

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
FACULDADE DE DIREITO

VINÍCIUS FERRAREZI DE SOUZA

CONFLITO SOCIOAMBIENTAL: REALOCAÇÃO DE FAMÍLIAS E OS DIREITOS
RELATIVOS À CIDADE

CURITIBA
2013

VINÍCIUS FERRAREZI DE SOUZA

CONFLITO SOCIOAMBIENTAL: REALOCAÇÃO DE FAMÍLIAS E OS DIREITOS
RELATIVOS À CIDADE

Monografia apresentada como requisito
parcial à conclusão do Curso de Direito, da
Faculdade de Direito do Setor de Ciências
Jurídicas da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Leandro Franklin Gorsdorf

CURITIBA

2013

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família pelo apoio e amor incondicional, essencial para chegar até aqui. Obrigado mãe e pai, pelos esforços e dedicação que sempre mostraram.

Ao SAJUP por todo o aprendizado, que somente a extensão pode transmitir, e por dar sentido ao Direito.

Ao quarteto, Jana, Juliana, Yumi e Luísa, pelos quase 10 anos de amizade e de compreensão, e por sempre lembrarem que a nossa amizade vale no tempo.

Aos amigos Daniel Bittencourt e Tchenna, que fizeram dos intermináveis cinco anos de graduação um tempo mais agradável e que dividiram sorrisos, risadas, poesia e muita confluência.

À Mariana Costa e Douglas, divos, que tornam minha vida sempre melhor, por dividirem comigo tantos momentos e serem uma parte incomensurável de mim mesmo.

À Moira pela amizade, achada nas tardes de biblioteca, e por uma vida de irmandade.

À Anna Galeb e Eloísa pela coorientação neste trabalho e na vida. À Elô, pela paciência e pela amizade, de *Petit Nicolas* e *Macarrons*. À Galeb, pelo companheirismo e por parecer estar dentro da minha mente.

Por fim, agradeço ao professor Leandro Franklin Gorsdorf pela orientação, por colocar ordem na bagunça das minhas ideias soltas e possibilitar esse trabalho.

Ah! Desgraçados!

Um irmão é maltratado e vocês olham para o outro lado?
Grita de dor o ferido e vocês ficam calados?
A violência faz a ronda e escolhe a vítima,
e vocês dizem: "a mim ela está poupando, vamos fingir que não estamos olhando".
Mas que cidade?
Que espécie de gente é essa?
Quando campeia em uma cidade a injustiça,
é necessário que alguém se levante.
Não havendo quem se levante,
é preferível que em um grande incêndio,
toda cidade desapareça,
antes que a noite desça.

Bertolt Brecht

RESUMO

Esse trabalho pretende analisar a realocação de famílias como uma forma de resolução do conflito entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente equilibrado que se forma a partir da ocupação irregular de terrenos vagos, destinados a preservação ambiental, por famílias excluídas de um mercado formal de moradias e o seu significado frente aos conceitos trazidos pelo direito à cidade. Para tanto, analisa-se o significado dos três direitos mencionados bem como a origem e o desdobramento do conflito socioambiental na cidade de Curitiba. Por fim, a produção de moradias populares da COHAB-CT, como produto para a realocação, é analisada sob a ótica do direito à cidade.

Palavras-chave: Direito à Cidade. Direito à Moradia. Áreas de Preservação Permanente. COHAB-CT. Socioambiental.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	1
2. DIREITO À CIDADE	3
2.1. Direito à Cidade: Um Conceito em Construção.....	3
2.1.1. Capitalismo, Cidades e Destruição da Urbanidade.....	3
2.1.2. Cidades e globalização.....	7
2.1.3. A Construção de um Novo Direito: O Direito à Cidade.....	8
3. DIREITO À MORADIA	13
3.1. Planejamento urbano e exclusão.....	13
3.2. Déficit Habitacional no Brasil.....	17
3.3. Proteção Internacional do Direito à Moradia.....	20
3.3.1. Direito à Moradia e a Moradia Adequada.....	21
3.4. Previsão Constitucional do Direito à Moradia.....	23
3.4.1. Direito à Moradia e o Estatuto da Cidade.....	24
3.4.2. Instrumentos de Indução de Desenvolvimento Urbano.....	26
3.4.3. Instrumentos de Regularização.....	28
4. CONFLITO SOCIOAMBIENTAL	31
4.1. Conflito socioambiental na cidade: ocupações e irregularidade em Áreas de Preservação Permanente.....	31
4.2. Ocupação e conflito na cidade de Curitiba.....	35
4.3. Falso Conflito.....	38
4.4. Possibilidade Jurídica de Regularização em APPs.....	41
4.5. O Plano Municipal de regularização Fundiária em APPs.....	44
4.6. A Produção excludente da COHAB-CT e o Direito à Cidade.....	45
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	50
6. REFERÊNCIAS	53

1. INTRODUÇÃO

Existem, atualmente, 948 ocupações irregulares em Curitiba, dentro das quais estão localizadas 11,90% das moradias do município, segundo o Plano de Regularização Fundiária em Áreas de Preservação Permanente¹. Essa realidade não é distinta da apresentada no resto do país: segundo análises desenvolvidas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) o déficit habitacional brasileiro encontra-se em torno de 5,4 milhões de domicílios.

Esse quadro é resultado da forma como as cidades capitalistas são pensadas, sendo operadas pelos poderes públicos através das forças do mercado privado, com seus espaços visualizados como mercadoria. A população das cidades é formada por um grande contingente de famílias com um nível de renda baixo, que não possui meios de acessar o mercado imobiliário formal e volta-se para a urbanização informal, ocupando áreas vazias dentro da malha urbana.

A situação de informalidade que vivem estas famílias se insere num ciclo de exclusão e de violação de direitos. Fora das áreas urbanizadas e formais da cidade, os residentes têm seus acessos a serviços públicos básicos dificultados e temem pela segurança da posse de suas residências.

Os bairros informais que se formam com esse processo muitas vezes coincidem com Áreas de Preservação Permanente, pois estas eram as áreas não ocupadas dentro das cidades. Isso resulta em um crescente conflito entre o direito à moradia dessas populações e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, cuja solução encontrada pelo poder público tem sido, em grande parte dos casos, a realocação dessas famílias através de programas de construção de habitação popular.

O objetivo do presente trabalho é analisar este processo sobre o viés do Direito à Cidade, uma nova concepção de direito, visualizada primeiramente por Henry Lefebvre em 1969. Tal direito traz a proposta de construção de cidades mais justas e equitativas, que possibilitem o desenvolvimento social sustentável, aliando-se a uma série de outros Direitos Humanos.

Os programas que implicam em realocações dentro do município de Curitiba são conduzidos pela Companhia de Habitação Popular (COHAB-CT) da cidade e,

¹ Prefeito Municipal de Curitiba. Plano Municipal de Regularização fundiária em áreas de preservação permanente, 2006

em linhas gerais, implicam na construção de conjuntos de moradia popular para as populações a serem transferidas. Assim, relevante se torna o estudo das implicações dessa mudança diante do Direito à Cidade, bem como se o ciclo de exclusão é quebrado ou simplesmente reafirmado nesse processo, com a justificativa de se preservar o meio ambiente.

O primeiro capítulo pretende analisar o Direito à Cidade, seu conteúdo e a visão de cidades como espaços de desenvolvimento humano, social, econômico e cultural.

O segundo capítulo analisará um dos direitos mais intimamente ligados ao Direito à Cidade: o Direito à Moradia, sua construção como direito fundamental e seu desenvolvimento no tecido urbano, considerando a forma brasileira de urbanização.

Finalmente, no último capítulo a pretensão será analisar a formação de um conflito socioambiental na cidade de Curitiba e a resolução deste conflito através de realocações, bem como quais são as implicações destas.

2. DIREITO À CIDADE

2.1. Direito à Cidade: Um Conceito em Construção

O objetivo do presente capítulo é analisar o Direito à Cidade enquanto uma construção relativamente nova nos sistemas jurídicos internacionais e nacional, pautada a partir de experiências de luta por reformas urbanas e a democratização desses espaços.

É preciso, para isso, que seja analisado como a cidade e os processos de urbanização são compreendidos a partir da revolução industrial. Essa ponderação toma importância diante da realidade de exclusão social que se opera nos espaços urbanos, que não ocorre, simplesmente, pela vontade de ocupar espaços impróprios ou de burlar as regulamentações urbanísticas, mas frente como um ciclo que a cada volta nega mais direitos as populações pobres.

O Direito à Cidade se posiciona como uma resposta ao modelo de urbanização ligado a este ciclo, intencionando uma nova visão de cidade, equitativa e humana, capaz de potencializar o desenvolvimento humano, social, econômico e ambiental.

2.1.1. Capitalismo, Cidades e Destruição da Urbanidade

Ao tratarmos da cidade em sua concepção atual, bem como dos processos de planejamento urbano, é essencial visualizar que sua base se encontra na sua apropriação pela lógica capitalista.

A professora Ana Fani A. Carlos analisa os contextos para a compreensão atual da cidade, enquanto produto de lutas sociais, do capital ou ainda como uma produção das necessidades do cidadão².

A cidade, para ela, é mais do que a aglomeração de população, serviços, indústrias de produção e mercadorias, é o *locus* por excelência do processo produtivo, sendo englobado por este. Ao reunir as condições para o desenvolvimento do capital e aproximar a produção do consumo a cidade possibilita a intensificação dessa relação.

² CARLOS, Ana Fani Alessandri. *A Cidade*. 8. Ed. São Paulo: Contexto, 2005

Porém, como elemento essencial a produção do espaço urbano é visto como uma mercadoria, o que também ocorre ao se relacionar a moradia dentro desse espaço, a cidade enquanto *locus* da habitação é consumível. Assim se demonstrando uma disputa pelo uso do solo urbano por diferentes setores sociais. Como ela postula:

No espaço urbano [...] fundem-se os interesses do capital, a ação do Estado e a luta dos moradores como forma de resistência contra a segregação no espaço residencial e pelo direito à cidade. A idéia de urbano transcende aquela mera concentração do processo produtivo *strictu sensu*, ele é um produto do processo de produção num determinado momento histórico, não só no que se refere à determinação econômica do processo (produção, distribuição, circulação e troca), mas também às determinações sociais, políticas, ideológicas, jurídicas, que se articulam na totalidade da formação econômica e social. Desta forma, o urbano é mais do que um modo de produzir, é também um modo de consumir, pensar, sentir, enfim, é um modo de vida. É, todavia, na materialização da divisão espacial do trabalho que a parecem as relações contraditórias do processo de reprodução do capital.³

A cidade pode ser vista, dentro da sociedade capitalista, como uma representação do trabalho materializado, como uma condição para o processo de produção, é também um “instrumento de criação de mais valia”⁴ e um condicionante das relações sociais. Ana Carlos afirma que nesta sociedade o uso do solo urbano só pode se dar pela apropriação, mais especificamente, pela propriedade privada. E, assim, a terra urbana se torna mercadoria.

Porém, o espaço urbano é inegavelmente um espaço de luta social, “o produto de relações sociais contraditórias”⁵, o convívio de classes distintas dentro da mesma malha urbana serve para evidenciar essas contradições e fomentar a disputa política pela ocupação dos espaços. Do conflito social surgem questionamentos acerca da cidadania e da fruição da cidade que opõem a noção de cidade como mercadoria.

A transformação da cidade de uma mera aglomeração comercial dos tempos medievais para o centro político e econômico predominante é pautada pela industrialização da sociedade. A chegada da indústria desmancha as bases produtivas anteriores e pressiona grandes massas populacionais destituídas de seus

³ CARLOS, Ana Fani Alessandri. Ob. cit., p. 26-27.

⁴ *Ibidem*, p. 27.

⁵ *Ibidem*, p. 71.

meios de subsistência às cidades. Como pontua Raquel Rolnik, “onde chegam os caminhões e as máquinas, as bases da economia local entram em crise, intensifica-se o abandono das atividades e rotinas habituais, a migração para as cidades se acelera”⁶.

A construção dos espaços urbanos na sociedade industrializada, principalmente na França pós-Comuna de Paris, revestiu-se da ideologia burguesa, fortemente marcada por uma aversão à convivência entre diversos grupos sociais. Assim, toma-se como ponto de partida para a compreensão dos processos de urbanização modernos a Destruição da Urbanidade iniciada neste período e denunciada por Henri Lefebvre⁷.

A cidade assume um papel de potencialização e protagonização dos espaços políticos (além de concentrar recursos econômicos, de conhecimento e culturais). É nas cidades que o embate político e social se fortalecem. Como Lefebvre constata, os “*encontros, confrontos das diferenças, conhecimentos e reconhecimentos políticos [...] dos modos de viver, dos ‘padrões’ que coexistem na cidade*”⁸ dificultavam o controle das massas, pois expunham as desigualdades.

Com o processo de industrialização da sociedade foi necessário, para a construção de condições para o desenvolvimento do capitalismo, um aumento na contenção das massas, em termos ideológicos e produtivos. Esse controle só pode ser efetivado pela destruição da urbanidade, ou seja, pela desconstrução dos espaços de encontro e embate político-social, expurgando às áreas de vivência da burguesia das camadas sociais empobrecidas.

Assim, o filósofo denunciou o princípio da apropriação burguesa dos projetos de urbanização, que visavam criar espaços *limpos* dentro da cidade, criar setores “adequados” para cada camada social, segregando as populações e reduzindo o incômodo causado pelo constante choque entre os estilos de vida tão distintos da burguesia e dos trabalhadores.

A cidade, que anteriormente era marcada por seu valor de uso, passa com o desenvolvimento do capitalismo industrial a ser encarada por seu valor de troca, como um produto inserido na lógica capitalista para busca de lucros, sendo destituída de organicidade.

⁶ ROLNIK, Raquel. *O que é cidade?* São Paulo, Editora Brasiliense, 1995, p.78

⁷ LEFEBVRE, H. *O Direito à Cidade*. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001

⁸ IDEM. P. 20.

Lefebvre critica o urbanismo positivista afirmando que as pessoas devem ser sujeitos do espaço social e não simples objetos de planejamento. O direito à cidade não se realiza, segundo ele, pela simples construção de moradias ou bens materiais dentro da malha urbana, mas pela construção de uma sociabilidade do espaço urbano, integrando os cidadãos⁹ à produção da cidade e seu pleno gozo.

Baseando sua análise nos impactos urbanos da Comuna de Paris, Henri Lefebvre aponta que a burguesia, temerosa das demandas das classes operárias, vislumbrou na urbanização a solução para seus problemas, empurrando as classes para “fora” da cidade, para as periferias. Os grupos retirados dos centros urbanos deixam o *habitar* (uma forma de apropriação humano do espaço, pela qual se frui plenamente a cidade) para se defrontarem com o *habitat* (a redução do que é morar, viver na cidade é simplesmente estar alojado).

Nesse processo de destruição, o urbanismo é empregado como instrumento ideológico essencial. É ele que encobre a operação capitalista de transformação da cidade em produto e a redução do cidadão a consumidor do espaço urbano, reduzindo também este espaço de criação social ao mero vazio sobre o qual se projeta a cidade¹⁰.

Zygmunt Bauman¹¹ completa a análise de Lefebvre ao identificar a vontade de isolamento da burguesia, que busca a construção de espaços urbanos que sejam de acesso restrito às classes abastadas e a redução dos espaços públicos na cidade.

O autor afirma que para tanto a burguesia irá buscar formas de poder não mais simplesmente territoriais, mas que atuam sobre a lógica social, como o controle dos meios de transporte, configurando, assim, uma nova tentativa de quebra da vida urbana com, agora, o auto-isolamento.

A caracterização humana das cidades é desintegrada pelos esforços de isolamento, se desenvolvendo espaços que presam cada vez mais pela uniformidade e padronização, repudiando e excluindo o diferente. Os habitantes da

⁹ Lefebvre apresenta dois conceitos distintos de cidadão em sua obra: *citadins* e *citoyens*, esses a quem o Estado reconheceria enquanto cidadãos políticos e aqueles todo e qualquer habitante da cidade. Para o autor, o direito à cidade não depende de reconhecimento legal, sendo inerente a todos os seus habitantes.

¹⁰ UCHÔA, Fábio Raddi. *A sociedade urbana de Henri Lefebvre*. Disponível em: <http://www.derhuman.jus.gov.ar/conti/2011/10/mesa_4/uchoa_mesa_4.pdf>. Consultado em 07/08/2013.

¹¹ ZYGMUND, Bauman. *Globalização: as conseqüências humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.

cidade não se veem mais como tal, sofrem de um problema de identidade com seus vizinhos exacerbando processos segregatícios.

Cita como exemplo de uma visão modernista o planejamento da cidade de Brasília por Oscar Niemeyer:

[...] Brasília revelou-se um pesadelo, logo foi cunhado por suas infelizes vítimas o conceito de “brasilite”, nova síndrome patológica de que Brasília era o protótipo e o mais famoso epicentro até então, os sintomas mais notáveis de “brasilite”, na opinião geral, eram a ausência de multidões e ajuntamentos, as esquinas vazias, o anonimato dos lugares, as figuras humanas sem rosto e a entorpecente monotonia de um ambiente desprovido de qualquer coisa que intrigassem excitasse ou causasse perplexidade. O plano de Brasília eliminava a possibilidade de encontros fortuitos em quaisquer lugares que não os poucos especificamente destinados a reuniões com um propósito.¹²

Critica, assim, de forma muito similar ao pensamento desenvolvido por Lefebvre, as experiências e noções de uma arquitetura/urbanismo modernistas de um planejamento urbano puramente lógico e estético que desconsidera os impulsos humanos dentro da cidade.

2.1.2 Cidades e globalização

Mike Davis¹³, ao traçar paralelos entre as realidades dos assentamentos urbanos irregulares em diversos países, expôs o processo histórico de empobrecimento das cidades, denunciando que a forte urbanização vivenciada após a industrialização e especialmente nas últimas décadas não resultou em cidades ideais, planejadas e includentes, mas numa infinidade de moradias precárias, irregulares, de favelas em todo o globo.

Devido à mercantilização da terra urbana e as péssimas políticas para a construção de moradias populares, normalmente desviadas de seu propósito e apropriadas pelas classes dominantes, coube às populações pobres, segundo Davis, encontrar espaços para habitar na cidade que equilibrassem alguma segurança de posse, acesso aos meios de subsistência, qualidade de moradia e de vida, numa equação que praticamente nunca é plenamente atingida.

¹² ZYGMUND, Bauman, Ob. cit., p. 45.

¹³ DAVIS, Mike. Planeta favela. São Paulo: Boitempo, 2006.

A globalização, segundo Michel Rochefort, aprofundou as desigualdades sociais nas cidades ao transformar as redes urbanas e a dominação econômica das grandes metrópoles internacionais.

Nos países do sul, onde reina nas cidades a pobreza da maioria, este baixo padrão de vida da maioria dos habitantes torna-se fator fortemente discriminador na organização das novas regiões metropolitanas. No plano funcional, a globalização não traz os mesmos fatores de sucesso das economias urbanas e mantém, ao contrário, uma pobreza direta e indiretamente ligada aos baixos salários oferecidos pelos estabelecimentos descentralizados das firmas multinacionais. Na organização interna dos espaços metropolitanos, o fluxo de novos habitantes desprovidos suscita formas específicas características da periurbanização. Os primeiros momentos do hiper crescimento das grandes cidades – metrópoles ou megalópoles – traduzem-se na multiplicação das zonas de habitação precárias, bidonvilles e taudis, tão bem inscritos nas paisagens urbanas. Sem dúvida este gênero de habitação ocorre, mas eles alojam somente uma fração cada vez mais reduzida das populações desprovidas cada vez mais numerosas. Ao contrário, vastos espaços fora da cidade se transformam em “zonas de urbanização irregular”: loteamentos precários e ilegais permitem apropriar-se de pequenas parcelas nas quais as famílias pobres autoconstróem sua pequena casa, freqüentemente desprovida de equipamentos básicos de todo elemento de conforto. Muitas nuances poderiam ser indicadas para descrever o mecanismo global da periurbanização mas, de toda maneira, ela reforça a oposição entre os espaços dos ricos e aqueles dos pobres, entre a cidade legal e a cidade ilegal.¹⁴

A globalização neoliberal, juntamente com a explosão populacional, gerou dentro das cidades um estado de calamidade, onde a maior parte do crescimento se dá de forma irregular, demonstrando a lógica excludente que permeia o planejamento urbano.

2.1.3 A Construção de um Novo Direito: O Direito à Cidade

Em respostas às grandes disparidades sociais no uso da cidade, surgiram discussões e demandas para a democratização da sua gestão, por volta da década de 1980. Movimentos sociais, grupos religiosos e organizações governamentais e não governamentais passaram a pautar a reforma urbana.

Consolida-se, a partir desse clamor, de forma inovadora, um novo direito: o Direito à Cidade. Tal direito se estabelece como coletivo e difuso, rompendo com a

¹⁴ ROCHEFORT, Michel. Cidades e Globalização. Revista de Geografia da Ufc, Fortaleza, v. 02, n. 01, p.7-11, 2002. Tradução de: Eustógio Wanderley Correia Dantas, p. 10. Disponível em < <http://www.mercator.ufc.br/index.php/mercator/article/viewFile/177/143>> Acessado em 23/09/2011.

concepção individualista de usufruto do espaço urbano, e, assim, a cidade se torna palco para a plena efetivação dos direitos humanos.

Como elucida David Henry

É, um direito comum antes de individual, já que esta transformação depende, inevitavelmente, do exercício do poder coletivo para remodelar os processos de urbanização. A liberdade de criar e recriar nossas cidades e a nós mesmo é, como desejo demonstrar, um de nossos direitos humanos mais preciosos, mas também um dos mais descuidados.¹⁵

Nelson Saule Junior afirma a relevância da experiência brasileira

[A experiência brasileira] de buscar o reconhecimento institucional do direito à cidade a partir de uma ação política da defesa da implantação da reforma urbana contribuiu para que fosse introduzido, gradativamente, nos Fóruns Internacionais Urbanos, o direito à cidade, na pauta dos processos globais voltados a tratar dos assentamentos humanos.¹⁶

No âmbito internacional, relevantes tratados são firmados envolvendo o direito à cidade, destacando-se o Tratado “Por cidades, vilas e povoados, Justos, Democráticos e Sustentáveis”, elaborado a partir da ECO-92, e a Carta Mundial do Direito à Cidade, escrita no Fórum Social Mundial.

A organização não-governamental FASE levantou a proposta, em 2001, durante a VI Conferência Brasileira de Direitos Humanos, para a elaboração de uma Carta dos Direitos Humanos na Cidade, como destaca Letícia Osório, teve o intuito de fortalecer as demandas dos movimentos e fóruns sociais ligados à questão urbana, introduzindo o debate do Direito à Cidade nos Fóruns Sociais Mundiais que sucederam¹⁷.

Essas demandas alertavam para a necessidade de retomar as cidades de uma apropriação capitalista e discriminatória, tornando-as “espaços onde o usufruto coletivo da riqueza, cultura, bens e conhecimentos sejam garantidos a todos os seus habitantes”¹⁸.

¹⁵ HARVEY, David. The Right to the City. *New Left Review* 53 (September-October 2008): 23-40, 2008, p. 23.

¹⁶ SAULE JÚNIOR, Nelson. O direito à cidade como paradigma da governança democrática. Publicado em: 30/03/2005. Disponível em: http://www.institutoapoiar.org.br/imagens/bibliotecas/O_Direito_a_Cidade_como_paradigma_da_governanca_urbana_democratica.pdf.

¹⁷ OSÓRIO, Letícia Marques. Direitos à cidade como direito humano coletivo. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia; *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 195.

¹⁸ Idem.

Os Direitos Humanos já existentes serviram de impulso para o desenvolvimento do Direito à Cidade, carente de um estatuto internacional específico, moldando o entendimento do espaço urbano como o *locus* de “exercício e cumprimento dos direitos coletivos como forma de distribuição e uso equitativo, universal, justo, democrático e sustentável de recursos, riquezas e serviços, bens e oportunidades [...]”¹⁹.

Enquanto documento político internacional, a Carta Mundial do Direito à Cidade construída nas discussões dos Fóruns Mundiais, é de extrema relevância para orientar os processos de produção e gestão de cidades, bem como a atuação de movimentos sociais urbanos, por meio de um conjunto de princípios que serve de referencial político e social.

A Carta Mundial caracteriza o Direito à Cidade como um novo direito humano que busca a construção de cidades justas, democráticas e sustentáveis. Assim, passa a definir o direito à cidade como “o usufruto equitativo das cidades, dentro dos princípios de sustentabilidade e justiça social”.

Cabe ressaltar, que o direito à cidade se institui como um direito amplo ao qual se ligam vários direitos humanos de diferentes dimensões, como o direito à moradia, à segurança pública, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o acesso ao transporte público e a mobilidade urbana, o direito de participação no orçamento das cidades, entre outros.

A Carta Mundial afirma que

O Direito à Cidade é interligado e interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente. Inclui, portanto, os direitos à terra, aos meios de subsistência, ao trabalho, à saúde, à educação, à cultura, à moradia, à proteção social, à segurança, ao meio ambiente sadio, ao saneamento, ao transporte público, ao lazer e à informação. Inclui também o direito à liberdade de reunião e organização, o respeito às minorias e à pluralidade étnica, sexual e cultural; o respeito aos imigrantes e a garantia da preservação da herança histórica e cultural.²⁰

Ortiz Flores²¹ explica que o direito à cidade não se restringe em afirmar direitos humanos relacionados às condições de vida dentro do espaço urbano, mas visa à democratização da gestão da cidade com o intuito de efetivar esses direitos.

¹⁹ *Ibidem*, p. 196.

²⁰ Carta Mundial pelo Direito à Cidade, III Fórum Social Mundial, Porto Alegre, janeiro de 2003.

²¹ ORTIZ FLORES, Enrique. O processo de construção pelo direito à cidade: avanços e desafios. In. MATHIVET, Charlotte. (org.). Cidades para Todos: Propostas e experiências pelo direito a cidade,

No mesmo sentido, Harvey identifica que o direito à cidade não é simplesmente o direito de usufruir dos serviços já existentes, mas de poder interferir em sua criação, lutando assim contra o modelo de cidade-mercadoria²².

Assim, diante da gama de direitos ligados ao direito à cidade, a Carta Mundial estabelece os seguintes princípios que o compõe:

- A função social da cidade e da propriedade;

Visa à criação de instrumentos públicos que incentivem a utilização racional dos espaços urbanos, de forma a possibilitarem o acesso democrático à cultura, moradia, além de equilíbrio ambiental.

- O exercício pleno da cidadania;

Imperativo, dentro das discussões que cercam o direito à cidade, é a participação popular na construção de cidade justas e democráticas, seja na elaboração e implantação de projetos públicos ou na fiscalização e elaboração do orçamento público.

- A não discriminação e a proteção especial de grupos e pessoas vulneráveis;

Baseado na ideia de dignidade da pessoa humana, a não discriminação se traduz na determinação de um tratamento isonômico aos habitantes da cidade, sem que haja distinções aos serviços que têm acesso. E, a proteção especial de grupos vulneráveis é a noção de que a intervenção estatal, com a criação de mecanismos adequados, é necessária para a plena efetivação dos direitos humanos ligados à cidade para grupos historicamente excluídos do processo de urbanização. Assim, os dois princípios em questão se conectam de forma íntima.

- O compromisso social do setor privado;

A ideia transpassada nesse princípio é a de responsabilidade social e ambiental do setor privado localizado nas cidades, de forma a socializar com os empresários a carga econômica de se adequar os centros urbanos.

- O impulso à economia solidária e a políticas impositivas e progressivas.

HIC, Santiago, 2010, p. 17-124. Disponível em: <http://www.hicnet.org/articles.php?pid=3587>. Acesso em: 06 de maio de 2013.

²² HARVEY, David. Op. Cit., p, 38.

São necessárias políticas públicas capazes de democratizarem o acesso à moradia e a outros elementos necessários ao desenvolvimento humano (cultura, lazer e saúde) como medidas de inserção das populações vulneráveis no mercado econômico.

3. DIREITO À MORADIA

Conforme explanado no capítulo anterior, o direito à cidade se conecta intimamente com uma grande gama de direitos humanos, dentre os quais se destaca o direito à moradia, como um dos pilares mais importantes para a democratização dos espaços urbanos.

Como Saule esclarece:

O direito à moradia é o núcleo central do direito a cidades sustentáveis em razão dos dois direitos a serem respeitados disporem dos mesmos elementos: como o acesso à terra urbana, moradia adequada, saneamento ambiental, infraestrutura urbana, transporte e serviços públicos.²³

Assim, a análise deste direito enquanto um elemento fundamental para a efetivação do Direito à Cidade é essencial para se compreender como a moradia é um elo importante dentro do ciclo de exclusão que opera nas cidades, e como sua inserção na malha urbana influi para a efetivação ou não de direitos.

Pretende-se analisar, portanto quais são as dimensões do Direito à Moradia, sua previsão em âmbitos nacionais e internacionais, bem como quais são os instrumentos disponibilizados ao Poder Público para dar concretude a este direito dentro das cidades.

3.1. Planejamento urbano e exclusão

Como já abordado os processos de urbanização são, de forma geral, permeados por uma lógica mercadológica, fator também presente na experiência brasileira.

A intensificação da urbanização no Brasil, segundo Milton Santos²⁴, ocorre entre as décadas de quarenta e oitenta, mudando totalmente a distribuição populacional dentro do país. Este período coincide com a instalação da ditadura militar e com o processo de industrialização, tanto da cidade como do campo.

Quanto à modernização da agricultura, a partir de instrumentos de incentivos adotados pelo governo, beneficiou os grandes produtores e reduziu a necessidade

²³ SAULE JUNIOR, Nelson. Ob. cit., p. 243.

²⁴ Santos, Milton. A urbanização brasileira. 5 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005. P. 24 e 31.

de mão de obra no campo ocasionando um processo migratório que gerou um inchaço dos centros urbanos e transferiu a luta já existente pela terra no campo para os espaços urbanos.

A rápida urbanização aliou-se a um modelo excludente, caracterizado pela mercantilização do solo urbano e distribuição desigual de infraestrutura (conjugada com a negligência do poder estatal em desenvolver políticas de inclusão urbanas), para culminar no que Alfonsin chama de “geodistribuição da riqueza”²⁵, em que se contrasta a total carência de serviços públicos e de infraestrutura nos bairros pobres com a realidade dos bairros de classe alta, que tem suas necessidades por serviços públicos completamente contemplada.

Maricato aponta que o planejamento urbano no Brasil seguiu o viés modernista adotado pelos países desenvolvidos, caracterizado por uma racionalidade do Estado, fortemente tecnocrática, que leva em consideração apenas os aspectos formais de urbanização, desconsiderando os fatores sociais que se desenvolvem dentro do espaço urbano. Esse modelo é empregado não só como indutor do desenvolvimento urbano, mas como instrumento de controle ideológico, mascarando a realidade social e “a formação de um mercado imobiliário restrito e especulativo”²⁶.

Nos países desenvolvidos a adoção desse modelo de planejamento coincidiu, no começo do século XX, com a ascensão de diversos movimentos operários que reivindicavam melhores condições de vida, entre as quais se encontrava a moradia. Assim, o teor tecnocrata foi mitigado pela constante pressão das camadas proletárias e as respostas que o Estado encontrava para suas demandas. Uma equidade relativa adveio deste embate, resultado de reformas urbanas e políticas sociais.

Como Futata delinea “garantiu-se, portanto, o amplo direito à moradia, ainda que tal amplitude não tenha alcançado também o pleno direito à cidade”²⁷ pela regulação entre o preço da moradia e o salário do operariado. Nas palavras de MARICATO “não só através do aumento do poder de compra dos assalariados, mas

²⁵ ALFONSIN, Betânia de Moraes. *Direito à Moradia: Instrumentos e Experiências de Regularização Fundiária nas cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: IPPUR: FASE, 1997, P. 17.

²⁶ MARICATO, Ermínia. *As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias – Planejamento urbano no Brasil*. In: ARANTES, Otilia, VAINER, Carlos, MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 5. Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009, p. 123.

²⁷ FUTATA, Rosiane Time Pechutto. *Direito à cidade sustentável: análise à luz dos direitos à moradia e ao meio ambiente*. 2011, p. 16

da produção massiva de moradia e, conseqüentemente, de cidade: transporte, saneamento, serviços públicos, etc.”²⁸.

Porém, quando aplicado à realidade brasileira a concepção modernista não foi contraposta por forças de movimentos operários, ou pelo menos estes não viram suas reivindicações serem levadas em consideração. Aqui a disponibilidade de moradias continuou restrita ao mesmo tempo em que os salários não ofereciam condições para suportar níveis de subsistência mínimos.

Como Maricato postula

[...]o operário da indústria brasileira [...] não ganha o suficiente para pagar o preço da moradia fixado pelo mercado formal. [...] No Brasil, onde jamais o salário foi regulado pelo preço da moradia, mesmo no período desenvolvimentista, a favela ou o lote ilegal combinado à autoconstrução foram partes integrantes do crescimento urbano sob a égide da industrialização.²⁹

Dennison de Oliveira pontua a tendência das classes dominantes adquirirem os terrenos e áreas valorizadas na cidade como um dos fatores de exclusão das classes mais baixas, uma vez que essa prática reduz a disponibilidade de terrenos passíveis de apropriação pelo Estado para efetivação de uma reforma urbana³⁰, com a construção de moradias de interesse social, por exemplo.

Quando, finalmente, as demandas sociais tomam força e abrem espaço para que os planos de desenvolvimento urbano comecem a considerar os anseios populares, eles passam a figurar apenas como “plano-discurso”³¹. Como a elite brasileira não possui força suficiente para impor seus ideais na elaboração dos planos e esses acabam refletindo as aspirações das camadas empobrecidas a solução encontrada foi a de simplesmente deixá-los no papel, não os efetivando.

Em outro sentido começam a proliferar inteiras cidades ilegais dentro dos centros urbanos. Maricato considera notável que esse processo de construção de cidades inteiras fora dos padrões legais passou totalmente despercebido pela atividade proposta pelos planos, de “pensar a cidade e propor soluções”³².

²⁸ MARICATO. 2009. P 128. IN: FUTATA, Rosiane Time Pechutto. Ob. cit. P. 16.

²⁹ Ibidem.

³⁰ OLIVEIRA, Dennison de. Curitiba e o mito da cidade modelo. Curitiba: Editora UFPR, 2000, p. 25.

³¹ MARICATO, 2009. P. 138.

³² MARICATO. Op. Cit, p. 140

Boa parte do crescimento urbano se deu fora de qualquer lei ou de qualquer plano, com tal velocidade e independência que é possível constatar que cada metrópole brasileira abriga, nos anos 1990, outra, de moradores de favelas, em seu interior. Parte de nossas cidades podem ser classificadas como *não cidades*: as periferias extensas, que além das casas autoconstruídas, contam apenas com o transporte precário, a luz e a água (esta não tem abrangência universal, nem mesmo em meio urbano).³³

Completa-se esse processo de segregação com o tratamento desigual por parte do Poder Público que privilegia as áreas elitizadas da cidade e renega os bairros e regiões carentes. Os investimentos realizados pelos dirigentes públicos nessas áreas já estruturadas é justificado pelo seu potencial de atração de mais investimentos (imobiliários e de criação de novos empregos), criando assim um ciclo vicioso de investimento e valorização das áreas sobre domínio das elites.

A dinâmica urbana de investimentos focados, da intensa especulação imobiliária e dos planos de desenvolvimento esvaziados resulta em uma massiva ocupação irregular do solo urbano, formando cidades ilegais³⁴, espaços que não obedecem às normas de utilização do solo, aos regulamentos acerca da propriedade, que não disponibilizam serviços e infraestrutura básica aos seus moradores. Gera também crescentes tensões e disputas por espaços à medida que os terrenos urbanos se tornam cada vez mais escassos e aqueles ocupados de forma irregular, antes amplamente desvalorizados, passam a acumular valor.

As populações de baixa renda ocuparam os únicos espaços urbanos que tiveram acesso na cidade da maneira que puderam, na maioria das vezes, sem a propriedade da terra e sim sua posse, sendo essas áreas ocupadas tanto privadas como públicas.

Como Edésio Fernandes coloca “Uma das principais características da urbanização intensa no Brasil ao longo das últimas décadas tem sido a ocupação crescente de áreas de preservação permanente, áreas de mananciais, áreas *non aedificandi* e outras áreas que contêm valores ambientais”³⁵.

E, ainda, que

³³ Ibidem.

³⁴ MARICATO, 2009, p. 164.

³⁵ FERNANDES, Edésio. Preservação Ambiental ou moradia? Um falso Conflito. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (ORGS). Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

Conduzido principalmente por forças de mercado e pela ação elitista e excludente do Estado, particularmente no que concerne às condições de acesso à terra urbana e de produção da moradia, a urbanização no Brasil resultou em cidades fragmentadas, onde, por força do processo de especulação, a vasta maioria dos grupos pobres tem sido condenada a viver em favelas, cortiços, loteamentos irregulares e loteamentos clandestinos – em suma, em condições habitacionais precárias em assentamentos informais inadequados do ponto de vista das condições urbanísticas e ambientais, em áreas centrais e áreas periféricas. A combinação desse processo de segregação territorial com o processo de exclusão socioeconômica provocado pelas desigualdades extremas na distribuição de riqueza e de renda há tanto existentes no país resultou em um ciclo explosivo, e crescente, de pobreza e violência.³⁶

E Saule afirma que

A alternativa de moradia dessa população [de baixa renda] tem sido a permanente formação de assentamentos precários, que apresentam padrões baixos de qualidade de vida. Esses habitantes enfrentam a exclusão do processo de distribuição de renda e riqueza da cidade e vivem em precárias condições de vida, sofrendo, portanto desigualdade e injustiça.³⁷

3.2. Déficit Habitacional no Brasil

A Fundação João Pinheiro, em parceria com o Ministério das Cidades, desenvolveu o conceito de déficit habitacional como a necessidade de construção de novas habitações visando à erradicação de problemas sociais e urbanísticos. São relevantes para as análises de déficit tanto a necessidade de reposição de imóveis quanto a de aumento do número de imóveis disponíveis.

São, portanto, identificáveis duas modalidades diversas de déficit habitacional. A primeira refere à necessidade de reposição de estoque, na qual se enquadram os domicílios “rústicos”, não construídos com alvenaria ou madeira aparelhada, e os que são objeto de depreciação, relacionada à vida útil de cada imóvel. E, a segunda modalidade liga-se à ideia de aumento de estoque, pela qual são considerados a coabitação familiar (quando em um mesmo domicílio habitam mais de uma família), o ônus excessivo com o aluguel, sendo os casos em que a família emprega mais de 30% de sua renda mensal com o pagamento do aluguel, e,

³⁶ FERNANDES, Edésio. Impacto socioambiental em áreas urbanas sob a perspectiva jurídica. In: MENDONÇA, Francisco (ORG). Impactos socioambientais urbanos. Curitiba: UFPR, 2011, p. 101.

³⁷ SAULE JUNIOR, Nelson. Ob. cit., p. 339-340.

por fim, as localidades não voltadas à habitação e que, no entanto, sejam utilizadas como moradia.

Também a inadequação de moradias, não referentes à demanda de estoque, mas a questões de qualidade de vida dentro do estoque de habitações já existentes, é relevante para a política habitacional brasileira. Não importa, porém, na necessidade de construção de novas habitações, mas na melhoria das moradias existentes a partir de políticas públicas.

Nesta categoria encontram-se os imóveis com infraestrutura deficiente, compreendidos como aqueles que não têm acesso a serviços públicos básicos como energia elétrica e abastecimento de água, os excessivamente adensados, ou seja, cujos dormitórios sejam ocupados por três pessoas ou mais, os que apresentam inadequação fundiária, quando o terreno ocupado não pertence à família, e aqueles em que falta um banheiro de uso exclusivo da família.

Furtado, Lima Neto e Krause, na Nota Técnica Estimativas do Déficit habitacional brasileiro (2007-2011), elaborada a partir dos dados das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílio (PNAD) dos anos de 2007 a 2011, apontam que o déficit habitacional brasileiro encontra-se em 5,4 milhões de domicílios. Uma notável redução de 1,2 pontos percentuais no número total de domicílios, que em 2007 era de aproximadamente 5,6 milhões, que, porém, não deixa de expor o cruel panorama de exclusão habitacional da realidade nacional.

A tabela a seguir aponta o panorama encontrado:

	2007	2008	2009	2011
Número de Domicílios	55.918.038	57.703.161	58.684.603	61.470.054
Déficit habitacional	5.593.191	5.191.565	5.703.003	5.409.210
Precárias	1.244.028	1.139.729	1.074.637	1.163.631
Rústico	1.135.644	1.039.445	1.005.875	1.034.725
Improvisados	108.384	100.284	68.762	128.906
Coabitação	2.307.379	2.032.334	2.315.701	1.808.314
Cômodos	214.476	190.213	224.120	237.914
Conviventes com intenção de mudar	2.094.410	1.842.670	2.094.953	1.571.581
Excedente aluguel	1.756.369	1.735.474	2.020.899	2.110.409

Adensamento aluguel	526.900	500.925	539.582	512.925
<i>Estimativas relativas</i>				
Déficit habitacional	10,00%	9,00%	9,72%	8,80%
Precárias	2,22%	1,98%	1,83%	1,89%
Coabitação	4,13%	3,52%	3,95%	2,94%
Excedente aluguel	3,14%	3,01%	3,44%	3,43%
Adensamento aluguel	0,94%	0,87%	0,92%	0,83%

Fonte de dados: PNADs 2007 a 2001. Elaboração FURTADO, LIMA NETO e KRAUSE³⁸

Os pesquisadores concluem afirmando a diferença entre os problemas de moradia que afetam as regiões norte e nordeste e, em especial, a região sudeste, bem como, a virtual estabilidade de déficit verificada.

[...] os números estimados indicam com clareza os componentes do déficit em seu retrato territorial e em cada faixa de renda. A parcela mais significativa do déficit permanece urbana, nas grandes capitais e no Sudeste, especialmente. A precariedade dos domicílios, todavia, se pronuncia no Norte e Nordeste, especialmente no Maranhão.

Há certa mudança estrutural, uma vez que o componente de ônus excessivo de aluguel se torna a mais relevante do déficit, superando a componente de coabitação e, dentro dela o subcomponente de famílias conviventes com intenção de se mudar, que, aliás, observou a redução mais expressiva no período.

A redução geral do déficit no período não foi suficiente para alterar a estrutura do déficit nos domicílios com renda domiciliar de até três salários mínimos, que concentram cerca de 70% dos domicílios com déficit.³⁹

A leitura dos dados da pesquisa permite concluir que o avanço conquistado na redução das coabitações foi contraposto pelo aumento de domicílios que apresentam excessivo ônus com o aluguel, revelando o papel da moradia, conjugada com a especulação imobiliária, na configuração da fragilidade econômica das famílias de baixa renda.

³⁸ FURTADO, Bernardo Alves; LIMA NETO, Vicente Correia; KRAUSE, Cleandro. Nota Técnica IPEA: Estimativas do déficit habitacional brasileiro (2007-2011) por municípios (2010). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/130517_notatecnicadirur01.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2013. P. 7

³⁹ FURTADO, Bernardo Alves; LIMA NETO, Vicente Correia; KRAUSE, Cleandro. Ob. cit. P. 17.

3.3. Proteção Internacional do Direito à Moradia

A Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, inaugurou no âmbito do direito internacional a ideia do direito à moradia. Mesmo que de forma incidental, a declaração coloca tal garantia como um dos elementos necessários ao direito a um padrão de vida adequado.

Diversas normas internacionais que sucederam a Declaração especificaram o direito à moradia, consolidando-o e explicitando sua tutela sobre as populações vulneráveis. O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, em seu artigo 11 estabelece o direito à moradia como um direito humano de responsabilidade do Estado ao afirmar: “*Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e **moradia adequadas**, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida*”.

Ainda, demais Convenções Internacionais de Direitos Humanos passam a estabelecer os contornos do direito à moradia, prevendo a inviolabilidade do domicílio contra ingerências do Estado (Pacto de Direitos Civis e Políticos) e os direitos de grupos minoritários vulneráveis à moradia (Convenção sobre os Direitos da Criança, Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial e a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher).

De tal forma, não só fica vedada aos Estados signatários a discriminação dessas minorias no acesso à moradia, mas surge uma obrigação positiva de instituir programas que possibilitem o acesso dessas parcelas sociais à moradia adequada, combatendo a desigualdade que se aplica a esses grupos.

O 7º Comentário do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU reforça as afirmações de que o Direito à Moradia impõe um dever positivo do Poder Público no sentido de garantir a não realização de despejos forçados, ou, quando estas forem imperativas garantir alternativas para a realocação das famílias removidas:

Owing to the interrelationship and interdependency which exist among all human rights, forced evictions frequently violate other human rights. Thus, while manifestly breaching the rights enshrined in the Covenant, the practice

of forced evictions may also result in violations of civil and political rights, such as the right to life, the right to security of the person, the right to non-interference with privacy, family and home and the right to the peaceful enjoyment of possessions.⁴⁰

No âmbito do continente americano, ressalta Nelson SAULE JUNIOR⁴¹ a importância do Pacto de San José da Costa Rica, de 1969, que pela combinação de garantias que abarca acaba por estabelecer um campo no qual o direito à moradia é essencial, e, portanto, em que passa a ser reconhecido. A observância desse direito por parte do Estado assume um papel relevante para a garantia da honra, dignidade, igualdade perante a lei, erradicação da pobreza e democratização do espaço político.

Ainda no âmbito americano, a Carta da OEA reconhece de forma evidente o direito à “habitação adequada para todos os setores da população”⁴².

Cabe, então, discutir o conceito de adequação da habitação/moradia levando em consideração tanto as normatizações internacionais como também as dimensões trazidas pelo direito à cidade. Abordaremos esta questão em momento oportuno.

3.3.1. Direito à Moradia e a Moradia Adequada

A leitura do direito à moradia a partir da concepção do direito à cidade é drasticamente modificada. Compreende-se que o direito a moradia é protegido enquanto direito humano tanto no âmbito internacional como internamente. No entanto, resta definir qual a amplitude dessa proteção, quais os elementos necessários à efetivação do direito à moradia.

Rolnik aponta a impossibilidade de restringir a noção de moradia ao seu aspecto mais óbvio, o físico, ressaltando que o direito à moradia garante o acesso à

⁴⁰ “Devido ao inter-relacionamento e a interdependência que existe entre todos os direitos humanos, os despejos forçados violam outros direitos humanos. Portanto, enquanto manifestamente violando os direitos inscritos no Pacto, a prática de despejos forçados pode resultar em violações de direitos civis e políticos, como o direito à vida, à segurança da pessoa, de não interferência com a privacidade, família e lar e o direito de gozo pacífico de suas possessões”. (7º Comentário do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, 1997, Tradução nossa).

⁴¹ SAULE JUNIOR, Nelson. Ob. cit., p.242-243.

⁴² Carta da Organização dos Estados Americanos, 1967.

moradia adequada. Portanto, importante é definir quais outros aspectos devem ser conjugados para a constituição de uma moradia adequada⁴³.

Para tal reflexão pode ser considerado o 4º Comentários Gerais do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. O Comentário elucida que a adequação da moradia se configura não somente pelo abrigo (aspecto físico) como também pela segurança da posse, acessibilidade a serviços de saúde, segurança, conforto e nutrição, além de recursos naturais adequados (água potável, saneamento, iluminação e eletricidade), localização que possibilite o acesso a opções de emprego e equipamentos públicos (creches, escolas, serviços de transporte público), acessibilidade financeira (o comprometimento financeiro do indivíduo com a moradia não deve impossibilitar a satisfação de suas necessidades básicas), além de adequação cultural (as políticas públicas desenvolvidas devem garantir a não supressão de manifestações culturais que sejam ligadas as moradias ou expressas por meio dessas).

Moradia é mais que um objeto físico de quatro paredes. [...] Uma moradia adequada [...] tem que proteger a pessoa. Mas também, uma moradia adequada é aquela que esta ligada a uma infraestrutura. Portanto, tem que necessariamente oferecer para quem mora nela, condições de acesso a água segura, de esgoto e de lixo. [...] a partir dela deve ser possível, também, acessar uma rede de equipamentos de saúde, de educação, de cultura, que permita a família que mora ali naquela moradia as possibilidades de desenvolvimento econômico, de desenvolvimento social. além disso, [...] ela tem que permitir o acesso aos meios de vida. [...] a moradia para o trabalhador na indústria é no lugar onde o emprego existe ou que ele tem transporte rápido e acessível de acordo com seu bolso para poder acessar as oportunidades de trabalho e emprego. Além do mais, outra dimensão da moradia é o que se chama de affordability, quer dizer, a moradia não pode custar mensalmente ou uma vez só na vida mais do que a vida pode pagar.⁴⁴

A relatora da ONU também esclarece que todos esses elementos são mensuráveis, ainda que não sejam necessariamente iguais para todas as realidades. O custo da residência, a distância das redes de serviços públicos, a acessibilidade (num sentido universal e de não discriminação), estes são elementos que devem ser analisados ao se buscar a adequação da moradia.

⁴³ ROLNIK, Raquel. Moradia é mais do que um objeto físico de quatro paredes. **E-metropolis**: Revista eletrônica de estudos urbanos e regionais, Rio de Janeiro, n. 05, p.37-42, 01 jun. 2011. Trimestral. Disponível em: <http://emetropolis.net/edicoes/n05_jun2011/emetropolis_n05.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2013.

⁴⁴ ROLNIK, Raquel. Idem.

3.4. Previsão Constitucional do Direito à Moradia

Além dessas disposições internacionais, a Emenda Constitucional nº 26/2000 fez constar no rol de direitos fundamentais sociais (artigo 6º da CF/88), o direito à moradia.

Assim, afirma Nelson Saule Junior que

Se havia alguma dúvida da comunidade jurídica quanto à questão de o sistema constitucional brasileiro reconhecer o direito à moradia como um direito social, a sua previsão expressa no texto constitucional elimina tal dúvida e impõe a sua observância no mesmo patamar dos demais direitos fundamentais positivados em nosso ordenamento jurídico.⁴⁵

Porém, antes mesmo dessa Emenda Constitucional, outros dispositivos de força constitucional já reconheciam, ainda que de forma incidental, esse direito. O artigo 7º, ao tratar do salário mínimo, estabelece que este deverá ser capaz de suprir as necessidades básicas do trabalhador, incluindo no rol dessas necessidades a “**moradia**, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene transporte e previdência social”⁴⁶. Também, no inciso IX do artigo 23 observamos a competência comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para promover programas “de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento”⁴⁷.

Sarlet aponta que, enquanto direito fundamental, a garantia do direito à moradia também pode ser lida a partir do direito à dignidade da pessoa humana:

[...] sempre haveria como reconhecer um direito fundamental à moradia como decorrência do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III, da Constituição Federal) já que este reclama, na sua dimensão positiva, a satisfação das necessidades existenciais básicas para uma vida com dignidade, podendo servir até mesmo como fundamento direto e autônomo para o reconhecimento de direitos fundamentais não expressamente positivados, mas inequivocamente destinados à proteção da dignidade.⁴⁸

⁴⁵ SAULE JUNIOR, Nelson. Ob. cit., p. 240.

⁴⁶ BRASIL, Constituição (1988).

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. O Direito Fundamental à Moradia na Constituição: Algumas Anotações a Respeito de seu Contexto, Conteúdo e Possível Eficácia. Revista Eletrônica Sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 20, dezembro, janeiro e fevereiro, 2009, 2010, p. 19. Disponível em: [HTTP://www.direitodoestado.com/revista/RERE-20-DEZEMBRO-2009-INGO-SARLET.pdf](http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-20-DEZEMBRO-2009-INGO-SARLET.pdf). Acesso em 12 de julho de 2013.

Outro ponto de referência dentro do ordenamento brasileiro para a análise do direito a moradia é o Estatuto da Cidade, de 2001, cujo intuito é possibilitar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade de maneira sustentável. Isso, através da regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que estabelecem a política de desenvolvimento urbana e usucapião constitucional urbana, e que introduzem na legislação nacional novos, e importantes, instrumentos de política urbana, que serão objetos de análise mais a frente.

3.4.1. Direito à Moradia e o Estatuto da Cidade

Marco significativo para o direito urbanístico brasileiro, o Estatuto da Cidade estabelece as diretrizes e instrumentos da política urbana que segundo Saule “abre possibilidades para o desenvolvimento de uma política urbana que considere tanto os aspectos urbanos quanto sociais e políticos de nossas cidades”⁴⁹. O Estatuto se volta para a realização efetiva da reforma urbana definindo para os agentes públicos ferramentas de enfrentamento das disparidades sociais e territoriais.

O longo processo de elaboração dessa legislação não afetou seu amadurecimento junto às causas e movimentos sociais, tendo tido o envolvimento ativo do Fórum Nacional de Reforma Urbana (composto por ONG’s, movimentos sociais e federações de categorias profissionais ligas a construção civil e ao urbanismo) em sua construção.

Ainda que tal legislação não escape ileso de críticas - como as feitas por Villaça⁵⁰ quanto ao seu amplo detalhamento, capaz de gerar dúvidas, e, conseqüentemente, insegurança jurídica, e que estabelece uma rigidez incompatível com a prolongação da vigência da lei, além de se focar em conceitos demasiadamente acadêmicos, que chegam a parecer dissociados da realidade social⁵¹, inegável é seu caráter inovador.

⁴⁹ SAULE JUNIOR, Nelson. Ob. cit., p. 209.

⁵⁰ VILHAÇA (2012) ainda afirma que “estamos diante de um tipo de lei que mais dificulta do que facilita. Além disso, há no Estatuto inúmeros dispositivos sem sanções para aqueles que não os cumprirem. Exigências que nasceram para ser desmoralizadas, já que nada acontece para quem não as cumprir.”

⁵¹ VILHAÇA, Flávio. Estatuto da cidade: para que serve?. Carta Maior, 19 out. 2012. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=21113>. Acesso em: 20 jul. 2013.

Saule elucida que o Estatuto estabelece princípios acerca da função social da propriedade e da cidade, diretrizes gerais da política urbana e instrumentos em três âmbitos diferentes: aqueles voltados a garantir a função social já mencionada, os voltados à regularização fundiária e, por fim, aqueles que se focam na gestão democrática das cidades.

O Estatuto da Cidade é, efetivamente, a porta de entrada do direito à cidade no ordenamento jurídico pátrio, concretizando o que já existia enquanto força política. Nelson Saule assevera que

O direito à cidade adotado pelo direito brasileiro o coloca no mesmo patamar dos demais direitos de defesa dos interesses coletivos e difusos, como por exemplo, o direito do consumidor, do meio ambiente, do patrimônio histórico e cultural, da criança e do adolescente, da economia popular. Esta experiência brasileira é inovadora quanto ao reconhecimento jurídico da proteção legal do direito à cidade na ordem jurídica interna do país. A forma tradicional de buscar a proteção dos direitos dos habitantes das cidades nos sistemas legais traz sempre a concepção dos direitos da pessoa humana na cidade. A concepção do direito à cidade no direito brasileiro avança ao ser instituído com objetivos e elementos próprios, se configurando como um novo direito humano, e na linguagem técnica jurídica num direito fundamental.⁵²

De modo que é a partir de sua vigência que esse direito pode ser lido como um direito coletivo e difuso, que passa a gozar de sistemas protetivos exclusivos desta categoria. Em seu artigo 53 o Estatuto, alterando a lei 7.347/85, inclui a ordem urbanística no rol dos interesses para a defesa dos quais pode ser empregada a ação civil pública. Bem como seu artigo 54 abre a possibilidade de ação cautelar para proteção de interesses difusos e coletivos para a defesa da ordem urbanística.

A função social das cidades e da propriedade estabelecidas comportam outros elementos essenciais para a satisfação do direito a cidade enquanto coletivo, demandando atuações dos poderes públicos no sentido de construir um cenário favorável a gestão democrática das cidades, o seu desenvolvimento sustentável, tanto ambientalmente como socialmente, defende a ordem urbanística agora elevada a interesse coletivo.

Em razão dessas necessidades, o Estatuto estabelece políticas de indução de desenvolvimento urbano e de regularização, objetos de análise a seguir.

⁵² SAULE JUNIOR, Nelson. Ob. cit., p. 240.

3.4.2. Instrumentos de Indução de Desenvolvimento Urbano

Na busca por meios de controle do uso e ocupação da terra urbana, o Estatuto da Cidade traz alguns instrumentos de indução do desenvolvimento urbano, que possibilitam esforços para a construção de equilíbrio social na cidade. A infraestrutura urbana concentra-se em poucos espaços de elevado custo, aos quais as populações de baixa renda não tem acesso, assim, os instrumentos dão ao Poder Público formas de intervenção e regulação desses espaços.

Estes instrumentos demonstram um esforço constitucional em obrigar os proprietários de imóveis urbanos a utilizar adequadamente as suas propriedades, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo princípio da função social da propriedade e da cidade. Com isso, possibilita ao poder público efetivar esses princípios a partir da desconstrução dos mecanismos de especulação imobiliária, que se aproveitam dos imóveis sem utilização.

Como Saule leciona

Essa norma constitucional permite a aplicação dos referidos instrumentos em situações nas quais a propriedade urbana não atende à sua função social: a de não estar edificada, a de estar subutilizada, ou a de não estar edificada, a de estar subutilizada, ou a de não estar utilizada. Essas situações têm como característica a ausência de uma destinação concreta para a propriedade ser aproveitada de forma adequada, considerando os limites para o exercício desse direito previstos na legislação urbanística.⁵³

Figuram como instrumentos de indução do desenvolvimento urbano o parcelamento ou edificação compulsórios, o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana progressivo no tempo, e a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.

O parcelamento ou edificação compulsória garantem uma forma de exigir que os imóveis urbanos ganhem uma destinação social. O primeiro pode ser realizado por meio de loteamento ou desmembramento (sendo o fator que difere estas modalidades a necessidade de abrir vias de circulação e logradouros públicos quando da subdivisão do imóvel), como se retira do art. 2º da Lei Federal nº 6.766/79. E, a segunda, se define como a construção obrigatória para fins residenciais, industriais ou culturais exigida pelo Poder Público Municipal.

⁵³ SAULE JUNIOR, Nelson. Ob. cit., p. 271.

Ricardo Pereira Lira comenta ainda sobre o projeto de lei que viria a se transformar no Estatuto da Cidade

Já se viu que, no ordenamento atual brasileiro, o não uso é uma faculdade do *dominus soli*, constituindo esse fato um dos fatores que ensejam a prática especulativa nos grandes centros urbanos. Em áreas previamente definidas em lei municipal, baseada em plano de uso do solo, o não uso pode deixar de ser uma faculdade desse *dominus*. Nas condições definidas no projeto de lei, o proprietário pode ser notificado para utilização do seu imóvel (inclusive parcelamento ou edificação) nos termos do plano, fundado em lei, sob pena de poder ocorrer a desapropriação do terreno do Município.⁵⁴

A incidência do IPTU progressivo no tempo ocorre após o decurso do prazo para a comprovação do cumprimento da obrigação imposta pelo poder público ao proprietário, a ser contado da notificação averbada no Registro de imóveis. Ele implica na majoração progressiva da alíquota do imposto pelo prazo máximo de 5 anos, sendo o limite máximo de 15% do valor do lançamento fiscal do imóvel. Reveste-se, portanto de uma extrafiscalidade voltada para a ordem urbanística.

Elizabeth Carrazza postula que “a progressividade no tempo do IPTU é um mecanismo que a Constituição colocou a disposição dos Municípios, para que imponham aos munícipes a observância das regras urbanísticas, contidas nas leis locais”⁵⁵.

Por fim, a desapropriação para fins de reforma urbana é, nos termos postos por Saule,

Um instrumento destinado a garantir o cumprimento da função social da propriedade urbana, tanto a privada quanto a pública, [...] destinada a promover a reforma urbana, promover transformações na cidade, como a urbanização e a regularização fundiária dos assentamentos urbanos precários, implantar equipamentos urbanos e comunitários, equipamentos culturais, de lazer, bem como destinação de áreas para atividades econômicas voltadas a geração de renda e emprego para comunidades carentes, merecendo, portanto, um tratamento especial.⁵⁶

A desapropriação é transferência compulsória de um bem particular ao patrimônio público, sendo por isso paga uma indenização. Diferenciando do instituto tradicional da desapropriação exatamente por sua motivação, a efetivação da ordem

⁵⁴ LIRA, Ricardo Pereira, Elementos de direito Urbanístico, Editora Renovar, Rio de Janeiro, 1997, p. 67.

⁵⁵ CARRAZZA, Elizabeth Nazar. IPTU e Progressividade. Curitiba: Juruá Editora, 2002. P. 128.

⁵⁶ SAULE JUNIOR, Nelson. Ob. cit., p. 288.

urbanística, assumindo um caráter sancionatório contra aqueles proprietários cujo bem não cumpriu com sua função social. Caracteriza-se, assim, como a maior limitação no direito de propriedade imposta por um instrumento de política urbana.

3.4.3. Instrumentos de Regularização

Segundo Rolnik, “mais da metade de nossas cidades é constituída por assentamentos irregulares, ilegais ou clandestinos”⁵⁷, e, diante dessa realidade, o Estatuto da Cidade propõe meios para enfrentar as barreiras legais impostas pela irregularidade e falta de titularidade dentro desses assentamentos, e possibilitar o processo de urbanização e a efetivação de direitos a uma população excluída.

De tal forma, é dos municípios a competência para estabelecer uma política de regularização fundiária de áreas com ocupações irregulares, nas formas conferidas pela Constituição Federal, pelo Estatuto da Cidade e pela Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano (9785/99).

Para tanto, são apresentados alguns instrumentos que visam à regularização de loteamentos previamente ocupados de forma irregular. Esses instrumentos atuam na mediação e resolução de conflitos urbanos, que envolvem o direito à moradia, questões de propriedade, tanto públicas como privadas, e questões ambientais, entre outras. As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) formam um dos principais instrumentos a serem empregados nessa tarefa.

As ZEIS são zonas urbanas específicas, definidas por lei municipal, destinadas ao parcelamento de solo urbano visando à regularização das irregularidades jurídicas e urbanísticas que ameaçam os direitos dos seus moradores, flexibilizando as normas de urbanização e regularização, compatibilizando-as com a realidade social da ocupação.

Para Barros, Carvalho e Montandon o Instituto das Zonas Especiais de Interesse Social é um relevante instrumento para a política habitacional de inclusão social, configurando “uma área ocupada como ZEIS permite que se estabeleçam,

⁵⁷ ROLNIK, Raquel. Estatuto da Cidade – Instrumentos para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza, p. 08 IN: SAULE JUNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana. São Paulo, Pólis, 2001. (Cadernos Pólis 4).

para aquela porção do território, parâmetros urbanísticos especiais que respeitem a forma de ocupação realizada pela comunidade”⁵⁸.

E como pontua Adilson Dallari

As zonas especiais de interesse social são aquelas onde as circunstâncias de fato autorizam ou determinam um tratamento diferenciado, mais simples, menos elitista, dos índices urbanísticos de maneira a assegurar o direito à moradia [...]. Não se trata de criar privilégios para os economicamente fracos, nem de lhes conferir menos garantias de salubridade e segurança, mas sim de aplicar o direito com razoabilidade, promovendo entre os diversos objetivos e valores constitucionalmente consagrados.⁵⁹

O Estatuto das Cidades ainda traz outros instrumentos de regularização que possuem um importante papel na efetivação do direito à cidade e do direito à moradia, criando possibilidades de regularização das áreas já ocupadas por populações de baixa renda, sendo estes: a usucapião urbana, a concessão de uso especial para fins de moradia e a concessão de direito real de uso.

A usucapião urbana é um instrumento processual de garantia de efetivação do direito à moradia a ser empregado nas áreas ocupadas em confluência com as ZEIS, reconhecendo o direito de acesso a terra e à moradia às populações de baixa renda e evitando remoções desnecessárias.

Essa modalidade de usucapião poderá ocorrer em áreas maiores de 250m² que estejam ocupadas por populações de baixa renda a partir de uma posse coletiva. A sentença judicial, que deverá discriminar a fração ideal de cada usucapiente, terá a validade como título para registro de imóveis.

A concessão de uso especial para fins de moradia é posto como um direito subjetivo das populações de baixa renda que ocupam terrenos públicos, garantindo, de tal forma, que os imóveis públicos cumpram uma função social.

Os artigos referentes à concessão de uso especial presentes no projeto do Estatuto foram vetados pela presidência da república, demonstrando uma preocupação com a ocupação indiscriminada de imóveis públicos. Porém, a Medida Provisória 2.220/2001 trouxe novamente o direito de concessão, prevendo que para isso a ocupação deve ter ocorrido até 30 de junho de 2001, terem se estendido por

⁵⁸ CARVALHO, Celso Santos (org.); ROSSBACH, Ana Claudia (org.). *O Estatuto da Cidade: comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das cidades, 2010. P. 96.

⁵⁹ DALLARI, Adilson Abreu. *Instrumentos de Política Urbana, Estatuto da cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)*, Coordenadores Adilson Abreu Dallari, Sergio Ferraz, Malheiros Editores, São Paulo, 2002. P, 81.

cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, e serem usadas exclusivamente para moradia. Além disso, as pessoas beneficiadas por esse instrumento não podem ser proprietárias de outros imóveis.

Merece destaque o art. 4º da Medida Provisória, que assim determina:

Art. 4º No caso de a ocupação acarretar risco à vida ou à saúde dos ocupantes, o Poder Público garantirá ao possuidor o exercício do direito de que tratam os arts. 1º e 2º em outro local.

O dispositivo esclarece que frente a impedimentos materiais à concessão, como riscos à vida ou à saúde, que porem, não são definidos, caberá ao poder público a garantia do direito à moradia dessas pessoas, ainda que em outro local.

Já a concessão de direito real de uso é um direito real, pelo qual se transfere o domínio do imóvel (tanto público como privado) com a estipulação de cláusulas que determinam os possíveis usos do terreno/moradia. Esse instrumento pode ser empregado para a transferência de unidades habitacionais ou regularização de uma área pública já ocupada⁶⁰.

Sua previsão precede o Estatuto da Cidade, tendo sido instituída pelo Decreto-lei 271/67, tendo este versado sobre seu emprego coletivo para os programas habitacionais de interesse social.

⁶⁰ SAULE JUNIOR, Nelson. Ob. cit., p. 425.

4. CONFLITO SOCIOAMBIENTAL

Neste capítulo será analisado o surgimento de um aparente conflito entre o Direito à Moradia e o Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado, fundado, principalmente, no processo excludente de urbanização já abordado.

O Direito Ambiental ganhou destaque nas últimas décadas e isto impulsionou a criação de uma vasta legislação com o intuito de proteger e preservar os recursos ambientais. Denuncia-se, porém, que o custo da preservação ambiental não foi equacionado de forma equilibrada, sendo os grupos minoritários e pobres, que sofrem maior desvantagem diante destas leis.

É preciso analisar como estes grupos excluídos ocuparam os espaços vazios dentro da malha urbana para compreender o conflito socioambiental e as soluções disponibilizadas em lei e escolhidas pelo Poder Público.

Tal discussão é necessária para que se aborde o processo de realocação em Curitiba, enquanto forma de resolução deste conflito, e o que significa este processo, sob a ótica do Direito à Cidade, nos moldes em que ele é atualmente realizado na cidade.

4.1. Conflito socioambiental na cidade: ocupações e irregularidade em Áreas de Preservação Permanente

As ocupações feitas pela população excluída do mercado formal historicamente ocorrem em espaços urbanos desocupados, como prédios públicos e privados a que não se tenha sido dado uso e, ainda, em terrenos destinados ou ligados à preservação ambiental (topos e encostas de morros, beiras de córregos e vales).

Mike Davis ilustra que

[...] local de risco e perigoso para a saúde é a definição geográfica do típico assentamento de invasores: seja um *barrio* precariamente suspenso sobre estacas no rio Pasig, entulhado de excrementos, em Manila, seja no *bustee* de Vijayawada [...] Os invasores trocam a segurança física e a saúde pública por alguns metros quadrados de terra e alguma garantia contra o despejo. São os povoadores pioneiros de pântanos, várzeas, sujeitas a inundações, encostas de vulcões, morros instáveis,

montanhas de lixo, depósitos de lixo químico, beiras de estradas e orlas de desertos.⁶¹

E, assim, são estabelecidas situações críticas⁶²: as ocupações de áreas de risco, que envolvem, além de danos ambientais, riscos de vida e de saúde aos moradores, e as ocupações de áreas de preservação ambiental, representando graves lesões ao direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O art. 225 da Constituição Federal Brasileira, inserido em um capítulo destinado especificamente à proteção do meio ambiente, estabelece que “todos têm direito ao meio ambiente 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 futuras gerações”⁶³. Em seu parágrafo primeiro, o artigo impõe diversos deveres ao Poder Público no sentido de dar ampla efetividade a este direito, indo “desde a educação ambiental até a preservação ecológica, passando pela exigência de estudo prévio de impacto ambiental para as iniciativas potencialmente causadoras de degradação do meio ambiente”⁶⁴.

A Constituição de 1988 recepcionou alguns princípios ambientais, concebidos internacionalmente a partir do surgimento de uma cultura ambientalista e de valorização do meio ambiente⁶⁵, estando entre eles os princípios da cautela (pelo qual é determinada uma análise prévia dos riscos ambientais das atividades humanas novas), do poluidor pagador (que estabelece um mecanismo econômico capaz de desencorajar desperdícios ou danos ao meio ambiente), da cooperação e da responsabilidade ambiental (que para o Direito Ambiental seria objetiva).

É considerado como direito fundamental, ainda que não conste no rol do art. 5º, que bem dispõe em seu parágrafo segundo que “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”⁶⁶ não limitando os direitos fundamentais ao seu rol. Assim, o reconhecimento do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado parte de uma compreensão material dos direitos fundamentais. “é na ideia de fundamentalidade material que se permite a abertura da Constituição a outros

⁶¹ DAVIS, Mike. Ob. cit., p. 128.

⁶² SAULE JUNIOR, Nelson. Ob. cit., p. 340.

⁶³ BRASIL, 1988.

⁶⁴ FUTATA, Rosiane Time Pechutto. Ob. cit., p. 58

⁶⁵ Ibdem, p. 57.

⁶⁶ BRASIL, 1988.

direitos fundamentais não constantes do seu texto ou fora do catálogo, isto é, dispersos, mas com assento na Constituição formal”⁶⁷.

Wolkmer destaca ainda que como um direito fundamental de terceira geração a natureza do direito em tela é metaindividual, difusa e coletiva⁶⁸. Ainda, essa geração de direitos possui dimensões negativas e positivas⁶⁹ e reconhece, inclusive, seu dimensionamento intergeracional, ligado à ideia de que enquanto escassos a preservação dos recursos geracionais implica na garantia dos direitos de gerações futuras.

Da mesma forma que o direito à cidade, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado se relaciona intimamente com a realização de uma gama diversa de outros direitos. José Afonso da Silva aponta que “a tutela da qualidade do meio ambiente é instrumental no sentido de que, através dela, o que se protege é um valor maior: a qualidade da vida”⁷⁰. Sendo assim, indissociável do direito à vida, à saúde e a dignidade da pessoa humana.

Entre os institutos de direito ambiental desenvolvidos no ordenamento brasileiro destaca-se a figura da área de preservação permanente, áreas protegidas nas quais não é admitido qualquer tipo de uso, devendo sempre estar cobertas pela vegetação originária. “A cobertura vegetal nestas áreas irá atenuar os efeitos erosivos e a lixiviação dos solos, contribuindo também para a regularização do fluxo hídrico, redução de assoreamento dos cursos d’água e reservatórios, e trazendo também benefícios para a fauna”⁷¹.

O instituto foi previsto, primeiramente, pela Lei nº 4771/1965, o antigo Código Florestal, atualmente revogada pela Lei nº 12651/2012 que passa a dispor em seu art. 4º acerca da definição dessas áreas.

⁶⁷ AMOY, Rodrigo de Almeida. A Proteção do Direito Fundamental ao Meio Ambiente no Direito Interno e Internacional. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/rodrigo_de_almeida_amoy.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2013, p. 4555.

⁶⁸ WOLKNER, Antonio Carlos. Introdução aos fundamentos de uma teoria geral dos “novos” direitos. In: Wolkmer, Antonio Carlos; LEITE, José Rubens Morato. Os “novos” direitos no Brasil. São Paulo: Saraiva, 2003, p.9.

⁶⁹ Como já visto, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme sua previsão no art. 225 da Constituição Federal, traz um extenso rol de deveres ao Estado.

⁷⁰ SILVA, José Afonso da. Direito Ambiental Constitucional. 4. Ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 70.

⁷¹ CASTRO DA COSTA, Thomaz Corrêa; SOUZA, Marília Gonçalves; BRITES, Ricardo Seixas. Delimitação e caracterização de áreas de preservação permanente, por meio de um sistema de informações geográficas. IN: Anais VIII simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto, Salvador, Bahia, 14-19 abril de 1996, INPE, p. 121-127.

Segundo o referido artigo, as Áreas de preservação permanente são áreas próximas a rios, lagos, lagoas, nascentes, banhados, córregos, encostas, topos de morro, restingas e manguezais, que “possuem vegetação ou não e para as quais foi estabelecida uma faixa na qual o único uso previsto é a recuperação da vegetação e a sua manutenção na forma mais natural possível” ⁷².

O texto legal estabelece expressamente Áreas de Preservação Permanente em zonas urbanas, espaços que devem ser mantidos desocupados dentro das áreas da cidade. No entanto, em decorrência da escassez de terrenos e imóveis, somada à exclusão do mercado imobiliário causada pela grande especulação, as populações de baixa renda, acabaram ocupando estas áreas de forma irregular, gerando um aparente conflito entre os direitos fundamentais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à moradia (e, ainda, ao direito à cidade, tanto em seu âmbito de proteção da moradia quanto a proteção de vida digna, em um ambiente saudável, sem poluição e em que o meio ambiente seja preservado).

A caracterização da fragilidade ambiental se dá em função da equação entre a necessidade de preservação das características ambientais naturais versus a pressão do crescimento e expansão da ocupação urbana, a demanda cada vez maior de consumo dos recursos naturais e as ocupações irregulares dessas áreas de fragilidade ambiental por uma população que se encontra à margem da sociedade formal.⁷³

Acerca desse conflito Karin Kässmayer afirma que

A urbanização excludente conduz a população menos favorecida economicamente a uma única alternativa: a de fixar-se em regiões com características ambientais mais frágeis e perigosas, desprovidas de investimentos em infra-estrutura e equipamentos urbanos, passando, também, a viver pressionada pela condição jurídica irregular ou ilegal da posse.⁷⁴

⁷² Prefeitura Municipal de Curitiba. Plano Municipal de Regularização fundiária em áreas de preservação permanente, 2007, p. 07.

⁷³ PREFEITURA DE CURITIBA, COHAB-CURITIBA, IPPUC. Plano municipal de regularização fundiária em áreas de preservação permanente: Anexos I, 2007.

⁷⁴ KÄSSMAYER, KARIN. Cidade, riscos e conflitos socioambientais urbanos: desafios à regulamentação jurídica na perspectiva da justiça socioambiental. 259 f. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2009, p. 145.

Como Edésio Fernandes ressalta, o conflito entre os direitos fundamentais⁷⁵ à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é agravado por uma falta de diálogo entre o direito urbanístico e o direito ambiental

Tem decorrido de uma leitura excessivamente formalista da legislação ambiental que, ao não fazer a necessária integração entre diversos princípios constitucionais e direitos sociais em vigor, parece expressar e mesmo absolutizar uma visão naturalista de um meio ambiente que se dá em um espaço abstrato e livre de conflitos.⁷⁶

4.2. Ocupação e conflito na cidade de Curitiba

A cidade de Curitiba se caracteriza por um forte planejamento urbanístico através das décadas, firmando-se como uma “cidade-modelo”. O crescimento e desenvolvimento da cidade foram pautados por parâmetros urbanísticos específicos, de acordo com o Plano Diretor de 1966, cuja condução e monitoramento é tarefa do Instituto de pesquisa e planejamento urbano de Curitiba (IPPUC).

O Plano Diretor abarcou “o uso do solo, o transporte coletivo, o sistema viário, o desenvolvimento social, o desenvolvimento ambiental e o desenvolvimento econômico”⁷⁷.

Em 1975, a Lei de Zoneamento e Uso do Solo, recortou a Cidade de Curitiba em diferentes Zonas Urbanas e Setores especiais e determinou os critérios para a ocupação de cada uma dessas regiões.

Para os Setores Especiais, nos quais se pretendia uma ocupação rápida, induziu-se o adensamento, e àqueles onde as condições de uso, meio ambiente ou topográficas requeriam cuidados especiais, forma regulamentados por decretos do Executivo, mediante proposta técnica do IPPUC.

⁷⁵ Cabe lembrar neste ponto a teoria dos direitos fundamentais de Robert Alexy. A distinção apresentada pelo ilustre teórico entre regras e princípios é essencial para a compreensão total do conflito que se estabelece entre o meio ambiente e a moradia. Enquanto as regras são simples comandos que são satisfeitos ou não, que quando em conflito a solução é que se crie uma exceção a regra, os princípios são normas de orientação para o ordenamento jurídico, podendo ser realizados em diferentes graduações, não precisando ser criada uma exceção, mas sim estabelecido um equilíbrio entre ambos.

⁷⁶ FERNANDES, Edésio. Desenvolvimento sustentável e política ambiental no Brasil: confrontando a questão urbana. In: LIMA, André (Org.) O Direito para o Brasil Socioambiental. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 360.

⁷⁷ Prefeito Municipal de Curitiba. Plano Municipal de Regularização fundiária em áreas de preservação permanente, 2006, p. 19.

Aprovada em 2000, a nova Lei de Uso e Ocupação do Solo do município de Curitiba, mais detalhista que sua antecessora, delimitou 42 zonas de ocupação divididas em zonas residenciais, de transição, eixos de adensamento, de uso misto, de habitação de interesse social e de proteção ambiental.

Maricato⁷⁸ explica que o zoneamento urbano tem um papel importante na dinâmica social das cidades, impactando tanto sobre o mercado imobiliário (através do estabelecimento de critérios mais rígidos ou menos rígidos que se refletem diretamente na valorização da área) como na segregação social (as áreas com zoneamento que estabelece critérios rígidos é inacessível aos pobres que acabam ocupando as áreas de zoneamento mais flexível e normalmente mais afastadas e desvalorizadas).

Entre os dois textos legislativos referidos é interessante destacar a destinação dada a algumas áreas do município. O crescimento industrial da cidade, conforme o planejamento de 1975, seria focado na região oeste da cidade, onde foi criada a CIC (Cidade Industrial de Curitiba).

Outra característica interessante do zoneamento de Curitiba é que a maior parte dos Setores de Especial de Habitação de Interesse Social (SEHIS), forma de ZEIS instaladas na capital paranaense, estão localizadas em regiões limítrofes, afastadas do centro.

Ao sul e ao leste da cidade, onde se localizam os principais mananciais de abastecimento da Região Metropolitana de Curitiba, se localiza também a maior concentração de Áreas de Preservação Ambiental, como esclarecia a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC), em 1981:

A preservação ambiental da metrópole que está nascendo esta Região está garantida por várias medidas originadas na COMEC, como, por exemplo, a conservação de fontes de abastecimento de água de Curitiba, através da proibição de indústrias poluentes em toda a área metropolitana, mas especialmente nos Municípios de Piraquara, Quatro Barras, Campina Grande do Sul, Colombo e São José dos Pinhais, situados a leste da Grande Curitiba. [...] Assim, os Municípios situados à leste da Grande Curitiba já têm seu destino traçado para a Região: são áreas de preservação de mananciais. A metrópole, portanto, não vai caminhar para o leste. Nem para o sul, onde estão as áreas inundáveis do rio Iguaçu.⁷⁹

⁷⁸ MARICATO, Ermínia. *Metrópole, legislação e desigualdade*. Estudos Avançados, 2003. P.152-168.

⁷⁹ COMEC, 1981, p.3-4. In: FIRKOWSKI, Olga Lúcia Castreghini de Freitas. *O leste aglomerado metropolitano de Curitiba: da intenção de preservação à efetiva ocupação*. In: MENDONÇA, Francisco. *Impactos Socioambientais Urbanos*. Curitiba: Ufpr, 2011. p. 271-286. P. 273.

As intenções da COMEC, no entanto, não se concretizaram, a região leste da cidade, bem como de toda sua Região Metropolitana, ao invés de apresentar grandes áreas de vegetação intocada e, nas palavras de Firkowski, aparência bucólica, são ocupadas, hoje, por “importantes indústrias como *Renault*, a *Audi/Volkswagen* e a maioria de seus fornecedores”⁸⁰. Como a geógrafa elucida

Ainda a leste observam-se inúmeras ocupações irregulares e loteamentos clandestinos, denotando a forte presença de uma população pobre incapaz de pagar o preço de habitar em locais regularizados; paradoxalmente encontram-se também condomínios de classe alta, que desfrutam do ambiente preservado e por ele pagam um alto preço. Os rios, tanto os de leste quanto os do sul, apresentam-se margeados por centenas de casas paupérrimas ocupando o lugar onde naturalmente deveriam estar as matas ciliares.

Uma área anteriormente planejada para a preservação ambiental foi primeiramente reestruturada para a atração do capital internacional destas indústrias, com a redução de uma grande área em várias menores, em cujos intervalos se instalaram os parques industriais. Posteriormente, a busca das populações pobres por espaços vazios dentro da cidade que pudessem alocar suas moradias completou o processo de ocupação desta região.

Obviamente, as ocupações irregulares dentro da Cidade de Curitiba não se limitam à região leste, nem se deram todas após a instalação das indústrias de capital internacional. Como destaca Silva, “os primeiros traços informais de moradia no município datam da década de 1940 e 1950, mas, [...], a partir de 1980 é se observa a aceleração do processo. [...] verifica-se que o problema se agravou nas décadas seguintes”⁸¹.

Atualmente com uma média aproximada 948 ocupações, Curitiba apresenta 11,90% de seus domicílios em espaços informais de moradia, num total de 59.064 de domicílios⁸².

Traçando um perfil dos residentes desses assentamentos⁸³ é relevado que 60% possui somente o ensino fundamental, que 57,48% das famílias recebia até três salários mensais e que 27,88% trabalhavam como autônomos ou sem registro.

⁸⁰ FIRKOWSKI, Olga Lúcia Castreghini de Freitas. Ob. cit., p. 274.

⁸¹ SILVA, Madianita Nunes da. A dinâmica de produção dos espaços informais de moradia e o processo de metropolização em Curitiba. 2012. 230 f. Tese (Doutorado) - Departamento de Geografia, Ufpr, Curitiba, 2012, p. 140.

⁸² Dado constante da pesquisa de SILVA, Madianita Nunes da. *Ibidem*.

⁸³ De acordo com dados coletados pela COHAB-CURITIBA no ano de 2006.

Assim, formando uma massa de população com escolarização baixa, com pouco acesso ao mercado formal de trabalho e com renda familiar precarizada.

E como Silva elucida

Levando-se em conta o total de assentamentos existentes, 63,25% localizam-se em APPs, com grande parte em áreas sujeitas a inundações. A maior porcentagem deles, um total de 104, localizam-se a oeste, na sub-bacia do Rio Barigui, e as demais a leste, na sub-bacia do rio Atuba-Bacacheri.⁸⁴

Evidente é que, apesar do título de “cidade modelo”, Curitiba não escapou do processo de ocupação irregular dos espaços vazios que permeou os grandes centros brasileiros. As ocupações, que datam desde os anos 40 e que passaram por processos de intensificação a partir dos anos 80 quando a cidade se insere mais fortemente no mercado imobiliário nacional, ocorreram nos espaços livres da malha urbana, coincidindo muitas vezes com áreas de preservação, configurando dentro da Cidade de Curitiba o embate entre o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o direito à moradia.

4.3. Falso Conflito

Aparentemente se estabeleceu um conflito de tal proporção que inexistiria a possibilidade de conciliar as garantias inerentes ao direito à moradia relativas às populações de baixa renda que se estabeleceram em áreas de preservação ambiental, como as APPs urbanas, e as limitações impostas pelo direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. E de fato, essa é a posição adotada por grande parte do Poder Público brasileiro, como apontam Oliveira e Biasotto, estes “estabelecem indicativos de remoção e reassentamento de ocupações em Áreas de Preservação Permanente – APP e ambientalmente frágeis, que possam caracterizar situações de risco”⁸⁵. Pontuam, ainda que

Muitas vezes, a demarcação ou mesmo a identificação genérica das APPs está associada a conflitos socioambientais, sobretudo em confronto com a

⁸⁴ SILVA, Madianita Nunes da. *Ibidem*, p. 141.

⁸⁵ OLIVEIRA, Fabrício Leal de; BIASOTTO, Rosane. O acesso à terra urbanizada nos planos diretores brasileiros. P. 69. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves Dos; MONTADON, Daniel Todtmann. Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: Balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório Das Cidades, 2011. Cap. 2, p. 57-98.

política de promoção da habitação de interesse social, que inclui a regularização urbanística e fundiária. É possível generalizar e dizer que quase todos, senão todos, os planos diretores reafirmam o compromisso de manter e conservar as APPs conforme a legislação federal, mesmo que de maneira genérica.⁸⁶

No entanto, os princípios em questão não são verdadeiramente antagônicos. O desenvolvimento das cidades pode se dar de forma sustentável, tanto é que o próprio direito a cidade, incorporado através do Estatuto da Cidade, demonstra grande preocupação com o equilíbrio entre o desenvolvimento social das cidades e a preservação ambiental, construindo a noção de uma cidade sustentável, que possibilita a efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado a partir de uma ideia manutenção das condições ambientais, uma vez que este, como já apresentado, é intergeracional. “A previsão do direito à cidade sustentável salienta, na noção de direito à cidade, a previsão de sustentabilidade em longo prazo”⁸⁷.

Do outro lado, existem ao menos três vertentes atuais para o ambientalismo: a conservacionista (extremamente rígida em sua leitura dos princípios de preservação da natureza), a eco-capitalista (que foca na produção a ideia de uma responsabilidade ecológica, buscando soluções tecnocratas para tornar o consumo sustentável), e o movimento pela justiça ambiental (a concepção mais interessante para a conciliação de interesses sociais com a “agenda verde”).

A justiça ambiental “propõe articular o movimento ambientalista desenvolvido nas últimas décadas com a luta contra dinâmicas discriminatórias que colocam sobre o ombro de determinados grupos populacionais os malefícios do desenvolvimento econômico e industrial”⁸⁸.

A Declaração de Princípios elaborada durante o Colóquio Internacional sobre Justiça Ambiental, Trabalho e Cidadania ao dispor acerca das definições de justiça e injustiça ambiental, expôs o seguinte rol de princípios:

a - asseguram que nenhum grupo social, seja ele étnico, racial ou de classe, suporte uma parcela desproporcional das conseqüências ambientais negativas de operações econômicas, de decisões de políticas e de

⁸⁶ *Ibidem*, p. 68.

⁸⁷ FUTATA, ob. cit. P. 34.

⁸⁸ PORTO, Marcelo Firpo. Conflitos sócioambientais na lógica da justiça ambiental. Disponível em: <<http://www.justicaambiental.org.br/projetos/clientes/noar/noar/UserFiles/17/File/Conflitosocioambientais.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2013.

programas federais, estaduais, locais, assim como da ausência ou omissão de tais políticas;

b - asseguram acesso justo e equitativo, direto e indireto, aos recursos ambientais do país;

c - asseguram amplo acesso às informações relevantes sobre o uso dos recursos ambientais e a destinação de rejeitos e localização de fontes de riscos ambientais, bem como processos democráticos e participativos na definição de políticas, planos, programas e projetos que lhes dizem respeito;

d - favorecem a constituição de sujeitos coletivos de direitos, movimentos sociais e organizações populares para serem protagonistas na construção de modelos alternativos de desenvolvimento, que assegurem a democratização do acesso aos recursos ambientais e a sustentabilidade do seu uso.⁸⁹

Resta claro nesta acepção dos direitos ligados ao meio ambiente uma dimensão social, a qual começa a indicar os caminhos para a conciliação dos princípios em discussão.

Para Sarlet e Fensterseifer, a atual noção de desenvolvimento sustentável é baseada em três pilares indissociáveis: o econômico, o ambiental e o social. Qualquer política empregada para a resolução de situação de risco ambiental deve, portanto, considerar a viabilidade e os impactos econômicos, bem como suas implicações sociais. Esses autores postulam que a degradação ambiental é agravada pela desigualdade social e pela “falta de acesso de parte expressiva da população aos seus direitos sociais básicos”⁹⁰.

Fernandes aponta que o conflito entre direito à moradia e o direito ambiental é uma construção falsa, de caráter excludente e seletivo, que reproduz a lógica de exclusão das comunidades pobres no espaço urbano.

[...] o conflito entre o social e o ambiental é um falso conflito. Que há cenários possíveis de articulação entre eles. Que mesmo no caso de remoções, os direitos de moradia continuam válidos, e alternativas aceitáveis têm que ser discutidas com a comunidade. Que qualquer decisão do governo federal no sentido de remover a comunidade do Horto perde qualquer credibilidade quando o próprio governo federal aceita a permanência de um condomínio de luxo dentro da mesma área. Trata-se muito mais de preconceito de classe do que de uma questão jurídica, ou de uma questão ambiental.⁹¹

⁸⁹ Declaração de princípios, 2011. In: LEROY, Jean Pierre. Justiça Ambiental. Disponível em: <http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/geral/anexos/txt_analitico/LEROY_Jean-Pierre_-_Justi%C3%A7a_Ambiental.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2013.

⁹⁰ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Ambiental Constitucional – Estudos sobre a Constituição, os Direitos fundamentais e a Proteção do Ambiente*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 95.

⁹¹ FERNANDES, Edésio. “O conflito entre o social e o ambiental é falso”, 27/06/2013. Entrevista concedida a Rogério Daflon. Disponível em: <http://www.canalibase.org.br/os-falsos-argumentos-para-a-remocao-do-horto/>. Acessado em 23/08/2013.

O fenômeno da ilegalidade dentro da cidade, segundo ele, é causado pela especulação do mercado de terras, pelo sistema político excludente e pela própria ordem jurídica atual, que por meio de leis urbanísticas opera segregação socioambiental. Porém, também afirma que o conflito entre o direito à moradia e o direito ambiental decorre menos de uma incompatibilidade legal do que de uma leitura equivocada por parte de agências públicas, nas quais inclui o Ministério Público, incapazes de observar o conceito amplo de meio ambiente trazido pelo texto constitucional, que em suas palavras, é “o padrão de interação entre elementos naturais, artificiais e culturais que permite o desenvolvimento equilibrado da vida humana, equilíbrio esse que não é absoluto, mas que é política e historicamente determinado”⁹².

4.4. Possibilidade Jurídica de Regularização em APPs

Diante dessa visão conciliadora dos direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao poder público estariam disponíveis duas opções de ação: a remoção das comunidades localizadas em áreas de preservação permanente ou a regularização fundiária dessas áreas, consistente na correção tanto da titularidade dos terrenos, como em termos urbanísticos e ecológicos.

Ramalho e Silva esclarecem no que essa regularização implica:

Pensar em Regularização Fundiária Sustentável é pensar em regularização que incorpore essas dimensões [urbanística, econômica e socioambiental], sob pena de não se cumprir a diretriz do Estatuto da Cidade que é “garantir o direito a cidade sustentável, entendido como direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e serviços urbanos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”, como dispõe o Art. 2º, inciso I.⁹³

Essa possibilidade de regularização é trazida por diversos instrumentos jurídicos: a Lei nº 11.977/2009, a Lei nº 12.424/2011 (que altera a Lei 11.977/2009 e

⁹² FERNANDES, Edésio. Ob. cit., p. 117.

⁹³ RAMALHO, Ana Maria Filgueira; SILVA, Vera Lúcia de Orange Lins da Fonseca e. *Conflitos fundiários urbanos: o dilema do direito à moradia em áreas de preservação ambiental*. In: SAULE JÚNIOR, Nelson et al. (org). *Anais do V Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico*. Porto Alegre: Magister, 2009, p. 184.

a Lei de Registros Públicos – 6.015/1973 – introduzindo disposições que permitem a regularização) e a Lei nº 12.651/2012, o Novo Código Florestal.

A resolução nº 369/2006 do CONAMA é um importante marco para a regularização fundiária das ocupações dispendo sobre os casos excepcionais em que é permitida a “intervenção ou supressão de vegetação em áreas de preservação permanente - APP”⁹⁴.

Nos termos da Resolução, para que uma Área de Preservação Permanente possa ter sua intervenção autorizada é necessário que sua ocupação tenha caráter predominantemente residencial, de baixa renda e que estejam em áreas urbanas declaradas como Zona de Interesse Social (ZEIS). Ainda, é exigido que a área apresente densidade demográfica superior a cinquenta habitantes por hectare e que possui, no mínimo, três itens de infraestrutura implantados dentre: captação de águas pluviais, coleta de resíduos sólidos, rede de abastecimento de água, rede de distribuição de energia, malha viária e esgotamento sanitário. Por fim, a intervenção só é uma possibilidade para áreas ocupadas até 10 de julho de 2001 e em municípios que possuam Plano de Regularização Fundiária Sustentável.

A Resolução é, notadamente, de difícil aplicação, impondo requisitos que se tornam verdadeiros obstáculos à intervenção em APPs, mostrando que seu intuito é não permitir que essa intervenção seja tornada uma regra, mas ainda, tornando quase impraticável a regularização de áreas já consolidadas.

O Novo Código Florestal, em seu art. 64, admitirá a regularização, por meio de projeto que inclui um estudo técnico das condições ambientais da área, nos termos na Lei 11.977/2009. Esse estudo deverá apontar, nos termos do §2º do dispositivo supra mencionado:

- I - caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada;
- II - especificação dos sistemas de saneamento básico;
- III - proposição de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações;
- IV - recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;
- V - comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso;
- VI - comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e

⁹⁴ BRASIL, CONAMA, Resolução nº 369/2006.

VII - garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água.⁹⁵

Como Bezerra e Chaer afirmam, o novo Código possui artifícios conservadores, sendo que seus avanços são equilibrados por retrocessos. As concepções ambíguas trazidas pelo Código denotam numa falta de atenção nas especificidades das APPs urbanas, que mantem uma ideia de intocabilidade dessas áreas, e, com isso, reduz as possibilidades de usos compatíveis entre preservação e a questão social urbana⁹⁶.

A Lei nº 11.977/2009, que instituiu o programa Minha casa, Minha vida, dispõe também, em seu Capítulo III, sobre a regularização fundiária de assentamentos urbanos e a define como:

[o] conjuntos de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado⁹⁷.

E, além disso, em seu artigo 54 demonstra a aceitação legal da regularização em áreas de preservação permanente, impondo, no entanto, que a ocupação tenha ocorrido até a data limite de 31 de dezembro de 2007 e que seja feito o prévio estudo técnico que comprove que a “intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior”⁹⁸.

Tais condições revelam que a legislação vigente de forma alguma intenciona incentivar a ocupação de áreas destinadas à preservação ambiental, ou, ainda, suprimir a relevância ambiental das áreas já ocupadas. Há uma grande preocupação em conciliar os interesses ambientais com os sociais, buscando-se soluções que visem efetivar ambos direitos.

Como Ramalho e Silva apontam:

Para a regularização fundiária em APPs será necessário levar em consideração [...] a relação de pertencimento destes [moradores] com o local da moradia, considerando que esse local proporcionará condições de

⁹⁵ BRASIL, lei nº 12651, art. 64.

⁹⁶ BEZERRA, Maria do Carmo de Lima; CHAER, Tatiana Mamede Salum. *Regularização Fundiária e os Conflitos com as Normas do Código Florestal para APP Urbana*. Revista E-metropolis. p. 26-36. Disponível em <www.emetropolis.net/download_edicoes_emetropolis_n10-2.pdf>, 2013. P. 35. Acessado em: 04 de novembro de 2013.

⁹⁷ BRASIL, Lei nº 11.977/2009, art. 45.

⁹⁸ Ibidem, art. 54.

habitabilidade e salubridade. No entanto, nos casos em que essas condições não estejam efetivadas, será necessária a realocação da população para um local próximo, prevalecendo o direito à moradia.⁹⁹

4.5. O Plano Municipal de Regularização Fundiária em APPs

Diante do grande número de ocupações que se espalham pelo mapa de Curitiba, foi elaborado, com a participação de diversos órgãos, entidades e movimentos populares, o Plano Municipal de Regularização Fundiária em áreas de Preservação Permanente – PMRF-APPs. O Plano traça, de acordo com a adequação do Plano Diretor de Curitiba e da resolução do CONAMA, as diretrizes para a política municipal de regularização, fazendo um diagnóstico da situação curitibana e destacando as medidas necessárias para a preservação ambiental em consonância com o resguardo do direito à moradia daqueles que ocupam áreas de preservação.

Ao analisar os programas municipais já existentes que tratam sobre a questão habitacional, o PMRF demonstra que a maior parte dos programas da Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT)¹⁰⁰ não prevê a possibilidade de regularização fundiária das ocupações irregulares em APPs. E mesmo aqueles que preveem a manutenção dos moradores no lugar onde habitam há 20, 30, 40 anos, como o Programa “Moro Aqui” também preveem a remoção daqueles que estejam dentro de áreas de preservação.

Assim, o Plano estabelece a demanda para reassentamento dentro do município: “para o cálculo da demanda por reassentamento e seu respectivo custo, partiu-se da consideração que todas as áreas de APPs deveriam ser desocupadas para retorno às condições naturais”¹⁰¹. No entanto, é ressaltado que a Resolução nº 369/2006 do CONAMA possibilitou a intervenção urbanística nas áreas preservação, o que não é explorado no plano e que na prática parece não acontecer em Curitiba¹⁰². De tal forma, a realocação dos moradores que ocuparam APPs dentro do

⁹⁹ RAMALHO, Ana Maria Filgueira; SILVA, Vera Lúcia de Orange Lins da Fonseca e. *Ob. cit.* p. 183.

¹⁰⁰ Programa Lotes Urbanos E Financiamento para material de construção, Programa de Regularização Fundiária, Programa de Arrendamento Residencial, Programa de Parceria com a iniciativa privada, Alvará simplificado para moradia popular, Fundo municipal de Habitação e o Programa de Governo “Moro Aqui”.

¹⁰¹ Prefeito Municipal de Curitiba. *Ob. cit.*, p. 155.

¹⁰² Curitiba conta hoje com apenas duas ZEIS, nas quais, segundo a resolução 369/2005 poderia ser realizada a intervenção urbanística. Aprovadas em 2007, possibilitam essa forma de atuação nas

município é a via preferencial de resolução do conflito socioambiental, dando maior valor para a questão ambiental ou, ao menos, desconsiderando o âmbito social.

Destaca-se nesse entendimento os dados veiculados em reportagem da Gazeta do Povo, em 23 de julho de 2010, que mostram que, naquele ano, a Prefeitura havia realizado 1,8 mil realocações de famílias que moravam em APPs e pretendia, ainda, realocar mais 4,2 mil famílias¹⁰³.

Destaca-se que a realocação nestes casos tem sido feita nos moldes de realocação já existentes no município, assim, dentro deste quadro, cabe analisar a produção da COHAB-CT, onde se localiza e qual sua qualidade, que tipo de inserção na cidade pode ser esperada para as famílias que diante deste confronto veem como sua única alternativa a realocação pelos meios fornecidos pela companhia curitibana.

4.6. A Produção excludente da COHAB-CT e o Direito à Cidade

Fundada em 1965, a Companhia de Habitação Popular de Curitiba é uma sociedade anônima de economia mista, sendo sua sócia majoritária a Prefeitura de Curitiba. Tem como propósito, segundo a Lei nº 2545/65, “o estudo das questões relacionadas com os problemas da habitação popular e o planejamento e a execução de suas soluções”¹⁰⁴.

A Companhia se desenvolveu como um dos mais importantes institutos de urbanização à serviço da Prefeitura, pautando programas de construção de moradias populares. Porém, como destaca Bertol¹⁰⁵, o modelo de auto sustentabilidade escolhido condenou os objetivos da COHAB. Ao demandar que os

vilas Parolin e Formosa. Atualmente, segundo análise do Observatório das Metrópoles, apenas 1% do território de Curitiba foi zoneado como Setor Especial de Interesse Social – SEHIS, formas de zoneamento próximas das ZEIS que também permitem a flexibilização dos padrões urbanísticos de ocupação. Como destaca o Observatório: “A equipe de planejamento do IPPUC estuda ainda a forma de compatibilizar os dois institutos que demarcam espaços destinados a habitação de interesse social” (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. Rede de avaliação e capacitação para a implementação dos planos diretores participativos. Disponível em <<http://web.observatoriodasmetrololes.net/planosdiretores/producao/pr/CURITIBA.pdf>>. Acessado em 05/10/2013.

¹⁰³ CARRIEL, Paola. *Vida Nova, longe da margem do rio*. IN: Gazeta do Povo, 23 de julho de 2010. Disponível em <<http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?tl=1&id=1027986&tit=Vida-nova-longe-da-margem-do-rio>>. Acessado em 03/11/2013.

¹⁰⁴ CURITIBA, Lei Municipal nº 2545 de 29 de abril de 1965, art. 1º.

¹⁰⁵ BERTOL, Laura Esmanhoto. *Terra e habitação: o problema e o falso problema: as políticas de obscurecimento do preço da terra na política habitacional de Curitiba*. 2013.. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

projetos de habitação possibilitassem certo retorno financeiro para que a companhia pudesse ser auto sustentada houve um recorte da população que poderia ser atendida.

“De fato, o modelo estruturado [...] acabou atendendo uma camada de renda superior a dos seus objetivos declarados originalmente, utilizando a exigência de retorno financeiro de mercado de seu empreendimento como justificativa”¹⁰⁶. Citando Botelho, explica ainda que isso não se tratou de um equívoco, mas que na verdade a COHAB se insere numa forma capitalista de produção de moradia, racionalizada pelo mercado¹⁰⁷.

Como a autora coloca “é possível perceber [...] que a produção habitacional realizada pelo Estado não é uma forma diferenciada de produção que não pertence ao funcionamento do capitalismo ou da acumulação de capital [...]”¹⁰⁸ e citando Moura explica: “a Companhia [de habitação popular de Curitiba] acabou de se caracterizar como mais uma instituição financeira com as mesmas regras do mercado imobiliário”¹⁰⁹.

Ao analisarmos a localização dos empreendimentos da COHAB é constatado que, ainda que atue em todas as nove regionais que dividem administrativamente a Cidade de Curitiba, a produção da companhia se concentra longe do centro, em bairros mais novos e regiões limítrofes que carecem de infraestrutura.

Os três bairros que possuem a maior produção de unidades da COHAB-CT (aproximadamente 58% do total produzido em todo o município de Curitiba), no período compreendido entre 1967 e 2010, estão localizados nessas três regionais, Cidade Industrial (Regional da CIC) com 32.926 unidades, Sítio Cercado (Regional Bairro Novo) com 20.073 unidades e Tatuquara (Regional Pinheirinho) com 10.447 unidades¹¹⁰.

Relevante é notar que atualmente o crescimento horizontal dos limites da malha urbana no município é devido principalmente à atuação da COHAB-CT.

Deve ser destacado também a qualidade dos espaços destinados aos projetos de habitação de interesse social. A companhia utiliza-se do “princípio da urbanização progressiva” ao produzir lotes para urbanização. Tal princípio implica

¹⁰⁶ Ibidem, p. 49.

¹⁰⁷ BOTELHO, Adriano. O financiamento habitacional e a produção do espaço no município de São Paulo: Casos de segregação sócio espacial. In: BERTOL, Laura Esmanhoto. Ob. cit., p. 49.

¹⁰⁸ BERTOL, Laura Esmanhoto. Ibidem., p. 55.

¹⁰⁹ Idem.

¹¹⁰ Ibidem, p. 77.

em assegurar somente o básico à região, como energia elétrica e água, simplificando a infraestrutura urbana que deveria se apresentar e reduzindo gastos. Posteriormente, com o esforço dos moradores, “vão recebendo melhorias gradativas, executadas pelo município à medida que se consolida a ocupação”¹¹¹.

Bertol elucida, mencionando Albuquerque, que

Os lotes são menores e a infraestrutura é simplificada, sendo obrigatória apenas ‘as obras de terraplanagem, abertura e encaibramento de ruas, drenagem das águas pluviais com valas a céu aberto, tubuladas nas travessias de rua e acesso aos lotes, demarcação de lotes e quadras, rede de distribuição de água, rede de esgotamento quando for o caso, rede de energia elétrica e a iluminação pública’¹¹²

Porém, revela-se que a prática adotada pela COHAB-CT é falha, gerando cada vez mais exclusão, como o IPPUC constatou na área para a qual foram realocadas as famílias que viviam numa ocupação conhecida como Ferrovilla¹¹³:

A baixa renda das famílias atendidas, o grande número de desempregados e o quase isolamento da área em relação à malha viária, contribuem para o agravamento das condições de vida dessa nova comunidade e para o surgimento de conflitos entre esta e os antigos moradores/produtores da região.¹¹⁴

Meirinho e Bertol analisam o caso concreto da realocação de famílias da Vila Nova Barigui, que se encontrava em área de preservação permanente considerada de risco de enchentes. Além do aumento da distância do centro da cidade provocada pela realocação, os autores destacam o tamanho diminuto das casas oferecidas que passam a significar um grande retrocesso a famílias que investiram durante décadas na construção de casa que lhes oferecessem condições adequadas de vida.

[...] foi verificado ainda o tamanho das casas: são quase todas de 33 m², com 3 cômodos – dois quartos e sala conjugada com cozinha – mais banheiro. Segundo a arquiteta Vivian, da diretoria técnica da COHAB-CT, as casas maiores de até 43 m², são localizadas em terrenos de esquina ou se destinam a moradores com necessidades especiais, enquanto as demais casas têm a dimensão padrão.

¹¹¹ COMPANHIA DE HABITAÇÃO POPULAR DE CURITIBA, Relatório da gestão 2002-2004, p. 13.

¹¹² ALBUQUERQUE, 2007, P.88. IN: BERTOL. Ibdem., p. 68.

¹¹³ BERTOL. Ibdem., p. 82.

¹¹⁴ INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA, Série Compartimentos da Estrutura Urbana, Caderno 9, Tatuquara/Campo de Santana, Curitiba, 1993, P. 3)

Em ambas as situações, são moradia pequenas, localizadas em lotes pequenos, dificultando futuras ampliações [...]. O mesmo padrão é reproduzido, com algumas pequenas alterações, em diversos conjuntos em Curitiba, como a moradias Laguna, no Tatuquara ou Corbélia, na CIC¹¹⁵.

E ainda evidenciam a falta de serviços públicos que assola os bairros populares construídos pela COHAB.

Segundo os dados do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbanos de Curitiba – IPPUC o bairro conta apenas com um Centro Municipal de Ensino Infantil – CMEI, uma escola municipal e programas de abastecimento como o mercadão popular. Pra utilizar equipamentos de saúde e esporte, os moradores têm de se deslocar para bairros vizinhos como o CIC¹¹⁶.

Tomando em consideração a produção de habitações de interesse social pela Companhia de Habitação Popular de Curitiba, nos termos apresentados, e contrapondo-a aos princípios e diretrizes do Direito à Cidade observam-se claras violações deste. Diante do conflito entre meio ambiente e moradia a opção mais viabilizada pelos órgãos e instituições estatais é a realocação, porém esta é realizada de forma a reforçar as forças excludentes que já operavam sobre as populações excluídas.

Aqueles que se encontravam desprovidos de meios para a entrada no mercado imobiliário formal e inseriram-se neste através de ocupações nas áreas vazias da cidade, áreas precárias, que ofereciam poucas condições, ou ainda riscos, e posteriormente foram destituídos das casas que construíram, são movidos, supostamente em nome da proteção ao direito à moradia, mas principalmente por questões ambientais, para áreas que ao invés de aumentar sua inserção na vida urbana, diminuem seus direitos, relativizam suas necessidades e ainda cobra-os para isso. São afastados dos bens públicos, atividades e serviços que configuram o meio urbano e tem sua cidadania dentro da cidade violada.

O Direito à Cidade enquanto o direito de fruição dos serviços, portanto, não é um fator observável nos bairros isolados e desconexos da cidade construídos pela COHAB-CT. Muito menos vê-se realizado através desses projetos habitacionais uma inclusão cultural de seus moradores, vez que a vida cultural na Cidade de Curitiba

¹¹⁵ MEIRINHO, Bruno César Deschamps; BERTOL, Laura Esmanhoto. A Moradia Popular nas ocupações espontâneas e na política pública: um estudo de caso sobre a produção da cidade de Curitiba e os conjuntos da COHAB-CT., p. 12.

¹¹⁶ MEIRINHO; BERTOL. Ob. cit., p. 12.

se desenvolve invariavelmente no centro ou nos bairros nobres, que se tornam de difícil acesso pra os realocados.

A maneira como a realocação é conduzida, sendo forçada aos moradores, conduzindo-os para empreendimentos há muito planejados, sem que possam opinar sobre a construção de suas novas casas e de seu novo bairro contraria os princípios de participação democrática que a Carta Mundial estabeleceu.

E, finalmente, não se observa nenhuma forma de inclusão social, mas sim de discriminação de grupos sociais já vulneráveis. A lógica operante sobre a realocação não se diferencia da lógica de mercado e não incentiva a introdução de métodos de economia solidária. E, de tal forma, os projetos de realocação desenvolvidos pela Companhia de Habitação Popular de Curitiba vão na contramão dos princípios ligados ao Direito à Cidade.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho propôs-se a analisar a relação das realocações de famílias por razões ambientais frente ao Direito à Cidade, focando, principalmente, nos processos de exclusão dessas famílias dentro do meio e do planejamento urbano.

Os primeiros dois capítulos permitiram observar como o planejamento urbano no Brasil, marcado por uma lógica de mercado, induziu as populações de baixa renda a ocupar irregularmente.

Isso foi operado através da exclusão dessas populações do mercado imobiliário formal, forçando-as a se dirigirem a áreas periféricas e desocupadas da cidade. Não possuindo meios de habitar os centros urbanos, essas populações foram atraídas pelas áreas vazias na cidade, que se encontravam assim por não representarem nenhum interesse ao mercado imobiliário. Áreas sem infraestrutura, ainda não urbanizadas e, em geral, de preservação ambiental.

Nestes espaços, gradativamente os residentes conquistaram condições de vida melhores, com a introdução de serviços públicos e a ampliação de seu acesso aos bens que a cidade oferece.

O surgimento de movimentos e reivindicações populares ligados a questões urbanas demonstram uma nova maneira de visualização da cidade. O direito à cidade, noção desenvolvida internacionalmente, é a retomada da consciência de que as cidades são bens coletivos, espaços que devem ser propícios ao desenvolvimento humano social, econômico e cultural. Ainda, estabelece-se como um direito fundamental que possui uma forte relação com outros direitos, como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o direito à moradia. Exige-se, por esse direito, que as cidades atendam sua função social e que, assim, promovam a dignidade humana.

No âmbito interno, a Constituição de 1988 e o subsequente Estatuto da Cidade trouxeram novas possibilidades para se pensar os espaços urbanos e suas funções sociais. O Estatuto prevê a participação popular no planejamento das cidades e recepciona as noções do direito à cidade.

Destacou-se o direito à moradia como elemento essencial para a efetivação do direito à cidade, sendo uma garantia básica para que todos possam desfrutar da cidade e dos serviços que ela oferece. Analisou-se, ainda, como esse direito pode ser definido, mostrando que a limitação do direito à moradia ao aspecto material (de

uma residência para se habitar) não é suficiente. A moradia adequada compreende a oferta e o acesso a serviços, infraestrutura, segurança jurídica da posse, custo acessível, localização, adequação cultural e habitabilidade. E, como destacado pelo 7º Comentário do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, o direito à moradia implica também proteção contra despejos forçados e sendo a remoção necessária, a proteção dos direitos dos que serão removidos, com compensação por danos e suporte para que não sejam prejudicados.

Ao mesmo tempo em que a cidade passou a ser repensada, houve um valorização de questões ambientais, sendo que a Constituição também trouxe a previsão do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Como dito, as famílias excluídas do sistema formal de habitação acabaram ocupando as áreas vazias da cidade, que, quase sempre, eram áreas de preservação ambiental, criando, portanto, um aparente conflito entre direitos.

A realidade curitibana segue este modelo, ainda que a cidade tenha sido historicamente um modelo de planejamento urbano, a exclusão também se demonstrou em seu tecido. Totalizam-se 948 ocupações irregulares no município, sendo grande parte delas em áreas de preservação permanente.

Porém, foi constatado que este conflito pode ser visto como falso, como postula Edésio Fernandes, vez que existem meios de conciliar a regularização das ocupações com a preservação ambiental e ambos os direitos abarcam o entendimento mútuo, o direito à moradia (e também o direito à cidade) prevê a sustentabilidade ambiental e o ambientalismo reveste-se de considerações sociais. Base legal para essa compreensão, a Resolução nº 396/2006 do CONAMA normatiza a regularização fundiária em áreas de preservação permanente.

Superada a noção de que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o direito à moradia estão em conflito, restou analisar as situações onde existe a necessidade imperativa de realocação das famílias que ocuparam APPs, seja pelo risco da área ou pela necessidade de recuperação ambiental.

As realocações, na cidade de Curitiba, são operacionalizadas pela Companhia de Habitação Popular (COHAB-CT), portanto, a análise de sua produção foi necessária para compreender o que esse processo significa para as famílias e que formas de violações de seus direitos podem ocorrer.

Foi observado que a produção de moradia populares em Curitiba é, em sua grande maioria, realizada em regiões limítrofes do município, sendo o principal fator

para a expansão horizontal da cidade. As casas são de tamanho diminuto, e a infraestrutura urbana é precária. Além, desses fatores, a própria lógica de produção e funcionamento da COHAB se apresenta como um problema, pois segue a lógica de mercado e prevê que os programas para a construção dessas moradias deve se autossustentar. Assim, a pressão econômica ainda existe e exclui as parcelas mais pobres da população de Curitiba do acesso à moradia.

Conclui-se que a realocação das famílias que ocupam áreas de preservação permanente só deve ser realizada se as alternativas para a preservação ambiental não forem viáveis, ou se as condições ambientais oferecerem riscos significativos aos que ali habitam. A realocação, nos moldes como é atualmente realizada na cidade de Curitiba, contraria as noções do direito à cidade e reforça os ciclos de exclusão. As condições dos conjuntos habitacionais é, em inúmeros casos, um retrocesso para aqueles que foram realocados.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes. *Direito à Moradia: Instrumentos e Experiências de Regularização Fundiária nas cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: IPPUR: FASE, 1997.

AMOY, Rodrigo de Almeida. *A Proteção do Direito Fundamental ao Meio Ambiente no Direito Interno e Internacional*. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/rodrigo_de_almeida_amoy.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2013.

BERTOL, Laura Esmanhoto. *Terra e habitação: o problema e o falso problema: as políticas de obscurecimento do preço da terra na política habitacional de Curitiba*. 2013. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

BEZERRA, Maria do Carmo de Lima; CHAER, Tatiana Mamede Salum. Regularização Fundiária e os Conflitos com as Normas do Código Florestal para APP Urbana. *Revista E-metropolis*. p. 26-36. Disponível em <www.emetropolis.net/download_edicoes_emetropolis_n10-2.pdf>, 2013. Acesso em: 04 de nov. de 2013.

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

_____, Lei nº 11.977, 01 de julho de 2009.

_____, Lei nº 12651, 25 de maio de 2012.

_____, Resolução CONAMA nº 369, 28 de março de 2006.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. *A Cidade*. 8. Ed. São Paulo: Contexto, 2005

CARRIEL, Paola. Vida Nova, longe da margem do rio. IN: *Gazeta do Povo*, 23 de julho de 2010. Disponível em <<http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?tl=1&id=1027986&tit=Vida-nova-longe-da-margem-do-rio>> . Acessado em 03/11/2013.

CARRAZZA, Elizabeth Nazar. *IPTU e Progressividade*. Curitiba: Juruá Editora, 2002.

CASTRO DA COSTA, Thomaz Corrêa; SOUZA, Marília Gonçalves; BRITES, Ricardo Seixas. *Delimitação e caracterização de áreas de preservação permanente, por meio de um sistema de informações geográficas*. IN: Anais VIII simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto, Salvador, Bahia, 14-19 abril de 1996, INPE.

COMPANHIA DE HABITAÇÃO POPULAR DE CURITIBA, Relatório da gestão 2002-2004, p. 13.

CURITIBA, *Lei Municipal nº 2545 de 29 de abril de 1965*, art. 1º.

DAVIS, Mike. *Planeta favela*. São Paulo: Boitempo, 2006.

FERNADES, Edésio. *Preservação Ambiental ou moradia? Um falso Conflito*. In: ALFONSIN, Betânia; FERNADES, Edésio (ORGS). *Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

_____. "O conflito entre o social e o ambiental é falso", 27/06/2013. Entrevista concedida a Rogério Daflon. Disponível em: <http://www.canalbase.org.br/os-falsos-argumentos-para-a-remocao-do-horto/>. Acessado em 23/08/2013.

_____. *Desenvolvimento sustentável e política ambiental no Brasil: confrontando a questão urbana*. In: LIMA, André (Org.) *O Direito para o Brasil Socioambiental*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 360.
 FERNANDES, Edésio. *Impacto socioambiental em áreas urbanas sob a perspectiva jurídica*. In: MENDONÇA, Francisco (ORG). *Impactos socioambientais urbanos*. Curitiba: UFPR, 2011.

FIRKOWSKI, Olga Lúcia Castreghini de Freitas. *O leste aglomerado metropolitano de Curitiba: da intenção de preservação à efetiva ocupação*. In: MENDONÇA, Francisco. *Impactos Socioambientais Urbanos*. Curitiba: Ufpr, 2011. p. 271-286.

FURTADO, Bernardo Alves; LIMA NETO, Vicente Correia; KRAUSE, Cleandro. *Nota Técnica IPEA: Estimativas do déficit habitacional brasileiro (2007-2011) por municípios* (2010). Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/130517_notatecnicadirur01.pdf. Acesso em: 10 jul. 2013.

FUTATA, Rosiane Tiemi Pechutto. *Direito à cidade sustentável: análise à luz dos direitos à moradia e ao meio ambiente*. 2011. 88 f. Monografia (Graduação) - UFPR, Curitiba, 2011.

HARVEY, David. *The Right to the City*. New Left Review 53 (September-October 2008): 23-40, 2008.

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA, *Série Compartimentos da Estrutura Urbana*, Caderno 9, Tatuquara/Campo de Santana, Curitiba, 1993.

KÄSSMAYER, KARIN. *Cidade, riscos e conflitos socioambientais urbanos: desafios à regulamentação jurídica na perspectiva da justiça socioambiental*. 259 f. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2009.

LEFEBVRE, H. *O Direito à Cidade*. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LEROY, Jean Pierre. *Justiça Ambiental*. Disponível em: <http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/geral/anexos/txt_analitico/LEROY_Jean-Pierre_-_Justi%C3%A7a_Ambiental.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2013.

LIRA, Ricardo Pereira. *Elementos de direito Urbanístico*, Editora Renovar, Rio de Janeiro, 1997.

MARICATO, Ermínia. *As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias – Planejamento urbano no Brasil*. In: ARANTES, Otilia, VAINER, Carlos, MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 5. Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

_____. *Metrópole, legislação e desigualdade*. Estudos Avançados, 2003.

MEIRINHO, Bruno César Deschamps; BERTOL, Laura Esmanhoto. *A Moradia Popular nas ocupações espontâneas e na política pública: um estudo de caso sobre a produção da cidade de Curitiba e os conjuntos da COHAB-CT*. Disponível em: <<http://www.cohabld.com.br/zeis/artigos/BrunoMeirinho-artigo-habitacao.pdf>>. Acesso em 06 de outubro de 2013.

OEA. *Carta da Organização dos Estados Americanos*, 1967.

OLIVEIRA, Dennison de. *Curitiba e o mito da cidade modelo*. Curitiba: Editora UFPR, 2000.

OLIVEIRA, Fabrício Leal de; BIASOTTO, Rosane. *O acesso à terra urbanizada nos planos diretores brasileiros*. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves Dos; MONTADON, Daniel Todtmann. *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: Balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório Das Cidades, 2011.

ORTIZ FLORES, Enrique. *O processo de construção pelo direito à cidade: avanços e desafios*. In: MATHIVET, Charlotte. (org.). *Cidades para Todos: Propostas e experiências pelo direito a cidade*, HIC, Santiago, 2010, p. 17-124. Disponível em: <http://www.hicnet.org/articles.php?pid=3587>. Acesso em: 06 de maio de 2013.

OSÓRIO, Leticia Marques. *Direitos à cidade como direito humano coletivo*. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia; *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

PORTO, Marcelo Firpo. *Conflitos sócioambientais na lógica da justiça ambiental*. Disponível em: <http://www.justicaambiental.org.br/projetos/clientes/noar/noar/UserFiles/17/File/Conflitosocioambientais.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2013.

Prefeito Municipal de Curitiba. *Plano Municipal de Regularização fundiária em áreas de preservação permanente, 2007*.

ROCHEFORT, Michel. *Cidades e Globalização*. Revista de Geografia da Ufc, Fortaleza, v. 02, n. 01, p.7-11, 2002. Tradução de: Eustógio Wanderley Correia Dantas, p. 10. Disponível em <<http://www.mercator.ufc.br/index.php/mercator/article/viewFile/177/143>> Acessado em 23/09/2011.

ROLNIK, Raquel. *Moradia é mais do que um objeto físico de quatro paredes*. E-metropolis: Revista eletrônica de estudos urbanos e regionais, Rio de Janeiro, n. 05, p.37-42, 01 jun. 2011. Trimestral. Disponível em: <http://emetropolis.net/edicoes/n05_jun2011/emetropolis_n05.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2013.

_____. *O que é cidade?* São Paulo, Editora Brasiliense, 1995.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. 5 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang. *O Direito Fundamental à Moradia na Constituição: Algumas Anotações a Respeito de seu Contexto, Conteúdo e Possível Eficácia*. Revista Eletrônica Sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 20, dezembro, janeiro e fevereiro, 2009, 2010, p. 19. Disponível em: [HTTP://www.direitodoestado.com/revista/RERE-20-DEZEMBRO-2009-INGO-SARLET.pdf](http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-20-DEZEMBRO-2009-INGO-SARLET.pdf). Acesso em 12 de julho de 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Ambiental Constitucional – Estudos sobre a Constituição, os Direitos fundamentais e a Proteção do Ambiente*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011

SAULE JUNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia em assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004.

_____. *O direito à cidade como paradigma da governança democrática*. Disponível em: http://www.institutoapoiar.org.br/imagens/bibliotecas/O_Direito_a_Cidade_como_paradigma_da_governanca_urbana_democratica.pdf Acesso em 21 de Agosto de 2013.

SILVA, Madianita Nunes da. *A dinâmica de produção dos espaços informais de moradia e o processo de metropolização em Curitiba*. 2012. 230 f. Tese (Doutorado) - Departamento de Geografia, Ufpr, Curitiba, 2012.

SILVA. José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 4. Ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

UCHÔA, Fábio Raddi. *A sociedade urbana de Henri Lefebvre*. Disponível em: http://www.derhuman.jus.gov.ar/conti/2011/10/mesa_4/uchoa_mesa_4.pdf. Consultado em 07/08/2013.

VILHAÇA, Flávio. *Estatuto da cidade: para que serve?*. Carta Maior, 19 out. 2012. Disponível em: http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=21113. Acesso em: 20 jul. 2013.

WOLKNER, Antonio Carlos. *Introdução aos fundamentos de uma teoria geral dos “novos” direitos*. In: Wolkmer, Antonio Carlos; LEITE, José Rubens Morato. Os “novos” direitos no Brasil. São Paulo: Saraiva, 2003.

ZYGMUND, Bauman (1999). *Globalização: as conseqüências humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

III FÓRUM SOCIAL MUNDIAL, *Carta Mundial pelo Direito à Cidade*, Porto Alegre, janeiro de 2003.