenas possuem grandes chances de realizar a revolução no planejamento urbano brasileiro, exatamente porque as pessoas nestas cidades têm domínio sobre a sua realidade urbana.

As demandas, embora em menor quantidade e/ou proporção existem, seja por um solo descontaminado, lixo acondicionado em local adequado, água potável disponível, tranquilidade na época das chuvas, existência de soluções de esgotamento sanitário e preservação de rios e ambiente natural no entorno destas cidades, ruas alinhadas e equipamentos que supram as necessidades mínimas da comunidade, só para dar alguns exemplos. Além disso, as dinâmicas demográfica, urbana e ambiental, além da social e econômica existem em qualquer cidade.



Porém é sabido que a autonomia local para definir e implementar uma agenda de política pública tem se mostrado fraquíssima, onde os técnicos mal conseguem acompanhar as políticas públicas federais, vide os dados divulgados pela última pesquisa de informações básicas municipais –Muni do IBGE, elaborada a cada dois anos.

Desta forma, para as cidades que não possuem legislação ambiental e até mesmo urbanística própria e cujo Poder Público (municipal) não se atenta à legislação existente nas esferas estadual e federal para se tentar ordenar minimamente a dinâmica dos espaços ao longo da malha urbana, eis que urge a elaboração da mesma de forma a buscar o equilíbrio ambiental nos usos existentes e para fases futuras.

Tem também aqueles municípios que dispõem de um mínimo arcabouço normativo nos âmbitos urbanístico e ambiental, porém sem efetividade na execução da gestão ambiental.

Nos dois casos, predominantes nos municípios pesquisados, são necessárias medidas que, de início promovam melhoria do marco legal e dos instrumentos de planejamento existentes, e em seguida, a capacitação e ampliação de sua equipe técnica.

Vale lembrar que construído todo o Marco Legal e pacote de Planos e Projetos preconizados pelo Ministério das Cidades e demais órgãos do Governo Federal, é importante que todos eles sejam elaborados mediante intensa participação popular e, que seja a população consiga acompanhar o pós-plano, através do fortalecimento dos Instrumentos de Democratização da Gestão do Desenvolvimento Urbano, a saber: Conferência Municipal da Cidade, audiências públicas, iniciativa popular de projetos de lei, plebiscito e referendo, assembleias territoriais de política urbana, fórum periódico de avaliação do Plano Diretor Municipal e instrumentos de promoção da Cidadania.



Os desafios da gestão municipal das pequenas cidades no Nordeste, para além do da questão da carência de estrutura institucional, recursos humanos e financeiros, estão relacionados com a participação e sensibilização da comunidade, ou seja, trazer a população que tanto conhece a sua cidade, para as rodas de conversa e discussão voltadas para o pensar a cidade, com vistas à construção de um ambiente urbano mais igualitário, humano e sustentável, de modo que a vida nestas pequenas cidades possa ser agradável e com menos contingências.

REFERÊNCIAS

ANTP - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES PÚBLICOS. Diretrizes de política para o transporte urbano brasileiro. *In: Revista dos Transportes Públicos*. Edição nº 47. São Paulo.1997.

ARRUDA, Fabiana S. de; SILVA, Antônio N. R. da. **Análise da relação uso do solo e transportes a partir de um modelo baseado em atividades**. In: XVII CONGRESSO DE PESQUISA E ENSINO EM TRANSPORTES. Rio de Janeiro: 2003.

BRASIL. Lei n. 6.766 de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências.

BRASIL. Lei n. 6938 de 31 de Agosto de 1981. dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e dá outras providências.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1988.

BRASIL. República Federativa do. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001

BRASIL, República Federativa do. Lei nº 11.445 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências.

BRASIL, República Federativa do. Lei nº 12.305 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências.



BRASIL, República Federativa do. Lei nº 12.651 de 25 de maio de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm>. Acesso em: 31 out. 2015.

CORBUSIER, Le. Planejamento urbano. São Paulo. 3ª Edição. Perspectiva, 1984.

CORRÊA, R. L. A Rede Urbana. São Paulo: Ática, 1989. 96 p.

DER-PB, Departamento de Estradas e Rodagens da Paraíba. 2015.

LUBISCO, Nídia M. L.; VIEIRA, Sônia C.; SANTANA, Isnaia V. Manual de estilo acadêmico - monografias, dissertações e teses. Salvador: EDUFBA, 2008.

SUDEMA, Superintendência de Administração do Meio Ambiente da Paraíba. <http://www.sudema.pb.gov.br>. Diversos acessos.

UCBD, Universidade Católica Dom Bosco. Material didático da Disciplina Direito e Legislação Ambiental. 2013.

_____. Material didático da Disciplina Métodos e Técnicas de Pesquisa. 2014.

NOTAS

¹ O objetivo deste trabalho é mensurar a eficiência e eficácia do arcabouço teórico e normativo referente à proteção do meio ambiente em termos de gestão ambiental no âmbito municipal.

² Para o IBGE, cidades com população inferior a 100.000 habitantes são consideradas de pequeno porte.

³ Segundo Correa (1989), rede urbana pode ser definida como o conjunto funcionalmente articulado e hierarquizado de centros urbanos que se forma na estrutura territorial, tendo como causa e consequência a circulação de bens e mercadorias, de pessoas, de informações e de dinheiro.

⁴ 11º entre os Dezessete Novos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU.

⁵ Constitui-se em um centro de menor porte e com atuação restrita à sua área imediata, exercendo gestão de funções elementares, com medianas de 23 mil habitantes e de 16 relacionamentos.

⁶ É possível definir uso inadequado do solo como sendo aquele uso que compromete a saúde e/ou a segurança das pessoas, que prejudique o meio ambiente ou que estejam em desacordo com a legislação urbanística e ambiental que incide sobre o local em questão. São casos emblemáticos de uso inadequado do solo: construções em áreas de risco ou em Áreas de Preservação Permanente (APP), em faixas dominiais de estradas, ferrovias e linhas de transmissão de energia elétrica, vazios urbanos para fins especulativos, lotes/edificações subutilizados ou áreas excessivamente construídas/adensadas a depender dos critérios da legislação urbanística local, entre outros casos.