

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ROSIANE TIEMI PECHUTTO FUTATA

DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL:
ANÁLISE À LUZ DOS DIREITOS À MORADIA E AO MEIO AMBIENTE

CURITIBA

2011

ROSIANE TIEMI PECHUTTO FUTATA

DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL:
ANÁLISE À LUZ DOS DIREITOS À MORADIA E AO MEIO AMBIENTE

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

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Karin Käsmayer

CURITIBA

2011

Aos que lutam pela justiça nas cidades.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família, pela vida compartilhada neste último ano, pelo carinho e compreensão, após alguns anos em que estivemos distantes. Agradeço, em especial, a meus pais, Isaura e Aristides, pelo amor e paciência. Menção honrosa também à querida “bebê Lívia”, pelos momentos de pura descontração e por preencher nossa casa (e nossas vidas) de alegria.

Agradeço ao SAJUP e ao Coletivo Maio, por me ensinarem que o lugar do estudante é junto a seu povo, e que o conhecimento deve extrapolar aos muros da Universidade.

Agradeço ao SAJUP (e a todas e todos os “sajupanos”) pelos cinco anos de caminhada, uma caminhada que se iniciou antes mesmo que eu assistisse a minha primeira aula na Faculdade de Direito. Por me permitir enxergar novo significado e novas possibilidades no Direito, através da extensão, e servir de incentivo, nos momentos de incerteza, para que eu pudesse continuar. Devo registrar, ainda, que a experiência do núcleo “urbano” foi indispensável para que eu me aproximasse da realidade dos conflitos socioambientais, tema do presente trabalho.

Agradeço ao Coletivo Maio, pela experiência do movimento estudantil e pela luta diária pelas transformações dentro e fora da Santos Andrade.

Agradeço ao “DOZE”, indispensável para tornar esses anos mais agradáveis (ou menos difíceis), pelos estudos coletivos ou “simplesmente” pela amizade.

Agradeço aos demais que estiveram presentes durante os cinco anos de curso, construindo esta história, e àqueles que auxiliaram, de diversas formas, na confecção deste trabalho. Em especial à Eloísa, pela disposição em revisar o texto e, não menos importante, pelas palavras de apoio e incentivo.

Por fim, agradeço à minha orientadora, Karin Kässmayer, por toda a atenção dedicada, sem a qual seria impossível finalizar este trabalho.

*Ou os estudantes se identificam com seu povo,
com ele sofrendo a mesma luta,
ou se dissociam do seu povo,
e nesse caso,
serão aliados daqueles que exploram o povo.*

Florestan Fernandes

RESUMO

O presente trabalho visa analisar o direito à cidade sustentável, previsto pelo Estatuto da Cidade (Lei nº10.257/2001) à luz dos conflitos que ocorrem envolvendo o direito fundamental à moradia e o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Sabe-se que as ocupações irregulares em áreas de interesse ambiental, como as Áreas de Preservação Permanente, são um dos grandes problemas socioambientais encontrados nas cidades brasileiras, colocando em risco a segurança das famílias que vivem em tais localidades. Conflitos decorrem também da possível degradação ambiental das áreas, pois as ocupações, em geral, são carentes de infra-estrutura, como saneamento básico. A fim de realizar tal análise, busca-se contextualizar a problemática no processo de urbanização brasileiro no século XX, responsável pelo aprofundamento das desigualdades sociais e segregação socioespacial. Analisa-se também a previsão do direito a “cidades sustentáveis”, previsto pelo Estatuto da Cidade, bem como os princípios das funções sociais e ambientais da cidade e da propriedade urbana. Por fim, faz-se uma análise do direito à moradia e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, buscando uma perspectiva de compatibilização, na busca da realização do direito à cidade sustentável.

Palavras-chave: Cidades sustentáveis. Direito à cidade. Direito à moradia. Meio-ambiente. Função social.

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1. INTRODUÇÃO | 7 |
| 2. EXPANSÃO URBANA E ORDENAMENTO URBANÍSTICO NO SÉCULO XX .. | 10 |
| 2.1. Panorama da expansão urbana brasileira no século XX..... | 10 |
| 2.2. Ilegalidade e periferização no espaço urbano brasileiro..... | 13 |
| 2.3. A nova ordem jurídico-urbanística | 23 |
| 3. DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL E FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA CIDADE E DA PROPRIEDADE URBANA | 29 |
| 3.1. Direito à Cidade | 29 |
| 3.2. Direito a “Cidades Sustentáveis” | 32 |
| 3.3. A função socioambiental da cidade e da propriedade urbana..... | 32 |
| 3.3.1. As funções sociais da cidade e da propriedade urbana | 35 |
| 3.3.2. A (in) efetividade das funções sociais da cidade e da propriedade urbana..... | 39 |
| 3.3.3. A função ambiental da cidade e da propriedade urbana | 43 |
| 4. CONFLITOS ENTRE DIREITO À MORADIA E PROTEÇÃO AMBIENTAL: DESAFIOS À CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À CIDADE | 48 |
| 4.1. Direito à Moradia: proteção jurídica e possível conteúdo | 48 |
| 4.2. Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado na Constituição Federal de 1988 | 57 |
| 4.3. Vulnerabilidade socioambiental e a perspectiva da justiça ambiental | 61 |
| 4.4. Moradia e Meio ambiente: direitos em conflito? | 65 |
| 4. CONCLUSÃO | 74 |
| 5. REFERÊNCIAS | 80 |

1. INTRODUÇÃO

O censo realizado no ano de 2010¹, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, revelou que 84,4% da população brasileira vive em cidades. São reconhecidas 36 regiões metropolitanas, sendo que quinze municípios apresentam população superior a um milhão de pessoas. Entre os anos de 2000 e 2010 houve um acréscimo de quase vinte e três milhões de habitantes urbanos, decorrente da composição do próprio crescimento vegetativo com as migrações campo-cidade, resultando em um aumento de 3,2% na taxa de urbanização.

Verifica-se, portanto, que a tendência ao crescimento da população urbana permanece ainda no século XXI, apesar das altas taxas de urbanização já registradas (chegando a 92,2% na região Sudeste e 84,9% na região Sul), demonstrando que os desafios na gestão das cidades permanecem.

Além dos altíssimos níveis de poluição decorrentes do desenvolvimento industrial e do incremento da frota de veículos, a urbanização desordenada produz significativo passivo ambiental decorrente da própria ocupação do solo, especialmente no que toca às ocupações de áreas ambientalmente frágeis. Assim, mostra-se de fundamental importância a busca por soluções que integrem a preservação ambiental e os direitos das populações que habitam tais áreas.

Como promover-se, então, o pleno direito à cidade ou, na forma prevista pelo Estatuto da Cidade, o direito a cidades sustentáveis, a todos os habitantes urbanos?

Nessa perspectiva, pretende-se, neste trabalho, tecer algumas considerações acerca das tensões que se verificam entre o direito à moradia adequada e a proteção ambiental, como exemplo de desafio à plena realização do direito à cidade e a cidades sustentáveis, a fim de buscar encontrar subsídios para a prática de soluções que possam solucionar tais impasses sem que sejam violados direitos das comunidades atingidas. Considerando-se que ambos são elementos essenciais à realização do direito à cidade e a cidades sustentáveis, comportando, pois, uma dimensão de complementaridade, mostra-se de fundamental importância pensar

¹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Sinopse do censo demográfico 2010. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/sinopse/default_sinopse.shtm>. Acesso em: 05 set. 2011

soluções adequadas para as situações em que esses direitos encontram-se em conflito.

A relevância do tema reside na observância de inúmeras situações de irregularidade ou ilegalidade urbana que se verificam nas cidades, tendo especial importância as ocupações de áreas ambientalmente frágeis. Além dos riscos e da situação de insalubridade a que se encontram expostas essas populações, insere-se, nessa problemática, a proteção, em tese, de um direito de toda a coletividade, qual seja, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Ressalta-se que o objeto do presente trabalho não é a busca por respostas jurídicas no que tange à possível ponderação entre os direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente, a qual exigiria aprofundada análise do direito constitucional e dos sistemas de ponderação de princípios. Pretende-se compreender alguns dos fatores que conduzem a tais situações de conflitos e, no atual contexto do direito urbanístico brasileiro, buscar, a partir da análise de seus princípios jurídicos fundamentais no que toca ao Direito Urbanístico e ao Direito Ambiental, elementos que possam indicar soluções capazes de atender satisfatoriamente as populações diretamente atingidas e, também, toda a coletividade.

Dentre os questionamentos atrelados a este tema, pode-se indagar: Quais os fatores que levaram grande contingente populacional, em regra de baixa renda, à ocupação de áreas ambientalmente frágeis? Em que medida a nova ordem jurídico-urbanística proposta pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade pode reverter os quadros de degradação ambiental e déficit de moradias? Há, nas áreas ambientalmente frágeis, um conflito entre o direito social à moradia e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado? Quais são as soluções possíveis diante da perspectiva do direito a cidades sustentáveis?

Buscando compreender tais questionamentos, o primeiro capítulo do presente trabalho dedica-se a realizar breve análise do processo de urbanização brasileiro. Procura-se demonstrar, em linhas gerais, em que medida se deu o incremento da população no século XX e o conseqüente crescimento das cidades brasileiras, que ocasionou o fenômeno urbano. Em seguida, serão analisadas as características encontradas nas estratégias de planejamento urbano e seus efeitos no que toca à segregação socioespacial e formação das chamadas “cidades ilegais”, que crescem nas periferias, incluindo as áreas destinadas à proteção ambiental, muitas vezes

sem o mínimo de infra-estrutura urbana. Por fim, insere-se o tema da ordem jurídico-urbanística brasileira pós- Constituição Federal de 1988 e, mais tarde, a publicação do Estatuto da Cidade, tangenciando-se o tema do direito a “cidades sustentáveis”.

No segundo capítulo procura-se aprofundar a temática das “cidades sustentáveis”, em uma perspectiva de realização do chamado “direito à cidade”. Em seguida, será realizada análise da função social (e ambiental) da propriedade e da cidade, por considerar-se que se trata de princípio fundamental tanto ao Direito Urbanístico quanto ao Direito Ambiental².

No último capítulo será realizada a análise da problemática que envolve as situações de “conflito” entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um exemplo dos desafios a serem enfrentados à plena realização do direito as cidades sustentáveis. Para tanto, será efetuada breve explanação do direito à moradia adequada, delimitando-lhe um possível conteúdo mínimo, bem como do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental, atrelado a noções de vulnerabilidade socioambiental e justiça ambiental. A última parte do trabalho dedica-se à análise das possíveis tensões entre o direito à moradia e o direito e a proteção do meio ambiente, no espaço urbano, a fim de fornecer elementos que possam auxiliar na busca de soluções para tal impasse, na perspectiva de garantia do direito a cidades sustentáveis.

² FERNANDES, Edésio. Do Código Civil ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. In: VALENÇA, Marcio Moraes (Org.). *Cidade (i)legal*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008b. p.46

2. EXPANSÃO URBANA E ORDENAMENTO URBANÍSTICO NO SÉCULO XX

2.1. Panorama da expansão urbana brasileira no século XX

A primeira aceleração do crescimento urbano no Brasil ocorreu já nas últimas décadas do século XIX: de 5,9% de urbanos em 1872, em 1900 já se somava 9,4%. No entanto, foi a partir da década de 1930 e, de maneira ainda mais intensa, a partir da década de 1960, que o crescimento das áreas urbanas alteraria de forma radical a divisão espacial da população brasileira. De um país de população essencialmente rural, chegou-se a níveis de urbanização de aproximadamente 70% em 1980³ e, finda a primeira década do século XXI, a 84,4%.

De acordo com Milton Santos, o período compreendido entre as décadas de quarenta e oitenta marcou a inversão da distribuição espacial da população brasileira no que toca à divisão entre áreas urbanas e rurais⁴, ou seja, a população urbana brasileira ultrapassou em números a população habitante de áreas rurais.

Os anos cinquenta marcam também o início de uma tendência às aglomerações urbanas, que atingiria seu auge na década de setenta. A partir das décadas de quarenta e cinquenta se observa um crescimento sustentado nas capitais brasileiras. Antes dependentes, em sua maioria, de uma base econômica fundamentada na agricultura, e sujeitas às suas oscilações, as capitais adquiriram novos contornos com o desenvolvimento de serviços urbanos⁵. Prevalece, nesse período, a lógica da *industrialização*, entendida, nos dizeres de Milton Santos,

como processo social complexo, que tanto inclui a formação de um mercado nacional, quanto os esforços de equipamento do território para torná-lo integrado, como a expansão do consumo em diversas formas, o que impulsiona a vida de relações (leia-se terciarização) e ativa o próprio processo de urbanização. [...] a partir daí, uma urbanização cada vez mais envolvente e mais presente no território dá-se com o crescimento demográfico das cidades médias e maiores⁶.

Em termos gerais, o movimento de urbanização ocorrido após a Segunda Guerra Mundial foi acompanhado também de intenso crescimento demográfico, decorrente da composição entre altas taxas de natalidade e queda na mortalidade,

³SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. 5ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005. p.24 e 31

⁴ Ibidem. p.31

⁵ Ibidem. p. 27

⁶ Ibidem. p.30

“cujas causas essenciais são os progressos sanitários, a melhoria relativa nos padrões de vida e a própria urbanização”⁷.

Na década de sessenta é observado outro salto em direção à urbanização. A ditadura militar criou condições “para uma rápida integração do País a um movimento de internacionalização que aparecia como irresistível”⁸, com o desenvolvimento da economia voltado às necessidades de um mercado consumidor interno em expansão e também à demanda externa, encontrando, no mercado financeiro internacional, recursos que seriam destinados ao “processo de industrialização e à modernização agrícola”⁹.

Neste contexto, “a agricultura atravessou um processo radical de transformação em vista de sua integração à dinâmica industrial de produção e da constituição do complexo agroindustrial.”¹⁰ Em decorrência, muitos produtores, impossibilitados de se adaptarem aos novos padrões, viram-se obrigados a migrar para novas áreas de fronteira ou para as cidades¹¹.

A crescente modernização do campo continuaria contribuindo para o deslocamento de grande contingente de pequenos produtores rurais em direção às cidades. Os instrumentos criados pelo governo para incentivar esse novo modelo de produção agrícola beneficiaram especialmente aos grandes produtores rurais e a agricultura de exportação¹². Assim, paralelamente a um crescente processo de concentração da terra rural, verificou-se o incremento da demanda pela terra urbana por aqueles que haviam sido despojados de seu lugar no campo.

Sobre essa dinâmica, Claus Germer afirma que a crescente migração rural-urbana, que resultou em rápido processo de inchaço nas grandes e médias cidades, acabou por transferir as demandas de luta pela terra (reforma agrária) do campo, criando-se uma demanda de luta pela conquista da terra urbana, nas cidades.¹³

Conforme aponta Milton Santos, nas décadas de setenta e oitenta, o crescimento da população urbana, em números absolutos, era superior ao

⁷ SANTOS, p.33

⁸ Ibidem, p. 39

⁹ NEVES, Lafayette Santos. *Movimento Popular e Transporte Coletivo em Curitiba (1970-1990)*. Curitiba: Editora Gráfica Popular: CEFURIA, 2006. p.31

¹⁰ MENEZES, Claudino Luiz. *Desenvolvimento urbano e meio ambiente: A experiência de Curitiba*. Campinas: Papyrus, 1996. p.26

¹¹ Ibidem, p. 26

¹² NEVES, p.33

¹³ GERMER, Claus. Apresentação. In: NEVES, Lafayette Santos. *Movimento Popular e Transporte Coletivo em Curitiba (1970-1990)*. Curitiba: Editora Gráfica Popular: CEFURIA, 2006. p.17

crescimento da população total, cenário possível diante da conjunção entre o próprio crescimento vegetativo nas áreas urbanas e a contínua migração campo-cidade¹⁴.

O período foi caracterizado por intenso processo de metropolização, com a tendência à aglomeração em grandes centros urbanos. As cidades com mais de um milhão de habitantes, que eram duas em 1960 (São Paulo e Rio de Janeiro) e cinco em 1970, chegaram a dez em 1980¹⁵. Tais cidades “milionárias” ou “bimilionárias” absorveram aproximadamente 35% do crescimento total da população brasileira entre 1960 e 1980^{16e17}.

Somente a partir da década de oitenta iniciou-se um processo de desaceleração do crescimento dos municípios-núcleos das metrópoles, acompanhado do acréscimo populacional em seus municípios periféricos, na chamada “periferização das metrópoles”¹⁸.

Segundo Milton Santos, paralelamente ao processo de metropolização, experimentou-se também um processo de *desmetropolização*, “definida como a repartição, com outros grandes núcleos, de novos contingentes de população urbana”¹⁹. Tais fenômenos seriam reflexos de “um jogo dialético entre a criação da riqueza e da pobreza sobre o mesmo território”²⁰, com uma redistribuição das classes médias no território (direcionando-se, principalmente, às cidades de porte médio) e, de outro lado, “uma redistribuição dos pobres, que as cidades maiores são mais capazes de acolher”²¹.

Nas décadas de oitenta e noventa observa-se um aprofundamento da desigualdade. Com o crescimento do desemprego e o recuo das políticas sociais,

¹⁴ Saliente-se que Milton Santos faz uma diferenciação ente população rural e agrícola. Haveria, portanto, não apenas uma separação “entre um Brasil urbano e um Brasil rural”, mas também uma “distinção entre um Brasil urbano (incluindo áreas agrícolas) e um Brasil agrícola (incluindo áreas urbanas). O autor apresenta como exemplo dessa relação o caso dos trabalhadores “bóias-frias”, trabalhadores do campo estacionais, cuja residência encontra-se nas cidades. Partindo-se de tal divisão, o autor afirma que houve, nas décadas de 1960-1970 e 1970-1980, crescimento da população agrícola, ao passo que a população rural cresce entre 1960 e 1970, mas diminui na década seguinte. SANTOS, p.9,33 e 36

¹⁵ Ibidem, p.83

¹⁶ Ibidem. p.92

¹⁷ Ressalte-se que nessa época foram institucionalizadas as regiões metropolitanas. Previstas na Constituição Federal de 1967, as primeiras regiões metropolitanas foram criadas pela Lei Complementar nº14 de 1973. FERNANDES, Edésio. O elo perdido: o desafio da gestão metropolitana. In: In: ALFONSIN, Betânia e FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 363-364

¹⁸ MENEZES, p. 24

¹⁹ SANTOS, p.91

²⁰ Ibidem, p.60

²¹ Ibidem, p.59

aumenta, também exponencialmente, o número de favelas, bem como a população de rua. Verifica-se, ainda, a expansão da violência urbana.²²

Atualmente, as tentativas de descentralização de investimentos, como a abertura de campus de universidades federais em cidades do interior do país, têm proporcionado uma dinamização de localidades outras que não as metrópoles. No entanto, Raquel Rolnik alerta que esse movimento não foi acompanhado pela limitação dos processos de concentração fundiária e expulsão do campo, mantendo-se a concentração populacional em grandes centros urbanos.²³

Observado, em linhas gerais, o processo temporal de urbanização brasileira no século XX, já antevendo alguns de seus efeitos, cumpre analisar, em linhas gerais, os mecanismos de urbanização que orientaram o crescimento das cidades brasileiras no período.

2.2. Ilegalidade e periferização no espaço urbano brasileiro

A mercantilização do solo marcou o desenvolvimento do espaço urbano desde o momento da transição das vilas medievais para as cidades, quando “a terra urbana, que era comumente ocupada passa a ser uma mercadoria – que se compra e vende como um lote de bois, um sapato, uma carroça ou um punhado de ouro.”²⁴

Nas cidades atuais, a lógica de mercado que rege a divisão do espaço e o direcionamento dos investimentos em infra-estrutura urbana, somada à omissão estatal na promoção de políticas habitacionais eficazes e à precariedade das relações de trabalho, reflete e reproduz as desigualdades da sociedade, por meio de uma segregação do espaço urbano. Segundo Raquel Rolnik,

do ponto de vista político, a segregação é produto e produtora do conflito social. Separa-se porque a mistura é conflituosa e quanto mais separada é a cidade, mais visível é a diferença, mais acirrado poderá ser o confronto.²⁵

²² MARICATO, Ermínia. *Conhecer para resolver a cidade ilegal*. Disponível em: http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_conhecercidadeilegal.pdf. Acesso em 20 set. 2011

²³ ROLNIK, Raquel. *Os desafios para a política urbana brasileira*. Entrevista concedida a Gisele de Oliveira. Disponível em: < <http://raquelrolnik.wordpress.com/2009/10/19/os-desafios-para-a-politica-urbana-brasileira/> > Acesso em: 20 set. 2011

²⁴ ROLNIK, Raquel. *O que é cidade?* São Paulo: Brasiliense, 1995. p.39

²⁵ Ibidem.

Consagrou-se, assim, uma “geodistribuição da riqueza”²⁶, com a abundância de equipamentos urbanos em bairros de classe média e alta e total carência de acesso a serviços públicos básicos nos bairros em que reside a população de baixa renda, que passa a depender de esforços próprios e/ou trocas de favores a fim de obter condições mínimas de habitabilidade.

A demanda por terra urbana e moradia conduz também à intensificação de conflitos de ordem ambiental, tendo em vista que, além da degradação causada pela própria expansão territorial das cidades, as situações de pobreza e segregação contribuem para a ocupação de áreas que deveriam ser destinadas à proteção ambiental.

A ocupação do território das cidades obedece a uma lógica que, ao agregar alto valor aos terrenos situados em bairros nobres e áreas centrais, acaba por excluir a população mais pobre da alternativa de acesso “através desse mercado formal, à terra e à moradia”²⁷. Resta-lhes, portanto, a possibilidade de inserir-se no espaço da cidade por meio da ocupação irregular de terrenos ociosos - públicos ou privados - que, em grande parte, incluem as áreas ambientalmente frágeis.

Ao tratar do tema do planejamento urbano no Brasil, Ermínia Maricato utiliza a expressão “as idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias”²⁸, representativa das divergências “entre as matrizes que fundamentam o planejamento e a legislação urbanos, no Brasil, e a realidade socioambiental de nossas cidades, em especial o crescimento da ocupação ilegal e das favelas”.²⁹ O que há de mais forte na ideia do plano, em suas concepções mais tradicionais, é sua correspondência a uma visão de cidade como algo que possa funcionar mecanicamente. Atende perfeitamente aos interesses capitalistas na medida em que propõe a divisão de lotes geométricos

²⁶ ALFONSIN, Betânia de Moraes. Introdução. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes (Org.). *Direito à Moradia: Instrumentos e Experiências de Regularização Fundiária nas cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: IPPUR: FASE, 1997, p.17

²⁷ ALFONSIN, 1997, p.19

²⁸ Segundo a autora, “se trata de idéias fora do lugar porque, pretensamente, a ordem se refere a todos os indivíduos, de acordo com os princípios do modernismo ou da racionalidade burguesa. Mas também podemos dizer que as idéias estão no lugar por isso mesmo: porque elas se aplicam a uma parcela da sociedade, reafirmando e reproduzindo desigualdades e privilégios.” MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias – Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 5. Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009, p. 122.

²⁹ MARICATO, 2009, p.121-122.

facilmente mensuráveis, para os quais não há qualquer dificuldade em atribuir um preço.³⁰

Tradicionalmente, o planejamento urbano brasileiro seguiu a matriz modernista, na qual a ocupação ilegal do solo não se adéqua à proposta de mercado imobiliário formal/legal característica desse modelo de urbanismo “apoiado na centralização e na racionalidade do Estado.”³¹ Esse modelo de planejamento, que “orientou o crescimento das cidades dos países centrais do mundo capitalista”³², apesar de alheio à realidade brasileira, foi aplicado, em nossas cidades, mas de forma incompleta, contemplando apenas parte dos espaços.

Pode-se dizer que o planejamento em seu viés modernista³³/funcionalista, atua como instrumento de dominação ideológica, contribuindo para “ocultar a cidade real e para a formação de um mercado imobiliário restrito e especulativo”³⁴, desconsiderando as complexas relações sociais que se desenvolvem paralelamente ao mapa oficial de expansão das cidades.

A importação de modelos de planejamento encontra-se usualmente sujeita a problemas de diversas ordens, tendo em vista que a base econômica e social sobre a qual serão implantados tende a ser diversa. No caso do planejamento inspirado nos modelos que balizavam o crescimento das cidades de países desenvolvidos, os resultados foram determinantes para a consolidação da lógica excludente que conformou todo o desenvolvimento urbano brasileiro durante o século XX. Apoiado sobre uma base socioeconômica diversa, o planejamento modernista não alcançou no Brasil o mesmo sucesso que pôde obter nos países em que se desenvolveu inicialmente.

Nos países desenvolvidos, as primeiras décadas do século XX foram marcadas por crescente movimento operário e demanda por moradia, incentivando a criação de soluções para os problemas urbanos, em especial a produção de habitação, de forma a proporcionar aos trabalhadores um padrão mínimo de vida. A despeito de influxos decorrentes da orientação por um processo de acumulação

³⁰ ROLNIK, 1995, p. 54

³¹ MARICATO, 2009, p.121-123.

³² Ibidem

³³ “O planejamento modernista ganhou especificidades durante os anos do *welfare state* – 1945 a 1975 [...] Do modernismo, esse planejamento urbano ganhou a herança positivista, a crença no progresso linear, no discurso universal, no enfoque holístico. Da influência keynesiana e fordista, o planejamento incorporou o Estado como a figura central para assegurar o equilíbrio econômico e social e um mercado de massas.”. Ibidem, p.125-126

³⁴ Ibidem, p.121-124.

capitalista, políticas sociais implementadas ao longo das décadas permitiram a manutenção de relativa equidade nas cidades. Reivindicações sociais e políticas públicas efetivamente direcionadas a tal fim balizaram a persecução da garantia do direito à moradia por meio de mudanças na base fundiária. Foi promovida, nesses países, uma reforma urbana embasada em forte regulação estatal sobre a propriedade e as rendas fundiárias, bem como na extensão da infra-estrutura urbana, de forma a atender a expressiva produção de moradias³⁵.

Assegurou-se, assim, a regulação entre o preço do salário e da moradia “não só através do aumento do poder de compra dos assalariados, mas da produção massiva de moradia e, conseqüentemente, de cidade: transporte, saneamento, serviços públicos, etc.”³⁶ Garantiu-se, portanto, o amplo direito à moradia, ainda que tal amplitude não tenha alcançado também o pleno direito à cidade³⁷.

Por outro lado, Ermínia Maricato delineia como uma das características do processo de urbanização brasileiro a industrialização com baixos salários conjugada a um mercado residencial restrito³⁸. Em tal cenário

o custo de reprodução da força de trabalho não inclui o custo da mercadoria *habitação*, fixado pelo mercado privado. Em outras palavras, o operário da indústria brasileira [...] não ganha o suficiente para pagar preço da moradia fixado pelo mercado formal. A situação é frequentemente mais precária em se tratando de relações de trabalho precárias. [...] 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 industrialização³⁹.

Mesmo com os programas habitacionais desenvolvidos a partir da década de sessenta, de forma geral o cenário brasileiro foi marcado por uma “falta de sintonia” entre o acréscimo nas prestações devidas pelo trabalhador nos programas de aquisição de moradia e o aumento dos salários⁴⁰.

A impossibilidade de acesso à moradia por expressivo contingente populacional marcou todo o processo de urbanização brasileiro e foi intensificada pelo planejamento urbano. As próprias políticas habitacionais contribuíram para

³⁵ MARICATO, 2009, p.127-128

³⁶ *Ibidem*, p.128

³⁷ *Ibidem*

³⁸ *Ibidem*, p. 155

³⁹ *Ibidem*, p. 155

⁴⁰ ALFONSIN, 1997, p.21

distanciar os espaços na cidade, aprofundando a divisão de classes que permeia a distribuição do solo urbano. Conforme já destacado acima, a importação de modelos alienados à realidade brasileira também foi determinante para a consolidação desse quadro. Deve-se destacar, ainda, que a tendência histórica de aquisição, pelas classes dominantes, de terras em áreas valorizadas da cidade com fins de especulação imobiliária “reduziram substancialmente as áreas que poderiam ser apropriadas pelo Estado com vistas à execução de projetos de reforma urbana”⁴¹.

As primeiras preocupações com o planejamento urbano nas cidades brasileiras ocorreram no fim do século XIX e início do século XX, orientadas pela implementação de práticas higienistas e de embelezamento das cidades. A partir da década de 1930 há uma tendência à adoção de um conceito de “eficácia”, mais adequado ao contexto de hegemonia burguesa: “a cidade da produção precisa ser eficaz”.⁴²

No entanto, na medida em que as demandas sociais se adensaram e passaram a estar presentes no texto dos planos urbanísticos, eles deixaram de ser respeitados.⁴³ Paralelamente a não efetividade dos planos no que toca a seu caráter de inclusão social, investimentos lucrativos que não encontravam substrato para desenvolver-se no interior dos planejamentos oficiais, também passaram a ignorá-los, em busca de alternativas. Assim, “[o plano] se transforma no plano-discurso, no plano que esconde ao invés de mostrar. Esconde a direção tomada pelas obras e pelos investimentos que obedecem a um plano não explícito.”⁴⁴

Durante o regime militar houve intenso desenvolvimento de planos urbanísticos, cujas diretrizes se encontravam na PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Essa política, por sua vez, havia sido prevista pelo II PND - Plano Nacional de Desenvolvimento.⁴⁵ O sistema de diretrizes implantado desde então perdurou até a década de 1980, período em que “o planejamento foi tomado como solução para o ‘caos urbano’ e o ‘crescimento descontrolado’”.⁴⁶

No entanto, pressupondo um território sem tensões ou conflitos, os planos não condiziam com a realidade das cidades. Careciam de efetividade em sua concretização holística, sendo que, de forma geral, sua aplicação explicitava-se

⁴¹ OLIVEIRA, Dennison de. *Curitiba e o mito da cidade modelo*. Curitiba: Editora UFPR, 2000, p.25

⁴² MARICATO, 2009, p.138

⁴³ Ibidem

⁴⁴ Ibidem

⁴⁵ Ibidem

⁴⁶ Ibidem, p.139

somente sob a forma de zoneamento. Entendido como a “divisão do conjunto do território urbanizado (ou a ser urbanizado) em zonas diferenciadas, para as quais são aplicados parâmetros de uso e ocupação específicos”, o zoneamento representou o principal instrumento de homogeneização da prática do planejamento. No entanto, baseado na definição de um modelo “ideal” de cidade, “traduzido em índices como taxas de ocupação, coeficientes de aproveitamento, tamanhos mínimos de lotes, etc.”, adequado à realidade dos países centrais em que se desenvolveu, não condizia com a realidade brasileira.⁴⁷

Nesse contexto, a proliferação dos planos foi acompanhada pela proliferação das cidades “ilegais”, que se expandiam rapidamente no interior das metrópoles⁴⁸, continuando a ser desconsideradas no planejamento oficial das cidades. Raquel Rolnik salienta que

a década de 1970, de grande crescimento da informalidade, das favelas, dos loteamentos clandestinos, é também a década dos grandes planos diretores, dos planos metropolitanos, que se propunham a dirigir e articular todas as políticas setoriais sob a batuta do planejamento urbano.⁴⁹

Enquanto abundante aparato regulatório normatizava a produção do espaço urbano nas áreas valorizadas ou valorizáveis das cidades brasileiras, com leis de parcelamento do solo, zoneamento e regras de edificação, grande parte da população urbana vivia (e continua a viver) em condição de completa ilegalidade, “demonstrando que a exclusão social passa pela lógica da aplicação discriminatória da lei”⁵⁰, utilizada como “instrumento de poder arbitrário”.⁵¹ O cumprimento das leis está sujeito a toda sorte de obstáculos, devendo-se estar atento às implicações jurídicas e ideológicas da (não) utilização arbitrária nas normas legais.

O papel da lei não deve ser subestimado na observância dos processos de construção do espaço urbano. Além da “combinação entre sistemas políticos e mercados de terras”, o próprio sistema jurídico, altamente elitizado, fundamentado

⁴⁷ ROLNIK, Raquel. ROLNIK, Raquel. *Regulação Urbanística no Brasil – Conquistas e desafios de um modelo em construção*. Anais do Seminário Internacional: Gestão da Terra Urbana e Habitação de Interesse Social, PUCCAMP, 2000. Disponível em: <<http://raquelrolnik.files.wordpress.com/2009/10/regulacao-urbanistica-no-brasil.pdf>>. Acesso em 10 out. 2011.p.4

⁴⁸ MARICATO, 2009, p.140

⁴⁹ ROLNIK, 2000, p.4

⁵⁰ MARICATO, 2009, p.147

⁵¹ Ibidem

em uma concepção individualista e excludente da propriedade da terra, possui papel determinante no estabelecimento e consolidação da ilegalidade urbana⁵².

Essa lógica conduzirá à contínua e ilimitada expansão das cidades devido à dificuldade em “crescer para dentro”, aproveitando locais que se encontram subutilizados no que toca à destinação para moradia. Impossibilitados de pagar os altos preços impostos pelo mercado imobiliário e, portanto, de exercer o direito de habitar áreas que já contam com uma infra-estrutura instalada, restou às populações mais pobres a ocupação de áreas periféricas ou, ainda, de áreas ambientalmente frágeis⁵³. Assim sendo,

uma nova alternativa de moradia popular é implementada pela dinâmica própria de produção da cidade e não pelas propostas de regulação urbanística ou de política habitacional, mostrando que, enquanto os projetos de lei constituíam idéias fora do lugar, um lugar estava sendo produzido sem que dele se ocupassem as idéias.⁵⁴

Importa destacar, quanto às políticas públicas de habitação, que mesmo a aplicação de vultosos investimentos no Sistema Financeiro de Habitação/Banco Nacional de Habitação durante duas décadas, a partir de 1964, não permitiu reverter a tendência de ocupações ilegais de terra; “ao contrário, aprofundou a dualidade entre mercado e exclusão ao contribuir decisivamente para consolidar o mercado de relações capitalistas restrito a uma parcela da população”⁵⁵. Deve-se destacar que

a política habitacional da época, na prática, acabou se resumindo à *produção de moradias* para a população tanto de classe média, em um desvio original do Banco [BNH], quanto de baixa renda; neste último caso, construíam-se habitações de qualidade questionável, localizadas na periferia das cidades⁵⁶.

Ainda hoje, grande parte da população das cidades não alcança os patamares de renda mínimos necessários para beneficiar-se dos financiamentos oferecidos pelo mercado privado legal (bancos) ou mesmo por cooperativas e

⁵² FERNANDES, Edésio. Cidade Legal x Ilegal. In: VALENÇA, Marcio Moraes (organizador). *Cidade (i)legal*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008a.p.23

⁵³ ROLNIK, 2000, p.3

⁵⁴ MARICATO, 2009, p.151

⁵⁵ Ibidem, p.156

⁵⁶ ALFONSIN, 1997, p.21

associações⁵⁷, sendo que “a proporção dos excluídos do mercado legal, em cada cidade, varia de acordo com o preço da moradia e os rendimentos das diversas camadas sociais⁵⁸”.

Nesse contexto, essas populações têm procurado garantir seu direito fundamental à moradia a partir de práticas de autoconstrução de moradias, em áreas esvaziadas das cidades. Passam a viver à revelia da lei, excluídas do processo de urbanização.

A cidade que se desenvolve paralelamente aos planos, no entanto, não é de todo ignorada pela lógica formal. Pelo contrário, é necessária a ela. E ainda, necessária à manutenção das relações de poder. A situação de vulnerabilidade social em que se encontra a população habitante de tais áreas estimula a permanência de práticas clientelistas – heranças de um passado colonial, baseado no latifúndio, no patrimonialismo e em relações de favor.⁵⁹

Assim, enquanto a legislação urbanística opera a segregação,

a enorme distância entre o modelo ideal do zoneamento e a cidade real abriram grandes oportunidades para negociatas, corrupção, construção de currais eleitorais, pois as únicas possibilidades abertas de obtenção de equipamentos e infraestrutura para aqueles que estão à margem da lei envolvem a troca de votos por favores ou exceções na lei, ou (envolvendo também os mais ricos) o pagamento de propina para a legalização ou a não fiscalização das irregularidades. Essas práticas abusivas baseiam-se invariavelmente na desigualdade de acesso aos mecanismos legais, que costumam ser os mais complexos e sobrepostos possível, permitindo àqueles que os controlam um maior poder sobre aqueles que não os dominam⁶⁰.

Além dos territórios específicos, ocupados por determinados grupos sociais, a segregação espacial revela-se também nas desigualdades de tratamento pelo Poder Público. Enquanto áreas nobres recebem cuidados visíveis, as áreas periféricas sofrem com a falta de infra-estrutura básica, como serviços de água, luz e esgoto.⁶¹

⁵⁷ MARICATO, 2009, p.156. A autora apresenta o exemplo da cidade de São Paulo. Enquanto o financiamento oferecido pelos bancos não atingia àqueles com renda inferior a dez salários mínimos, 60% das famílias na região metropolitana de São Paulo não atingiam tal patamar de renda, permanecendo excluídas do mercado legal privado de moradia.

⁵⁸ Ibidem, p.156

⁵⁹ MARICATO, 2009, p.150-153

⁶⁰ ROLNIK, 2000, p.5-6

⁶¹ ROLNIK, 1995, p.42

Não obstante grande dos equipamentos públicos encontrar-se nos bairros periféricos, sua manutenção pelo Poder Público é também sofrível, acarretando constante expectativa da população na melhoria dos serviços, o que, mais uma vez, facilita a proliferação de práticas clientelistas.

Nessa dinâmica, o próprio espaço urbano transforma-se em uma mercadoria

cujo preço é estabelecido em função de atributos físicos (tais como declividade de um terreno ou qualidade de uma construção) e locais (acessibilidade a centros de serviços ou negócios e/ou proximidade das áreas valorizadas da cidade). Como a valorização ou desvalorização de uma região depende de investimentos públicos e privados naquele espaço, o investimento maciço, representado por trabalhos de remodelação, altera substancialmente o mercado imobiliário.⁶²

Os investimentos em áreas já valorizadas e dotadas de estrutura, destinados a atender interesses econômicos, são justificados, por muitos urbanistas, pela chamada teoria do bolo: tais localizações teriam maior capacidade de atrair outros investimentos e novos empregos, o que não ocorreria se tais investimentos fossem realizados na periferia⁶³.

Assim sendo, a valorização das propriedades urbanas movimenta e orienta a localização dos investimentos públicos. Por sua vez, os investimentos contribuem para que ocorra uma valorização ainda maior de tais áreas, concentrando cada vez os recursos públicos em determinadas localidades. Destaque deve ser dado às obras de circulação viária. Segundo Maricato, “há uma simbiose entre a abertura de grandes vias e a criação de oportunidades para o investimento imobiliário.” Ou seja, o traçado de tais vias não está apenas direcionado a uma proposta de melhoria dos transportes, mas também (e, às vezes, principalmente) à criação de novas localizações a serem exploradas pelo mercado imobiliário de alta de renda.⁶⁴

Esse modelo de investimento é facilmente perceptível na cidade de Curitiba⁶⁵, em que a expansão urbana é baseada nos eixos-estruturais destinados à circulação do transporte coletivo. Tal política

⁶² ROLNIK, 1995, p.63-64

⁶³ MARICATO, 2009, p. 159

⁶⁴ Ibidem, p. 158

⁶⁵ Bastante representativo desse modelo de investimento em infra-estrutura pública, especialmente viária, é a criação do bairro Ecoville em Curitiba. Inicialmente, foi realizada grande obra viária, no torno da qual foi criado bairro residencial de classe média alta.

favorece a valorização fundiária, beneficiando os interesses imobiliários, que investem em estoques de terra para especulação, obrigando a população de menor renda a se deslocar cada vez mais para a periferia da cidade. Como consequência, aumenta a ocupação das áreas periféricas na capital e na Região Metropolitana, onde o preço da terra é mais acessível ao nível de renda.⁶⁶

Essa dinâmica de investimentos, que direciona gastos e, portanto, determina a valorização da terra em determinadas áreas e estimula a especulação imobiliária. Nesses casos, “a aquisição da terra [pelas empresas imobiliárias] atua como um investimento capitalista, servindo como reserva de valor.”⁶⁷

Enquanto há contínuo investimento nas áreas valorizadas das cidades, beneficiando aquelas que já se encontravam em situação privilegiada, “parte de nossas cidades podem ser classificadas como *não cidades*”⁶⁸: periferias consolidadas por meio da ocupação irregular do solo, casas autoconstruídas, precário ou nenhum acesso a serviços de transporte público e saneamento ambiental. Espaços em que o direito à moradia é exercido de forma precária e, ainda assim, sujeito aos interesses imobiliários. A partir do momento em que determinada área passa a ter interesse econômico, iniciam-se os conflitos entre aqueles que, na falta de promoção pelo Estado, a ocuparam para exercer seu direito fundamental à moradia e os interesses do capital⁶⁹.

A intensa ocupação irregular do solo urbano é responsável por uma tensão constante entre a cidade legal e a cidade ilegal. Tal tensão é agravada por diversos fatores, como a violência urbana e a pobreza, encontradas de forma endêmica na “cidade ilegal”.⁷⁰

Importa destacar que a ilegalidade urbana não se restringe às populações de baixa renda, sendo flagrantes casos de condomínios fechados ou residências de luxo construídos à revelia de regras urbanísticas ou mesmo ambientais. No entanto,

⁶⁶ NEVES, p.45-46.

⁶⁷ Ibidem, p.50.

⁶⁸ MARICATO, 2009, p.140

⁶⁹ Nesse aspecto cabe ressaltar que a preservação das áreas de proteção ambiental, por sua vez, pode causar outros tipos de especulação imobiliária. Conforme afirma José Ricardo Vargas de Faria, “quando você garante a preservação ambiental de determinadas áreas, você cria outro tipo de valorização, que é a questão da exclusividade, sendo um outro elemento de especulação imobiliária. Várias áreas que tinham impedimento para construção foram sendo liberadas por atos ou decretos administrativos, para possibilitar a ocupação de empreendimentos. Dessa forma, a própria legislação urbana segrega, diferenciando territórios.” (VARGAS DE FARIA, José Ricardo. *Quem cria as ocupações irregulares é o processo social*. Entrevista. Disponível em> <http://www.senge-pr.org.br/jornal.asp?codJor=15&codNoticia=88>)

⁷⁰ MARICATO, 2009, p.164-165

o impacto desse processo sobre os grupos mais vulneráveis é certamente maior em termos sociais, políticos e ambientais, e como tal precisa urgentemente ser enfrentado. Tal processo de exclusão social e segregação espacial tem ao mesmo tempo causado, e sido afetado por, um processo crescente de degradação ambiental nas cidades brasileiras.⁷¹

Realizada a análise, em linhas gerais, do processo de ocupação do solo brasileiro e da situação de segregação espacial (e social) decorrente da urbanização acelerada nos século XX, cabe analisarmos as mudanças ocorridas a partir dos anos setenta, que culminaram na proposta de uma nova ordem urbanística.

2.3. A nova ordem jurídico-urbanística

A emergência dos movimentos sociais urbanos, especialmente a partir do final dos anos setenta, e o crescente questionamento dos parâmetros tradicionais de planejamento que vinham orientando a urbanização brasileira até então, impulsionaram as discussões sobre o tema da reforma urbana “politizando o debate sobre a legalidade urbanística e influenciando fortemente o discurso e as propostas nos meios técnicos e políticos envolvidos com a formulação de instrumentos urbanísticos”⁷². Diferentes atores sociais - como associações de bairros, entidades de assistência social e setores técnicos - possuíam em comum uma visão crítica das questões atinentes à urbanização, compreendendo que as situações de degradação ambiental e precariedade, “não eram problemas ou degenerências em si, mas a expressão territorial de processos e práticas indissociáveis da gestão do conjunto da sociedade, incluindo o setor público.”⁷³

Nesse contexto, os debates foram marcados pela compreensão da “relação da legislação com a cidade real e, sobretudo, sua responsabilidade para com a cidade irregular, informal e clandestina.”⁷⁴ A ideia de reconhecimento da cidade real resultou em propostas de utilização de instrumentos urbanísticos de controle do uso do solo a fim de, entre outros objetivos, possibilitar o acesso à terra urbana, promovendo a democratização do solo.⁷⁵ Esse novo paradigma pressupunha

⁷¹ 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, 2002b.p. 359

⁷² ROLNIK, 2000, p.6

⁷³ Ibidem

⁷⁴ Ibidem, p.7

⁷⁵ Ibidem

também uma multiplicidade de agentes na gestão da cidade, de forma a garantir a persecução do “interesse público da cidade”⁷⁶, além de uma revisão permanente a fim a promover adequações de acordo com a dinâmica de funcionamento do espaço urbano⁷⁷.

O Movimento pela Reforma Urbana - fundamentado em uma visão crítica sobre as práticas até então vigentes e sua ineficácia no que toca à democratização das cidades - conduziu a um contexto favorável para transformações, com a revisão do paradigma tradicional de planejamento urbano.

Das novas experiências que penetraram as administrações municipais nesse período (meados da década de oitenta) foram delineados novos instrumentos urbanísticos. Esses, ao contrário das políticas anteriormente vigentes, partem da noção da cidade como “palco de conflitos, pressupondo a construção permanente de um espaço público de mediação e negociação”, com a proposta de “intervenção dos processos reais de produção da cidade e [...] identificação da necessidade de determinados grupos e territórios por parâmetros específicos”⁷⁸, além da preocupação em garantir uma ocupação ambientalmente sustentável.⁷⁹

Procurava-se abandonar, portanto, as soluções pretensamente globais, calcadas em modelos ideais, substituindo-as por modelos adequados à cidade real, tomada também a cidade ilegal/informal, reconhecendo as tensões, conflitos e instabilidades que permeiam o território das cidades, bem como “as limitações da regulação urbanística no que diz respeito à produção da justiça social e equilíbrio ambiental”⁸⁰.

Diversas iniciativas foram propostas nesse período, surgidas do debate pela reforma urbana. Em 1982 foi elaborado o documento “Solo Urbano e Ação Pastoral”, representativo da inclusão do debate sobre a questão urbana na Igreja Católica. No ano seguinte foi proposto o Projeto 775/83, com o objetivo de promover a melhoria da qualidade de vida nas cidades por meio de “uma adequada distribuição da população e das atividades econômicas”, com a ampliação dos poderes do Estado para realizar desapropriações entre outros instrumentos de controle da ocupação do solo e restrições ao exercício da propriedade privada. Destaca-se também a

⁷⁶ ROLNIK, 2000, p.7

⁷⁷ Ibidem

⁷⁸ Ibidem, p.8

⁷⁹ Ibidem. p.9

⁸⁰ Ibidem

Emenda Popular pela Reforma Urbana, fruto de uma ampla articulação de movimentos sociais e entidades, que alcançou 250.000 assinaturas.⁸¹

A proposta de uma nova ordem urbanística, com padrões diferenciados de planejamento e gestão urbana consolidou-se no texto constitucional de 1988⁸², que traz, de forma inédita, um capítulo destinado à Política Urbana:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano executada pelo Poder Público municipal⁸³, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.⁸⁴

A competência dos municípios para execução da política de desenvolvimento urbano é reforçada na previsão do §º1 do artigo 182⁸⁵, que estabelece que será obrigatório, às cidades com mais de 20.000 habitantes, a elaboração de um plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, o qual será “o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”⁸⁶.

O §4º estabelece ainda a competência municipal para implementação de mecanismos sancionatórios, com vistas a promover o adequado aproveitamento do solo urbano, nos limites previstos pela lei federal:

Art. 182, §4º. É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para a área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente de:

I – parcelamento ou edificação compulsórios;

II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III – desapropriação [...]⁸⁷

⁸¹ GRAZIA, Grazia de. Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas. In: OSÓRIO, Leticia Marques (Org.). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 21-22

⁸² GRAZIA, 2002, p.22-23

⁸³ A competência do município para execução do planejamento urbano encontra-se delimitada também no art.30, VIII da Constituição Federal: “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”. O artigo 29, inciso XII, por sua vez, estabelece a obrigatória “cooperação das associações representativas no planejamento municipal”. (BRASIL. Constituição (1988) *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 02 nov.2011)

⁸⁴ Ibidem

⁸⁵ Ibidem

⁸⁶ Ibidem

⁸⁷ Ibidem

A regulamentação de tal capítulo, no entanto, apenas estaria completada mais de uma década depois, com a aprovação do Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257/2001, que veio estabelecer as “diretrizes gerais da política urbana”⁸⁸. Após dez anos de tramitação, alvo de resistência por diversos setores da sociedade, o Estatuto da Cidade consolidou e ampliou “o espaço da competência jurídica e da ação política municipal aberto pela Constituição de 1988⁸⁹” no que toca às estratégias de expansão urbana. Com a entrada em vigor do Estatuto da Cidade inicia-se outra etapa no processo de consolidação de um novo formato de gestão das cidades: a efetiva utilização dos instrumentos previstos para a promoção dos objetivos da política urbana.

O Estatuto da Cidade, como política nacional destinada a proporcionar as diretrizes para o desenvolvimento de estratégias municipais de planejamento urbano, traz em seu artigo 2º o objetivo geral de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana⁹⁰”, utilizando-se de conceitos como o de “cidades sustentáveis”, gestão democrática das cidades e cooperação entre governos, aproximando-se da idéia de “direito à cidade”. Observa-se, também, em todo o texto da Lei Federal nº 10.257/2001, preocupação com a preservação do meio ambiente, através da integração entre a gestão urbana e a ambiental.

O Estatuto da Cidade, não elimina nem soluciona os conflitos, porém os traz à tona. Reconhece a “cidade real”, ao prever, por exemplo, a regularização fundiária e urbanização de das áreas ocupadas por populações de baixa renda (art. 2º. XIV), reconhecendo, portanto, seu direito à permanência nos locais em que constituíram suas moradias.⁹¹

No entanto, a efetivação de um novo paradigma, fundamentado na função social da propriedade e da cidade, pressupõe a superação do modelo do legalismo liberal, no qual a cidade é percebida como mera soma de lotes privados⁹².

⁸⁸ BRASIL. Presidência da República. Estatuto da Cidade (2001) – Lei nº 10.257/2001 – Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: < http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm > Acesso em 02 nov.2011

⁸⁹ FERNANDES, Edésio. Apresentação. In: OSÓRIO, Letícia Marques (Org.). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002a. p.8

⁹⁰ Ibidem

⁹¹ RODRIGUES, Arlete Moysés. Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade.

Alguns aspectos sobre população urbana e espaço. Cadernos MetrÓpole, nº.12, 2º sem. 2004, p.12

⁹² FERNANDES, Edésio. Cidade Legal x Ilegal. In: VALENÇA, Marcio Moraes (Org.). *Cidade (i)legal*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008.p.24

Mais que restrições ao direito de propriedade, o princípio da função social conforma o próprio direito de propriedade, qualificando-o. Seu conteúdo econômico deixa de ser determinado apenas pelos interesses individuais do proprietário para internalizar interesses sociais, ambientais e culturais fundamentados no interesse público⁹³.

Assim sendo, para dar cumprimento à função social, o papel do Estado é o de “definir o direito por dentro, qualificando as formas de uso, gozo e de disposição da propriedade”, deslocando a questão da propriedade do Código Civil para o direito público, para “o âmbito social do Direito Urbanístico”.⁹⁴

O princípio da função social esteve presente já na Constituição brasileira de 1934 e nas que se seguiram⁹⁵, sem, no entanto, um conteúdo claramente definido ou mecanismos que permitissem sua efetiva operacionalização. Com a Constituição Federal de 1988 o princípio da função social da propriedade ganhou contornos mais definidos, sendo sintetizado, no que toca à propriedade urbana, no §2º do artigo 182: “A propriedade urbana cumpre sua função social quanto atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”⁹⁶.

Posteriormente, o Estatuto da Cidade traria limites ainda mais precisos ao princípio, ao estabelecer, no art. 39. Destaca-se que este artigo integra o capítulo destinado à regulamentação do Plano Diretor, explicitando a intrínseca relação entre tal instrumento de planejamento urbano e o princípio da função social da cidade:

Art.39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.⁹⁷

No entanto, apesar de a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade defenderem o princípio da função social da propriedade e da cidade, o Código Civil mantém a tradição do direito de propriedade individual de maneira quase absoluta. Sem atentar-se para o caráter histórico da construção do ideário representativo da

⁹³ FERNANDES, Edésio. Do Código Civil ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. In: VALENÇA, Marcio Moraes (Org.). *Cidade (i)legal*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008b. p.48

⁹⁴ Ibidem, p.45

⁹⁵ Com exceção da 1937.

⁹⁶ BRASIL, 1988.

⁹⁷ BRASIL, 2001.

propriedade, há uma dificuldade em desvencilhar-se do conceito tradicional de propriedade privada individual, tomado como “natural” e quase absoluto, em prol de uma funcionalização no sentido de promover interesses sociais (e ambientais)⁹⁸.

O direito de propriedade ainda se encontra estabelecido sob um modelo que “considera a terra e o direito de propriedade imobiliária quase que exclusivamente em função das possibilidades econômicas oferecidas aos proprietários individuais”⁹⁹, reduzindo, as possibilidades de intervenção do Estado no controle das processos de uso e ocupação do solo urbano. Segundo Fernandes,

as cidades brasileiras – fragmentadas, excludentes, segregadas, ineficientes, caras, poluídas, perigosas, injustas, ilegais – são em grande medida o resultado desse fracasso do Estado na reforma da ordem jurídica liberal, já que a lógica especulativa do mercado vê na propriedade tão somente um valor de troca, uma mercadoria, e não dá conta das questões sociais e ambientais.¹⁰⁰

O novo Código Civil, de 2002, traz, de forma ainda tímida, no §1º do art. 1228, a questão das “finalidades sociais” da propriedade, ao lado das “finalidades econômicas”, bem como a preocupação com a preservação do patrimônio natural e cultural. Deve-se observar, no entanto, que a mudança do texto legal ainda não foi capaz de surtir os necessários efeitos concretos no que toca à democratização do acesso e à funcionalização da propriedade.

Diante da perspectiva de uma “nova ordem jurídico-urbanística”, que pretende a plena realização do “direito à cidade” ou, ainda, conforme expresso na Lei nº 10.257, do direito a “cidades sustentáveis”, analisaremos, no próximo capítulo, as possibilidades e desafios à concretização desses objetivos, em especial a partir do princípio da função socioambiental da cidade e da propriedade urbana.

⁹⁸ Edésio Fernandes recorda que “antes da aprovação do Estatuto da Cidade, a resistência às políticas de gestão urbana baseadas no princípio constitucional da função social (e mesmo outras leis urbanísticas, sobretudo às municipais) era frequentemente expressa através do argumento jurídico – falho, mas eficiente – de que o capítulo constitucional não seria auto-aplicável, com o que era preciso que uma lei federal o regulamentasse, já que somente uma outra lei federal poderia modificar os princípios do Código Civil sobre o direito de propriedade.”(FERNANDES, 2008b, p.47)

⁹⁹ Ibidem, p.48

¹⁰⁰ Ibidem, p.48

3. DIREITO À CIDADE E FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA CIDADE E DA PROPRIEDADE URBANA

3.1. Direito à Cidade

Observadas as características gerais da nova ordem jurídico-urbanística brasileira, consolidada com a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade, de 2001, cumpre destacar a necessidade de a gestão urbana caminhar em direção à plena realização do direito à cidade.

Inicialmente, cabe transcrever as palavras de Henri Lefebvre:

“O direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à *obra* (à atividade participante) e o direito à *apropriação* (bem distinto do direito de propriedade) estão implicados no direito à cidade.”¹⁰¹

Em uma perspectiva de delimitação do conteúdo do direito à cidade, diante dos resultados dos processos de urbanização intensiva ocorridos durante o século XX e a proliferação das demandas populares pela realização de seu adequado padrão de vida no espaço urbano, a Carta Mundial pelo Direito à Cidade o define como

o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre autodeterminação e a um padrão de vida adequado.¹⁰²

Verifica-se, portanto, que a própria cidade é tomada como bem juridicamente protegido, coletivo. Deve-se destacar ainda o mencionado caráter de interdependência do direito à cidade com outros direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos em sua integralidade, incluindo os direitos civis, políticos, econômicos, culturais e ambientais.¹⁰³ Por meio da

¹⁰¹ LEFEBVRE, Henry. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.p.134

¹⁰² CARTA MUNDIAL DO DIREITO À CIDADE. Disponível em

<http://www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=12> Acesso em 03.nov.2011

¹⁰³ Ibidem.

concretização do direito à cidade busca-se alcançar “o pleno exercício do direito a um padrão de vida adequado”¹⁰⁴.

A própria carta traz, em seu preâmbulo, o cenário de desafios a serem enfrentados: segregação social e espacial, privatização dos bens comuns e do espaço público e degradação ambiental. Tais desafios, frutos de um processo de desenvolvimento urbano marcado pela concentração de renda, pobreza e exclusão, com a propagação de áreas urbanas em situação de “precariedade e vulnerabilidade diante dos riscos naturais”¹⁰⁵.

Elaborada com o fim de propiciar o fortalecimento das demandas dos movimentos sociais urbanos e da sociedade civil, “na luta pela democratização e reforma urbana”¹⁰⁶, a Carta apresenta como princípios do direito à cidade¹⁰⁷:

- a) o exercício da plena cidadania e a gestão democrática da cidade, que permita a participação de todas as pessoas, através de formas diretas e indiretas, na gestão das cidades.
- b) a função social da cidade e da propriedade urbana, garantindo, na formulação e implementação de políticas urbanas, o uso “socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço e do solo urbanos”¹⁰⁸, inclusive com o estabelecimento de sanções diante do mau aproveitamento do solo;
- c) a igualdade/ não-discriminação das pessoas que habitam a cidade;
- d) a proteção especial de grupos e pessoas em situação de vulnerabilidade, ou seja, “pessoas e grupos em situação de pobreza, em risco ambiental (ameaçados por desastres naturais), vítimas de violência, com incapacidades, migrantes forçados”¹⁰⁹, além daqueles que, diante do contexto de cada cidade, revelam-se em situação de desvantagem em relação aos demais habitantes, sendo prioritários, nesses grupos, idosos, mulheres e crianças.

¹⁰⁴ OSÓRIO, Leticia Marques. Direito à cidade como direito humano coletivo. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Orgs.) *Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.p.196

¹⁰⁵ Carta Mundial do Direito à Cidade.

¹⁰⁶ OSÓRIO, p. 193

¹⁰⁷ Carta Mundial do Direito à Cidade.

¹⁰⁸ Ibidem

¹⁰⁹ Ibidem

A segunda parte da Carta é dedicada aos “direitos relativos ao exercício da cidadania e da participação no planejamento, produção e gestão da cidade”, e inclui o direito à produção social do habitat, com atenção aos processos autogestionários organizados de forma individual ou coletiva; o desenvolvimento urbano equitativo e sustentável; o direito à informação pública, sobre disponibilidade e localização de solo adequado, programas habitacionais e instrumentos de apoio; o direito à liberdade e integridade, à participação política e à associação, reunião e manifestação; direito à justiça e direito à segurança pública e à convivência pacífica solidária e multicultural.¹¹⁰

Além disso, o direito à cidade engloba um feixe de direitos fundamentais a serem pensados em sentido urbano: o direito à água e a serviços públicos domiciliares urbanos, como saneamento e coleta de lixo, além de equipamentos de saúde e educação. O direito ao transporte público e à mobilidade urbana, “por meio de um sistema de transporte público acessível e a preços razoáveis”¹¹¹. O direito ao trabalho, com a consecução de medidas destinadas a garantir o pleno emprego, além de políticas de proteção à criança, à mulher e de inclusão dos trabalhadores informais.

Por fim, destacam-se as previsões quanto ao direito à moradia e o direito ao meio ambiente sadio e sustentável, os quais serão estudados de forma mais aprofundada no próximo capítulo.

O direito à cidade, portanto, é condição “para que haja cidades justas, humanas, saudáveis e democráticas”¹¹², por meio da incorporação dos direitos humanos na gestão das cidades. Assim, as formas de gestão e as políticas públicas, devem buscar a eliminação das desigualdades sociais e práticas de discriminação nas relações urbanas.

Trata-se, em suma, de garantir o devido respeito à dignidade da pessoa no ambiente urbano. Na Constituição Brasileira de 1988, a dignidade humana ocupa lugar como um de seus conceitos mais essenciais. Explicitada como um dos fundamentos da República, no art. 1º, III, a dignidade humana não é uma criação

¹¹⁰ Carta Mundial do Direito à Cidade.

¹¹¹ Ibidem

¹¹² SAULE JUNIOR, Nelson. *O Direito à Cidade como paradigma da governança urbana democrática*. Publicado em 30/03/2005. Disponível em: <http://institutoapoiar.org.br/imagens/bibliotecas/O_Direito_a_Cidade_como_paradigma_da_governanca_urbana_democratica.pdf Acesso em 03 nov.2011>

constitucional, mas é por ela protegida, tendo sido consagrada princípio fundamental. Assim, para efetiva concretude de tal princípio, a vulnerabilidade humana deverá ser tutelada em qualquer uma de suas manifestações, sendo que se encontram entre os grupos vulneráveis, por exemplo, crianças, adolescentes, idosos, os membros de minoria, os não proprietários, entre outros.¹¹³

Cabe agora tecer algumas considerações acerca da recepção da noção de direito à cidade e o conteúdo do direito a “cidades sustentáveis” previsto em nosso ordenamento jurídico.

3.2. Direito a “Cidades Sustentáveis”

Diante das cidades tomadas como bens jurídicos dignos de proteção, cabe a seguinte indagação: qual o direito que as protege?¹¹⁴ Na perspectiva legalista-liberal,

O direito à cidade representa o direito de propriedade: a soma de lotes, a regulação das relações de vizinhança e o poder de polícia legitimado a agir por intermédio dos instrumentos jurídicos tradicionais, oriundos do direito administrativo: as limitações administrativas urbanísticas, as desapropriações e os tributos regulatórios.¹¹⁵

Certamente, não é esse o direito que se procura. A proteção da cidade como bem jurídico coletivo deve estar inserida em um “paradigma jurídico novo, assegurado de interesses difusos ou coletivos”, por meio da consolidação de “uma nova ordem atrelada à função social e ambiental da propriedade.”¹¹⁶

Verifica-se que a proposta por um “direito à cidade” foi consolidada no ordenamento jurídico brasileiro por meio do Estatuto da Cidade, que define, em seu art. 2º, os elementos que constituem o direito a “cidades sustentáveis”: “entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as

¹¹³ MORAES, Maria Celina Bodin. O conceito de dignidade humana: substrato axiológico e conteúdo normativo. In: SARLET, Ingo (Org.). *Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado*. 3.ed.rev.ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p.111 e 119

¹¹⁴ 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.138

¹¹⁵ *Ibidem*, p.138-139

¹¹⁶ *Ibidem*, p.139

presentes e futuras gerações”¹¹⁷. O Estatuto da Cidade estabeleceu ainda, como objetivo da política urbana, a gestão democrática das cidades, “por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”¹¹⁸.

Percebe-se a constante preocupação em garantir a compatibilidade entre desenvolvimento urbano e o “equilíbrio ambiental”, previsto já em seu art. 1º, *caput*: “esta lei estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como o **equilíbrio ambiental**” (grifo nosso).^{119e120}

O Estatuto da Cidade contém a previsão de diversos direitos coletivos que têm sido discutidos no sentido de construir uma nova ordem jurídico-urbanística. Os principais, sempre inter-relacionados, são: “direito ao planejamento urbano, direito social de moradia, direito à preservação ambiental, direito à captura de mais-valias urbanísticas e direito à regularização fundiária.”¹²¹

Destaca-se, conforme afirma Fernandes, como princípio estruturante dessa nova ordem a indissociabilidade entre direito e gestão urbana, que inclui “a afirmação do direito coletivo a uma ampla participação popular na gestão das cidades”.¹²² Mostra-se, portanto, de fundamental importância, que sejam reconhecidos os mecanismos de participação efetiva dos cidadãos no processo de formulação das políticas públicas urbanas e do próprio planejamento. Entre as instâncias de necessária participação popular destacam-se as audiências públicas, consultas, conselhos, estudos de impacto de vizinhança, orçamento participativo, além da iniciativa popular de lei.¹²³

Nesse sentido, Saule Junior recorda que o reconhecimento do direito à cidade, entendido como reconhecimento dos direitos das pessoas que vivem nas

¹¹⁷ BRASIL, 2001

¹¹⁸ *Ibidem*.

¹¹⁹ *Ibidem*.

¹²⁰ Destaca-se que a dimensão ambiental encontra-se presente em diversos momentos no Estatuto da Cidade, como, por exemplo, no art.2º, IV (“evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente”) e art. 2º, VI, g (“ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar a poluição e a degradação ambiental”), o zoneamento ambiental como instrumento de política urbana (art. 4º) além da previsão de valorização ambiental e análise do impacto ambiental nas operações urbanas consorciadas (art.32, §1º e inciso I). (BRASIL. *Estatuto da Cidade*, 2001)

¹²¹ FERNANDES, Edésio. Reformando a ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: VALENÇA, Marcos. *Cidade (i) Legal*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008c.p.69

¹²² *Ibidem*, p.69

¹²³ FERNANDES, 2008b, p.49

ciudades foi uma das pautas da emenda popular sobre reforma urbana, que culminaria na aprovação do capítulo original sobre Política Urbana na Constituição de 1988¹²⁴.

Sabe-se, no entanto, que a efetiva participação não depende apenas de previsão legal. É um processo, que deve ser construído cotidianamente com na sociedade, cuidando-se para superar possíveis vícios inerentes a estes instrumentos, como a participação apenas de setores determinados, que não representam, de fato, os interesses comunitários, além de promover-se o pleno acesso da população ao conhecimento de seus direitos.

O direito humano à cidade (sustentável) trata-se de direito humano social que, para além do desfrute individual, pressupõe, para sua efetivação, a luta coletiva, “envolvendo o social, o cultural, o ambiental e o político em processos emancipatórios cujas conquistas os conferem de formas comunitárias”¹²⁵.

Destaca-se, por fim, que a previsão do direito à cidade sustentável salienta, na noção de direito à cidade, a previsão de sustentabilidade em longo prazo. Fazendo um paralelo com a previsão do meio ambiente ecologicamente equilibrado, que será estudada no terceiro capítulo, o adjetivo “sustentável” confere à noção de direito à cidade uma perspectiva de manutenção, confirmada pela previsão final do *caput* do art. 2º do Estatuto da Cidade, que estende o direito também às gerações futuras. Procura-se garantir a manutenção do direito de usufruto do bem coletivo chamado “cidade”. Trata-se, portanto, de “um direito entre gerações, inclusivo e social”¹²⁶.

A seguir, será realizada análise da função socioambiental da cidade e da propriedade urbana, como princípios fundamentais de uma ordem jurídica que se pretende inclusiva e garantidora de direitos humanos fundamentais.

¹²⁴ SAULE JUNIOR, 2005.

¹²⁵ MOLINARO, Carlos Alberto. Direito à Cidade e Proibição de Retrocesso. In: PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre. Porto Alegre: CEDIM, nº 23, 2009, p.56.

¹²⁶ Ibidem, p.57.

3.3. A função socioambiental da cidade e da propriedade urbana

3.3.1. As funções sociais da cidade e da propriedade urbana¹²⁷

A ordem urbanística pós Constituição Federal de 1988 incorporou a função social das cidades como elemento intrínseco do desenvolvimento urbano. Pode-se dizer que o art. 182 da Constituição Federal trata da “imprescindibilidade da garantia da função social da propriedade e das cidades como fundamento da reforma urbana e conseqüente garantia de direitos.”¹²⁸

Em uma análise sistemática da Constituição, pode-se entender que

a cidade é constituída por relações sociais, políticas, e econômicas; e que a construção do espaço urbano ganha novo sentido, significado, distanciando-se da ideia de mercadoria, aproximando-se da idéia de proteção dos direitos de todos os cidadãos.¹²⁹

Para Rogério Gesta Leal, a função social da cidade e da propriedade possui uma essencial significação pública, trazendo a questões usualmente compreendidas no âmbito do direito privado – como o “poder” do proprietário - “o condicionamento (...) a uma finalidade comunitária”.¹³⁰

Nesse contexto, insere-se de maneira inequívoca a preocupação com as possibilidades e limites de uma perspectiva fundamentada na função social da cidade, bem como o papel de uma função social da propriedade privada e sua relação com a primeira.

Jacques Távora Alfonsin, ao analisar a função social da propriedade no contexto urbanístico brasileiro, afirma que o direito à moradia, previsto no art. 6º da Constituição Federal, é o direito fundamental mais diretamente exigível da função

¹²⁷ Ressalta-se que o foco da análise será a função social da propriedade urbana, especialmente no que toca à sua intrínseca relação com a efetividade do direito à moradia. O recorte é necessário para que se possa delimitar o tema do trabalho. No entanto, não se ignora a importância da dimensão rural da função social da propriedade, visto que sua inefetividade, ao ser causa, em parte, da expulsão de trabalhadores do campo, também é uma das causas do inchaço urbano.

¹²⁸ ALVES, Carolina Caraíba Nazareth; GORSODORF, Leandro Franklin. A função social da propriedade urbana e os planos diretores: uma leitura da Região Metropolitana de Curitiba. In: CORTIANO JUNIOR, Eroulths; *et.al.* (Coords.). Apontamentos Críticos para o Direito Civil Contemporâneo: Anais o Projeto de Pesquisa Virada de Copérnico. Curitiba: Juruá, 2009. p.245

¹²⁹ *Ibidem*, p.245

¹³⁰ LEAL, Rogério Gesta. A função social da propriedade e da cidade no Brasil – Aspectos jurídicos e políticos. Porto Alegre: Livraria do Advogado; Santa Cruz do Sul,RS: Edunisc, 1998. p.119-120

social da propriedade urbana¹³¹. Afirma que, tendo em vista o “incrível número de pessoas sem-teto que sobrevivem em nosso país”¹³², pode-se deduzir, da previsão constitucional do art. 182, §2º, da Constituição Federal, “que as funções sociais da cidade [encontram-se] em relação dialética com a função social das propriedades privadas que dividem o solo de cada uma”¹³³, afinal

admitindo-se como óbvio que a primeira condição concreta de respeito ao devido ‘bem-estar’ dos habitantes das cidades é a de se lhes garantir casa para morar, é impossível deixar-se de reconhecer uma tal função do solo urbano como parte integrante das funções sociais da cidade e como referência obrigatória das responsabilidades inerentes à função social de cada propriedade privada aí situada, em espaço superior à necessidade de morar de seu titular.¹³⁴

Considerando-se que a cidade, como bem coletivo, pertence a todos, e não somente aos proprietários, o uso do solo que os últimos titulam encontra-se limitado por “um entorno cheio de deveres correspondentes aos direitos dos outros e de toda a cidade”¹³⁵.

Parte-se, portanto, da perspectiva, de que os direitos individuais de cada cidadão deverão “coexistir com os interesses/deveres superiores do Estado inscritos no texto constitucional e que, em tese, devem coincidir com os interesses coletivos”¹³⁶. Evidentemente, isso não significa uma supressão dos direitos particulares, mas sim que esses, sempre que possível, não deverão entrar em conflito com os “interesses gerais”. Em sendo impossível evitar o conflito, “os direitos individuais ou particulares têm de se subordinar aos interesses coletivos.”¹³⁷

O direito particular à propriedade, portanto, é assegurado ao indivíduo na forma de uma concessão da sociedade, sendo que somente poderá subsistir “enquanto essa mesma sociedade o tem por justo, razoável e digno de sua proteção”¹³⁸. Assim, a propriedade deve estar vinculada à sua finalidade, assegurando a todos “existência digna, conforme os ditames de uma justiça social

¹³¹ALFONSIN, Jacques Távora. Breve apontamento sobre a função social da propriedade e da posse urbanas à luz do novo Estatuto da Cidade. In: OSÓRIO, Letícia Marques (Org.). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana*: Novas Perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p.69

¹³² Ibidem, p.62

¹³³ Ibidem

¹³⁴ Ibidem

¹³⁵ Ibidem, p. 63

¹³⁶ LEAL, p.118

¹³⁷ Ibidem

¹³⁸ Ibidem

efetivamente isonômica”¹³⁹, sendo que “esse ‘direito-poder’ de propriedade já nasce com sua capacidade de gozo vinculada à solidariedade social”¹⁴⁰.

Deve-se mencionar que a função social da propriedade encontra-se prevista, inclusive, dentre os princípios que conformam a atividade econômica, conforme art. 170, III da Constituição Federal, condicionando, portanto, o aproveitamento econômico da propriedade ao cumprimento de sua função social.

Grande parte da doutrina ainda considera a função social como mera limitação imposta pelo Estado ao direito de propriedade, sendo que seu descumprimento acarretaria apenas a aplicação de sanções administrativas pelo proprietário.¹⁴¹ Todavia, pode-se entender a função social como parte intrínseca do direito de propriedade, sendo que este não existirá se não for cumprida a função social^{142e143}, perspectiva essa que consideramos ser mais acertada, pois

esta concepção está ligada ao entendimento de que o direito de propriedade serve de base para a garantia de diversos outros direitos, já que, pelo modo como hoje a propriedade sobre a terra está distribuída e mercantilizada, diversos sujeitos ficam privados de sua dignidade apenas por não serem proprietários.¹⁴⁴

A função social, no entanto, não se limita apenas à propriedade. Conforme exposto na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, esse princípio estende-se à própria cidade, como um todo. Considera-se, então, que para que a função social atinja sua finalidade, deve ser capaz de assegurar, entre outras coisas:

acesso de todos à moradia; a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; a urbanização das áreas ocupadas por população de baixa renda; a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído.¹⁴⁵

¹³⁹ LEAL, p.120

¹⁴⁰ ALFONSIN, Jacques Távora. A função social da cidade e da propriedade privada urbana como propriedade de funções. In: PORTO ALEGRE. PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre. Porto Alegre: CEDIM : Unidade Editorial da Secretaria Municipal da Cultura, n.18, out.2004, p.27

¹⁴¹ ALVES; GORSODORF, p.247

¹⁴² Ibidem, p. 248

¹⁴³ José Afonso da Silva diferencia a função social da propriedade de meras restrições administrativas afirmando que “a *função social da propriedade* não se confunde com os sistemas de limitação da propriedade. Estes dizem respeito ao exercício do direito ao proprietário; aquela, à estrutura do direito mesmo, à propriedade. (SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo.

31.ed.rev.atual. São Paulo, Malheiros, 2007, p. 282.)

¹⁴⁴ ALVES; GORSODORF, p.248

¹⁴⁵ LEAL, p. 121

Essa ampliação da função social, com sua extensão para outros direitos além da propriedade, representa a consolidação da noção de uma função social da cidade. Ressalte-se que o que deve nortear uma política de desenvolvimento urbano, que possui, como um de seus componentes, o desenvolvimento sustentável, é a garantia não apenas a um “direito de sobrevivência”, mas “o direito a uma vida digna nas cidades e de viver com qualidade de vida”¹⁴⁶. Cabe destacar a definição que a Carta Mundial do Direito à Cidade estabelece sobre a função social da cidade:

a Cidade atende a função social se garantir a todas as pessoas o usufruto pleno da economia e da cultura da cidade, a utilização dos recursos e a realização de projetos e investimentos em seus benefícios e de seus habitantes, dentro de critérios de equidade distributiva, complementariedade econômica, e respeito à cultura e sustentabilidade ecológica; o bem estar de todos seus habitantes em harmonia com a natureza, hoje e para as futuras gerações.¹⁴⁷

Encontra-se em disputa o direito de obtenção de bens ou serviços mínimos, “sem os quais a existência não se afigura como digna”.¹⁴⁸ Nessa perspectiva de afirmação de direitos fundamentais por meio do cumprimento da função social da propriedade (e da cidade), Alfonsin afirma que a garantia do mínimo (direito de morar) pressupõe uma limitação ao direito de propriedade, principalmente por necessitar de um espaço limitado, que é o solo urbano.¹⁴⁹

Alfonsin destaca também que a relação entre a escassez do espaço e a sua demanda para fim de moradia é de grande interesse para o proprietário, “na mesma medida em que inviabiliza o acesso da maioria pobre ao espaço vital de radicação”¹⁵⁰. Para o autor, os sistemas econômico, político e jurídico parecem não aceitar essa relação óbvia, confundindo a expansão da propriedade sobre o espaço “com o direito e o poder de exclusão pura e simples, por mais graves que sejam os efeitos de um tal poder sobre a maioria pobre dos não proprietários”^{151e152}.

¹⁴⁶ LEAL, p.122

¹⁴⁷ Carta Mundial do Direito à Cidade

¹⁴⁸ Ibidem, p.160

¹⁴⁹ ALFONSIN, 2002, p.64

¹⁵⁰ Ibidem, p.68

¹⁵¹ Ibidem, p.64

¹⁵² Segundo o autor, “tal cultura é incapaz de superar a aparente contradição existente entre um direito-poder de alguém que está autorizado a excluir do território desse poder todas as outras pessoas (erga omnes, imensão quantitativa) e um poder- dever de somente exercer aquele direito-poder sob a condição de incluir o interesse e, ou, os direitos alheios (dimensão qualitativa).” (ALFONSIN, 2004, p.16)

Nesse sentido, a terra, como suporte físico da propriedade, tanto urbana quanto rural, contém potencialidades indispensáveis à vida, que podem ser inviabilizadas com a “concentração aleatória de espaço urbano nas mãos de quem maior poder econômico tiver para tanto”¹⁵³. No entanto, é preciso atentar-se para os riscos de conceitos muito abstratos de função social da cidade e da propriedade, destacando-se, nesse ponto, as palavras de Jacques Távora Alfonsin:

Assim como o tijolo pode servir para a construção de uma casa, ele também pode servir de arma para ferir uma pessoa. Com a função social da propriedade privada urbana e a das cidades, ocorre o mesmo. Poderá ela habilitar todos os necessitados de casa desse País a defender sua dignidade própria e seus direitos humanos fundamentais à cidade e à moradia. De modo semelhante, porém, ela pode servir de escudo aos titulares do domínio privado, se a instrumentação de sua aplicação permanecer relegada, [...] ao mundo dos conceitos, a promessa, programa, mera carta de intenção, sem afetar de maneira bem concreta o gozo e o exercício do direito de propriedade¹⁵⁴.

Realizada essa breve análise sobre os aspectos gerais que norteiam a função da cidade da propriedade, cabe refletirmos, agora, acerca das possibilidades de sua efetivação, especificamente no plano das cidades.

3.3.2. A (in) efetividade das funções sociais da cidade e da propriedade urbana

Há uma intrínseca relação entre a pobreza e a função social da terra (urbana e rural), segundo Jacques Távora Alfonsin. Diante do recorrente descumprimento da função social, ela tem sido “muito pouco eficaz para impedir o crescimento endêmico”¹⁵⁵ da pobreza. Para o autor, a eficácia da função social deve ser medida pelo nível de satisfação do interesse alheio, ou seja, das necessidades vitais da população, incluindo a não-proprietária.¹⁵⁶

Alfonsin analisa o descumprimento da função social sob três perspectivas: a primeira, caracteristicamente político-econômica, diz respeito à responsabilidade do Estado, ligada ao princípio da eficiência; a segunda, de caráter acentuadamente jurídico-político, está relacionada às responsabilidades “privadas”, decorrentes do

¹⁵³ Ibidem, p.19

¹⁵⁴ ALFONSIN, 2004, p. 40

¹⁵⁵ ALFONSIN, Jacques Távora. Do “diga que não estou” à relação entre pobreza e função social da terra no Brasil. In: ALFONSIN, Betânia e FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p.166

¹⁵⁶ Ibidem, p.166

princípio da função social, e a terceira, de caráter ético-político refere-se à responsabilidade de toda a sociedade civil, vinculada ao exercício da cidadania¹⁵⁷.

Quanto à responsabilidade do Poder Público, Rogério Gesta Leal afirma que o Estado, como principal responsável pela “efetivação e proteção da função social dos direitos fundamentais, em particular da propriedade urbana e da cidade”, abandona, então, sua neutralidade, a fim de assumir funções políticas transformadoras no sentido de realizar, materialmente, o princípio da igualdade.¹⁵⁸

Considerando que, de acordo com a previsão constitucional e do Estatuto da Cidade, o conteúdo da função social da propriedade e da cidade será delimitado pelo plano diretor municipal, cabe analisarmos as possibilidades e os limites desse instrumento em sua efetivação.

Neste aspecto, destacamos o estudo realizado por Alves e Gorsdorf que, a fim de analisar os planos diretores de municípios da Região Metropolitana de Curitiba, propuseram a identificação de quatro diferentes expressões da função social da propriedade urbana em tais instrumentos: “1) Função social como cláusula geral, sem delimitação específica de conteúdo; 2) Função socioambiental¹⁵⁹; 3) Função social relacionada às disposições do zoneamento; 4) Função social ligada aos conceitos de subutilizado, não-utilizado ou não-edificado.”¹⁶⁰

Alves e Gorsdorf apontam o risco de adotar-se, no plano diretor, a função social apenas como cláusula geral, sem definir-lhe os “limites e possibilidades de ação concreta”¹⁶¹. Nesse caso

existe uma importância hermenêutica e normativa em estabelecer-se a função social como princípio ou objetivo do Plano, mas o conteúdo da função social não pode deter-se nesse momento principiológico, sob pena de o Poder Público e os cidadãos não terem uma base legislativa forte que permita o estabelecimento de sanções ao descumprimento da função social.¹⁶²

Em relação à terceira possibilidade apresentada - relacionar a função social às regras de uso e ocupação do solo - deve-se cuidar para não reproduzir uma

¹⁵⁷ ALFONSIN, 2006, p. 166

¹⁵⁸ LEAL, p.113-114

¹⁵⁹ Não trataremos, por hora, da função socioambiental da propriedade, visto que a esta será dedicada análise mais detalhada no ponto 3.3.3.

¹⁶⁰ ALVES; GORSDF, p.254

¹⁶¹ Ibidem

¹⁶² Ibidem

estratégia de planejamento tecnocrático, que não recepcione os conflitos sociais¹⁶³. Nesse sentido,

“a relação entre cumprimento da função social e as regras de uso e ocupação do solo definidas no zoneamento deve estar muito clara, com estabelecimento de sanções para o descumprimento dos padrões urbanísticos, sob pena de o zoneamento estabelecido ser apenas um reflexo do que já existe no Município.”¹⁶⁴.

Ainda nessa perspectiva, a criação de zonas especiais, como as ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social -, com a definição de regras urbanísticas diferenciadas, aumentando as possibilidades de acesso da população de baixa renda à terra urbana, “poderia contribuir para a ordenação territorial mais justa e acessível a todos”.¹⁶⁵

Cumprir destacar, ainda, a possibilidade de relacionar a função social com os mecanismos de parcelamento, edificação ou utilização compulsória do solo. Alves e Gorsdorf afirmam, no entanto, que não obstante vários planos contenham essa previsão, “poucos são os que estabelecem as características que devem ter os imóveis para enquadrarem-se nos conceitos de subutilizado, não-utilizado e não edificado”¹⁶⁶, o que, evidentemente, dificulta sua aplicação.

Acerca da aplicação de mecanismos sancionatórios - como o parcelamento e edificação compulsórios do solo e aplicação de IPTU progressivo - importante destacar-se as considerações de Alfonsín. O autor salienta que os procedimentos previstos para aplicação desses instrumentos, permitem ao proprietário prosseguir com o mau uso do solo durante longos períodos de tempo, “em flagrante prejuízo de todas as pessoas necessitadas do mesmo espaço”.¹⁶⁷ Deste modo,

enquanto o ‘devido processo legal’ de intervenção do poder público sobre o imóvel vai-se processando, o indevido processo social sob o qual o referido bem está sendo usado por um prejuízo de todos, vai cumprindo o seu sinistro papel no fim do qual ainda será indenizado.”¹⁶⁸

¹⁶³ Ibidem, p.257

¹⁶⁴ ALVES; GORSODORF, p.257

¹⁶⁵ Ibidem,

¹⁶⁶ Ibidem, p.259

¹⁶⁷ ALFONSIN, 2002, p.70

¹⁶⁸ Ibidem, p.71

Contra-pondo-se a essa situação, verifica-se que, àqueles que têm que recorrer às ocupações informais para garantir o acesso a seu direito de morar, “o sistema jurídico [...] reserva poderosas resistências, inclusive do tipo penal – ‘esbulho possessório’”¹⁶⁹.

Nesse sentido, referindo-se à previsão do Código Civil do chamado “desforço imediato”, que pode ser utilizado pelo proprietário ou possuidor urbano em defesa do seu patrimônio, Alfonsin afirma que

parece hora de se conceber uma fidelidade tal ao princípio constitucional da função social da propriedade e das cidades, que legitime um desforço imediato em favor da dignidade humana dos munícipes necessitados de espaço, coisa que, no atual estado de distribuição do solo urbano, justamente pela diferença de poder entre a defesa do direito de propriedade e a do direito à dignidade, explica mas não justifica o amontoado de gente necessitada de moradia que reside nas zonas apelidadas de clandestinas, irregulares, favelas, vilas...¹⁷⁰

Além disso, destacam-se as considerações de Alfonsin acerca de três efeitos de ordem jurídica que podem servir a uma possível compatibilização das funções sociais da cidade com as da propriedade privada. O primeiro deles refere-se à impossibilidade de solucionar-se, no âmbito do “Direito Civil puramente ‘privado’” conflitos que envolvem “multidões pobres e proprietários de latifúndios urbanos”. O segundo efeito é o de serem as funções sociais da cidade e da propriedade “devedoras do respeito devido aos direitos humanos fundamentais de pessoas não proprietárias urbanas”. Por fim, “a justiciabilidade que deve ser garantida aos titulares de direitos humanos fundamentais feridos pelo desrespeito às ditas funções”.¹⁷¹

Mostra-se oportuno destacar acórdão que indeferiu liminar em ação de reintegração de posse em área de propriedade da COHAB-RS, com base na função social da propriedade, dignidade humana e direito constitucional à moradia.

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. LIMINAR. ÁREA PERTENCENTE À COHAB NÃO UTILIZADA. ART. 927 E INCISOS DO CPC. ESBULHO NÃO CARACTERIZADO. PREVALÊNCIA DO DIREITO CONSTITUCIONAL DA MORADIA E DA DIGNIDADE HUMANA SOBRE O DIREITO DA PROPRIEDADE QUE NÃO ESTEJA CUMPRINDO O SEU FIM SOCIAL. O direito de propriedade da recorrente (COHAB) não prevalece, pelo menos em sede de liminar reintegratória, a

¹⁶⁹ Ibidem, p.71

¹⁷⁰ ALFONSIN, 2004, p.36-37

¹⁷¹ Ibidem, p.33

afastar a caracterização de posse injusta e conseqüentemente o esbulho, sobre o direito constitucional da moradia e da dignidade humana, insculpido na Constituição Federal, quando não faz uso da área discutida há mais de 15 anos. AGRAVO IMPROVIDO. (Agravo de Instrumento Nº 70013770417, Décima Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Elaine Harzheim Macedo, Julgado em 23/03/2006)¹⁷²

Delimitados alguns aspectos que permeiam a função social da cidade e da propriedade, especialmente no que toca às possibilidades de sua efetivação, finaliza-se esta breve análise com as palavras de Edésio Fernandes, que afirma que

a noção constitucional da função social da propriedade precisa ser materializada através de políticas urbanas e ambientais que combatam a especulação imobiliária, promovam melhor acesso à infraestrutura urbana existente, democratizem o acesso à terra e à habitação, e regularizem os assentamentos informais.¹⁷³

Ou seja, deve estar atrelada à idéia, ampla, das funções sociais da cidade. O cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana são pressupostos, portanto, para que se concretizem diversos outros direitos, conforme exposto. Trata-se de condição necessária à concretização do pleno direito à cidade sustentável. Cumpre analisar, a seguir, os aspectos referentes à introdução de uma dimensão ambiental da função social da cidade e da propriedade urbana.

3.3.3. A função ambiental da cidade e da propriedade urbana

A obrigatoriedade da função ambiental da propriedade é prevista no art. 186, inciso II da Constituição Federal, que trata da função social da propriedade^{174e175}. Além disso, encontra-se reforçada no Código Civil, que em seu artigo 1.228 estabelece que

¹⁷² RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Agravo de Instrumento Nº 70013770417. Julgado em 23/03/06.

¹⁷³ 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, 2002b.p. 357

¹⁷⁴ Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

[...]

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; (BRASIL, 1988)

¹⁷⁵ Não obstante a Constituição refira-se somente à propriedade rural, uma leitura sistemática, que inclui a Constituição e o Estatuto da Cidade, permite compreender que a função “ambiental” também é aplicável à propriedade urbana.

o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.¹⁷⁶

Sarlet e Fensterseifer afirmam que há uma relação entre a “função socioambiental da propriedade (e da posse) e os deveres fundamentais de proteção ao ambiente”¹⁷⁷. Sendo a propriedade um “direito-dever fundamental”, inúmeros deveres incidem sobre a conduta do particular que a detém, redefinindo o conteúdo do direito de propriedade¹⁷⁸, conectando-o aos valores comunitários. Entre tais deveres encontram-se o “dever de exploração racional da terra, dever de manutenção do equilíbrio ecológico, dever de não exploração dos trabalhadores, etc.”¹⁷⁹ Os autores afirmam ainda que:

a perspectiva subjetivo-individual do direito de (e à) propriedade deve ser mitigada e exercida em equilíbrio com a ordem de valores objetivos da comunidade estatal, notadamente quando estiver em causa o interesse de toda a coletividade, como ocorre com a questão ambiental.¹⁸⁰

Canotilho e Leite afirmam que na Constituição atual o direito de propriedade “aparece ambientalmente qualificado”.¹⁸¹ Os autores recordam que a crise ambiental é, em parte, consequência dos exageros permitidos por um modelo anterior de domínio, baseado em uma “exploração predatória e não sustentável dos recursos naturais”¹⁸². A princípio, tentou-se inserir a dimensão ambiental na previsão da função social da propriedade. Nessa perspectiva, uma leitura interpretativa da função social seria suficiente para agregar aspectos ecológicos ao uso da propriedade.¹⁸³

¹⁷⁶ *Código Civil de 2002*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm> Acesso em 02 nov.2011

¹⁷⁷ 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.164

¹⁷⁸ *Ibidem*, p.164-165

¹⁷⁹ *Ibidem*, p.165

¹⁸⁰ *Ibidem*, p.167

¹⁸¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 4.ed.rev. São Paulo: Saraiva, 2011. p.92

¹⁸² *Ibidem*, p.92

¹⁸³ *Ibidem*, p.91-92

No entanto, diante da necessidade de obstar-se um padrão de uso não sustentável dos recursos, a “ecologização” da Constituição Federal, com a previsão expressa da dimensão ambiental no uso da propriedade, pretendeu “agregar à função social da propriedade, tanto urbana quanto rural, um forte e explícito componente ambiental”¹⁸⁴.

Ou seja, o constituinte de 1988, “a partir das bases da função social básica, introduziu uma função ecológica autônoma, que deve ser cumprida necessariamente pela propriedade, sob pena de perversão de seus fins, de sua legitimidade e de seus atributos.”¹⁸⁵ Sarlet e Fensterseifer afirmam que

o dever fundamental de proteção ambiental, além de conter obrigação de cunho negativo, a qual determina a abstenção de práticas degradadoras da qualidade ambiental, exige também comportamentos positivos dos atores privados (pessoas físicas ou jurídicas), impondo a adoção de condutas específicas no sentido de prevenir, precaver e reparar qualquer forma de degradação do ambiente que esteja relacionada com o exercício do direito de propriedade.¹⁸⁶

Juliana Santilli, na perspectiva do direito socioambiental, dá amplitude ao conceito de função ambiental, afirmando que:

a função socioambiental da propriedade é muito mais que um princípio do Direito Ambiental: **é um princípio orientador de todo o sistema constitucional que irradia seus efeitos sobre diversos institutos jurídicos.** A função socioambiental da propriedade permeia a proteção constitucional à cultura, ao meio ambiente, aos povos indígenas e aos quilombolas.¹⁸⁷ (grifo nosso)

No âmbito urbano, a função socioambiental está “relacionada à preservação do meio ambiente e integração de formas de uso e ocupação não degradantes em todo o território municipal.”¹⁸⁸ Alves e Gorsdorf afirmam que a função socioambiental da propriedade está ligada com alguns dos princípios do Estatuto da Cidade, em especial a

¹⁸⁴ CANOTILHO; LEITE, p.92

¹⁸⁵ Ibidem, p.140

¹⁸⁶ SARLET; FENSTERSEIFER, p.168-169

¹⁸⁷ SANTILLI, Juliana. Socioambientalismo e novos direitos. São Paulo: Petrópolis, 2005.p.86

¹⁸⁸ ALVES; GORSDORF, p.256

garantia do direito a cidades sustentáveis; planejamento do desenvolvimento das cidades de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar a deterioração das áreas urbanizadas e a poluição da degradação ambiental, entre outros.¹⁸⁹

Analisando os planos diretores de municípios da região metropolitana de Curitiba, os autores identificaram que os planos que recepcionaram a função socioambiental da propriedade utilizaram-se de expressões como: “qualidade do ambiente urbano e natural” , “proteção e/ou preservação do meio ambiente, “desenvolvimento sustentável”, “conservação dos recursos naturais”, “patrimônio local”, entre outros¹⁹⁰.

Destaca-se que a Carta Mundial do Direito à Cidade incorpora a dimensão ecológica ao tratar da função social da cidade, estabelecendo que a cidade deverá respeitar a cultura e a sustentabilidade ecológica, além de garantir “o bem estar de seus habitantes em harmonia com a natureza”.¹⁹¹

Os direitos coletivos ao planejamento das cidades, à gestão democrática das cidades e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado devem ser integrados, assim como outros princípios jurídicos, à luz da função social e ambiental da propriedade¹⁹² e da cidade.

Nesse ponto, deve-se destacar que a participação popular é pressuposto para a definição de um conteúdo da função social. O papel da população na formulação dos planos diretores encontra-se expresso no §4, do art.40 do Estatuto da Cidade, que deve ser combinado ainda ao art.29, III da CF.¹⁹³

o resultado desse processo é a identificação pela população do que se entende por função social da propriedade urbana, quais os interesses da sociedade que devem compor o conteúdo do direito de propriedade. Deve-se propiciar por meio deste processo o dissenso, ou seja, a possibilidade de se defrontar interesses diferenciados que garantem a arena de discussão, que garantem, assim, os direitos da população.¹⁹⁴

Diante das considerações expostas no presente trabalho, e principalmente, da previsão do direito à cidade sustentável, serão apresentadas, no próximo capítulo,

¹⁸⁹ ALVES; GORS DORF, p.256

¹⁹⁰ Ibidem

¹⁹¹ Carta Mundial do Direito à Cidade.

¹⁹² FERNANDES, 2002b, p.361

¹⁹³ ALVES; GORS DORF, p.250

¹⁹⁴ Ibidem, p.251

algumas nuances da problemática que envolve situações de tensão entre a garantia do direito à moradia e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Um dos muitos efeitos nefastos da má ocupação do solo urbano e, portanto, também do descumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade, a ocupação de áreas ambientalmente frágeis é situação recorrente nas cidades brasileiras, especialmente nas áreas periféricas, representando um desafio aos gestores urbanos na busca pela plena realização do direito à cidade sustentável.

4. CONFLITOS ENTRE DIREITO À MORADIA E PROTEÇÃO AMBIENTAL: DESAFIOS À CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL

4.1. Direito à Moradia: proteção jurídica e possível conteúdo

Conforme documento divulgado pelo Ministério das Cidades, o déficit habitacional brasileiro, no ano de 2008 (estimativa), correspondia a 5,546 milhões de domicílios, dos quais 4,629 milhões, ou 83,5%, estariam localizados nas áreas urbanas.¹⁹⁵

Para o estudo, o déficit habitacional inclui as habitações precárias (rústicas ou improvisadas); coabitação familiar, incluindo apenas aquelas famílias que manifestaram a intenção de constituir domicílio exclusivo; ônus excessivo com aluguel e adensamento excessivo de moradores em domicílios alugados.¹⁹⁶

Esses números refletem apenas a necessidade imediata de construção de moradias, pois – por conta da escolha metodológica adotada no estudo – não foram incluídas as moradias que se encontram em situação de inadequação.

As habitações inadequadas são aquelas que “não proporcionam condições desejáveis de habitação.”¹⁹⁷ Suas deficiências incluem carência de infra-estrutura, como falta de algum serviço básico; adensamento excessivo em domicílios próprios; inadequação fundiária; cobertura inadequada; inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva. O estudo destaca ainda que a incidência de moradias inadequadas não se restringe aos chamados “aglomerados subnormais”, mas atinge também muitos bairros populares, especialmente nas periferias de grandes metrópoles.¹⁹⁸

Os dados demonstram os resultados de um processo de urbanização intensivo e excludente, conforme apresentado do primeiro capítulo deste trabalho, somado à insuficiência (ou ineficiência) de políticas de habitação capazes de atender às famílias de mais baixa renda.¹⁹⁹

¹⁹⁵ BRASIL. Ministério das Cidades. *Déficit Habitacional no Brasil: 2007*. Brasília: Secretaria Nacional de Habitação, 2009. p.29

¹⁹⁶ Idem, p.15-17

¹⁹⁷ Idem, p.21-22

¹⁹⁸ MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Déficit Habitacional no Brasil: 2007, 2009*, p.21-22

¹⁹⁹ Deve-se destacar, ainda, a relação apresentada, no estudo, entre o déficit habitacional e a quantidade de imóveis vagos. Segundo o estudo, em 2008, o déficit habitacional brasileiro correspondia a 5,546 milhões de domicílios, sendo que 83,5% por cento do déficit encontrava-se em

Diante de tal cenário, mostra-se necessária a análise da previsão legal do direito à moradia e as condições de sua efetividade, como direito humano fundamental. Considerando o objeto do presente trabalho, o direito à moradia será abordado especialmente a partir de sua dimensão urbana.

Incluído no rol de direitos sociais previstos no art. 6º da Constituição Federal, o direito à moradia não foi objeto de maiores especificações no ordenamento jurídico brasileiro. Apesar de existirem dispositivos que prevêm competências e formas de proteção do direito à moradia, não lhe foi definido um conteúdo mínimo. Mas qual seria, então, o alcance do direito à moradia como garantia fundamental?

Parece evidente que a mera produção de habitações, considerando-se o objeto físico “casa”, não é suficiente para se proporcionar o pleno direito à moradia. Sem a pretensão de estabelecer um conceito unívoco, cabe apreciarmos algumas propostas de conceituação de tal garantia fundamental.

Inicialmente, apresenta-se o conceito de José Afonso da Silva:

O direito à moradia significa ocupar um lugar como residência; ocupar uma casa, apartamento etc., para nele habitar. No ‘morar’ encontramos a idéia básica da habitualidade no permanecer ocupando uma edificação [...]. O direito à moradia não é necessariamente direito à casa própria. [...] Mas é evidente que a obtenção da casa própria pode ser um complemento indispensável para a efetivação do direito à moradia. O conteúdo do direito à moradia envolve não só a faculdade de ocupar uma habitação. Exige-se que seja uma habitação de dimensões adequadas, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar.²⁰⁰

Nelson Saule Junior define o direito à moradia em sua interdependência com outros direitos fundamentais:

O direito à moradia derivado do direito a um nível de vida adequado, configura a sua indivisibilidade e interdependência e inter-relacionamento como direito humano por exemplo, com o direito de liberdade de escolha de residência, o direito de liberdade de associação (como as de moradores, de bairro, vila e comunidades base), com o direito de segurança (casos de despejos e realocações forçadas ou arbitrárias, ilegais), o direito de privacidade da família, casa e correspondência, com o direito a higiene

área urbana. Paralelamente, o Brasil possuía 7,542 de imóveis vagos, dos quais 6,307 encontravam-se em condições de serem ocupados. Ou seja, os números demonstram, de forma inequívoca, o mal aproveitamento do espaço urbano no que toca à promoção do direito à moradia. (BRASIL, Ministério das Cidades, 2009, p. 29 e 42)

²⁰⁰ SILVA, p.314

ambiental e o direito de desfrutar do mais elevado nível de saúde física e mental.²⁰¹

Por fim, destaca-se à noção apresentada por Raquel Rolnik²⁰², sobre o direito à moradia adequada:

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 está 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.²⁰³

Das posições apresentadas é possível concluir que a omissão do ordenamento jurídico quanto ao conteúdo do direito à moradia pode conduzir a diversas interpretações. José Afonso da Silva traz uma concepção que pode ser considerada mais “tradicional”, ao reduzir a moradia ao espaço de habitação, tratando o direito à moradia sob uma perspectiva individualista. Nelson Saule Junior, por sua vez, atrela o direito à moradia à garantia de um adequado nível de vida, relacionando-o com outros direitos humanos que lhe seriam interdependentes. Raquel Rolnik apresenta uma perspectiva ainda mais abrangente, ampliando a esfera de proteção do direito à moradia que, segundo a concepção apresentada, coincide, em grande parte, com as noções de função social da cidade e garantia do “direito à cidade”.

²⁰¹ SAULE JUNIOR, Nelson. O direito à moradia como responsabilidade do Estado brasileiro. In: SAULE JUNIOR, Nelson. (Org.). *Direito à Cidade – Trilhas Legais para o direito às cidades sustentáveis*. São Paulo: Instituto Polis, 1999, p.77

²⁰² Destaca-se que Raquel Rolnik é a atual (2011) relatora da ONU para o Direito à Moradia Adequada, sendo que o conceito apresentado alinha-se às recomendações da Organização das Nações Unidas, que serão apresentadas no decorrer do presente estudo.

²⁰³ ROLNIK, Raquel. ROLNIK, Raquel. Moradia é mais que um objeto físico de quatro paredes. (Entrevista) In: *e-metropolis*, nº5, ano 2, jun. 2011. Disponível em: <<http://www.emetropolis.net/pt/edicoes-antiores>> Acesso em: 10 out. 2011.

Apresentadas algumas noções acerca do conteúdo do direito à moradia, cabe verificar como se deu sua proteção jurídica, tanto no âmbito internacional, quanto no ordenamento jurídico pátrio, atentando-se para seu caráter de direito fundamental.

Assim sendo, não se pode deixar de destacar a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, que representou um marco na proteção dos direitos fundamentais. Originária do período pós Segunda Guerra Mundial, caracterizou-se pela reafirmação dos direitos civis e políticos dos homens e mulheres, os chamados direitos de primeira dimensão.²⁰⁴ Usualmente, são entendidos como direitos que possuem um caráter negativo, por pressuporem a manutenção de uma esfera de liberdade dos cidadãos, que deve ser garantida pela limitação ao poder do Estado sobre os indivíduos. A Declaração, no entanto, não se limitou aos direitos de primeira dimensão, servindo como “fonte inspiradora do direito à moradia como um direito humano”²⁰⁵, conforme depreende-se do artigo XXV:

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, **habitação**, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle.²⁰⁶
(grifo nosso)

Posteriormente, com base na Declaração de 1948, seria elaborada uma série de outros pactos para proteger direitos humanos fundamentais. Dentre eles, destaca-se o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)²⁰⁷, com o qual se consolidou a proteção dos direitos chamados de

²⁰⁴ Sobre a utilização da expressão “dimensões” ao tratar-se de direitos fundamentais, destaca-se a explicação de Ingo Sarlet. Tendo em vista as modificações históricas experimentadas pelos direitos fundamentais, costumava-se dividi-los em três gerações, existindo quem defenda a existência de uma quarta geração, ou ainda, até mesmo quinta e sexta gerações. Todavia, o caráter de complementaridade e cumulatividade dos direitos fundamentais, mostra-se mais adequada a utilização da expressão “dimensões”, visto que a expressão “gerações” pode-se conduzir a uma falsa impressão de substituição gradativa ou alternância dos direitos fundamentais. SARLET, Ingo Wolfgang. Eficácia dos Direitos Fundamentais. 8.ed.rev.atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p.54

²⁰⁵ SAULE JUNIOR, 1999, p.74

²⁰⁶ DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm> Acesso em 02 nov.2011

²⁰⁷ O PIDESC foi ratificado pelo Brasil e transformado no Decreto n. 591 de 1992, que determina em seu art. 1º, que “o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais [...] será executado e cumprido tão inteiramente como nele se contém.” BRASIL. Presidência da República. Decreto nº. 591 de 1992. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/113459/decreto-591-92>> Acesso em: 02 nov.2011

segunda dimensão, os quais “constituem pretensões dos indivíduos ou da coletividade perante o Estado”²⁰⁸. Possuem relevância ainda, no que toca à proteção da moradia, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, as Convenções Internacionais sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial e de Discriminação contra a Mulher, Convenção sobre os Direitos da Criança, entre outros.

Deve-se destacar também a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat II, de 1996, que teve como temas globais a Adequada Habitação para Todos e o Desenvolvimento de Assentamentos Humanos Sustentáveis em um Mundo de Urbanização, além dos chamados Comentários Gerais, elaborados pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que serão analisados a seguir.²⁰⁹

A redação original da Constituição Federal de 1988 não fazia referência expressa ao direito à moradia. Porém, isso não significa que tal garantia estivesse desamparada de proteção pelo ordenamento constitucional, conforme se depreende da interpretação de outros dispositivos que tangenciavam o tema.

Ao ser expressamente incluído no texto constitucional por meio da Emenda Constitucional nº26 de 2000, o direito à moradia passou a compor, de forma explícita e incontestável, o rol dos direitos sociais previsto no *caput* no artigo 6º da Constituição: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”²¹⁰

Nelson Saule Junior afirma que o fato de o direito à moradia não se encontrar previsto de forma explícita, até o ano 2000, em nenhum artigo da Constituição Federal, era utilizado como argumento para se afirmar que não era positivado no ordenamento jurídico brasileiro. No entanto, uma leitura teleológica da Constituição permite afirmar que a proteção jurídica da moradia encontrava-se inserida em diversos dispositivos, mesmo antes da Emenda Constitucional nº 26. Nesse sentido, o tratamento Constitucional do direito à moradia, no ordenamento brasileiro, estabelece-se sobre três perspectivas: 1) os princípios e normas sobre direitos

²⁰⁸ SAULE JUNIOR, 1999, p. 68

²⁰⁹ Ibidem, p.83

²¹⁰ O “direito à alimentação” passou a integrar o rol de direitos sociais com a Emenda Constitucional nº64/2010.

fundamentais; 2) a repartição de competências dos entes federativos; 3) a política urbana.²¹¹

Inicialmente, deve-se destacar que o art.5º, em seu §2º dispõe que os direitos e garantias expressos da 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”, o que já ensejaria o reconhecimento do direito à moradia como direito humano, pela própria previsão dos tratados internacionais ratificados pelo Brasil, conforme será analisado adiante.

No que toca ao texto constitucional propriamente, o primeiro fundamento encontra-se no art.7º, inciso VI, que define que o salário mínimo, fixado em lei, será capaz de atender às necessidades vitais básicas do trabalhador e de sua família “com **moradia**, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social”²¹²(grifo nosso). Saule Junior afirma que “esse artigo ao dispor de necessidades vitais básicas, está na verdade tratando de direitos, básicos”.²¹³

O direito à moradia encontrava-se também reconhecido como expressão dos direitos sociais pelo disposto no art. 23, IX da Constituição Federal, que atribui à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios competência comum para “promover programas de **construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais** e de saneamento” (grifo nosso). Encontra-se delimitado, portanto, um “poder-dever” do Poder Público²¹⁴, no que toca à garantia de uma moradia digna.

Por fim, deve-se destacar a centralidade do direito à moradia na previsão de uma política urbana, que se propõe a promover “o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”²¹⁵, nos termos do art. 182 da Constituição. O direito à moradia encontra-se intrinsecamente conectado a ambas as garantias, conforme exposto no segundo capítulo.

Ainda no capítulo destinado à política urbana, encontramos o artigo 183, que estabelece uma nova modalidade de usucapião, conhecida como usucapião urbana constitucional. Por meio desse dispositivo garante-se a possibilidade de aquisição originária de área urbana de até 250 metros quadrados, ocupada por cinco anos e sem oposição, utilizada para **fim de moradia**. Nessa perspectiva, além de a moradia

²¹¹ SAULE JUNIOR, 1999, p. 86-87

²¹² BRASIL, 1988.

²¹³ SAULE JUNIOR, 1999, p. 87

²¹⁴ SILVA, p.314

²¹⁵ BRASIL, 1988

constituir requisito para a aquisição da propriedade, a usucapião urbana impõe-se como instrumento de regularização fundiária destinada a assegurar o direito à moradia de “pessoas e famílias que vivem em assentamentos em condições precárias de habitabilidade e segurança jurídica [...] na chamada cidade clandestina ou informal”²¹⁶.

Em relação à política urbana, o direito à moradia encontra-se também como elemento integrante do direito a cidades sustentáveis, previsto no art. 2º do Estatuto da Cidade, de 2001, bem como na previsão do art. 9º, que prevê a possibilidade de ação de usucapião especial de imóvel urbano na forma coletiva.²¹⁷

A Emenda Constitucional nº 26 fulminou qualquer discussão acerca da existência, no ordenamento jurídico brasileiro, de proteção do direito à moradia. No entanto, conforme já salientado, o texto constitucional não estabeleceu um conceito para tal garantia, permitindo que se oponham interpretações restritivas, relacionando a moradia à mera produção de habitações. Para uma análise do que seria o conteúdo do direito à moradia, portanto, cabe recorrer à sua proteção internacional, especialmente as previsões do PIDESC, de 1966 e dos Comentários Gerais da ONU, elaborados pela Comissão de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

O PIDESC trata do direito à moradia, em seu artigo nº 11(1) na concepção de que Estados devem prover a todas as pessoas o direito a “um nível de vida suficiente para si e para as suas famílias, incluindo alimentação, vestuário e **alojamento suficientes**, bem como a um melhoramento constante das suas condições de existência”²¹⁸ (grifo nosso).

Destaca-se ainda a previsão do art. 2º (1) do Pacto, que estabelece que os Estados Partes deverão comprometer-se a, no “**máximo de seus recursos disponíveis**”, “assegurar **progressivamente** o pleno exercício dos direitos” econômicos, sociais e culturais reconhecidos no pacto, “por todos os meios apropriados”²¹⁹ (grifo nosso).

O artigo nº 11(1) foi regulamentado pelo Comentário Geral nº 4, de 1991, elaborado pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações

²¹⁶ SAULE JUNIOR, 1999, p. 88

²¹⁷ BRASIL, 2001

²¹⁸ PACTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. Disponível em: <<http://www.prr4.mpf.gov.br/pesquisaPauloLeivas/arquivos/PIDESC.pdf>> Acesso em 02 nov.2011

²¹⁹ IBIDEM

Unidas, definindo parâmetros mínimos de conteúdo para o direito à moradia adequada²²⁰.

O direito à moradia adequada é compreendido como consequência do direito a uma adequada qualidade de vida, sendo de importância central para o desenvolvimento dos demais direitos econômicos, sociais e culturais. Reconhecendo que o conteúdo do direito à moradia adequada depende de fatores econômicos, sociais, culturais, climáticos, ecológicos, entre outros, o Comitê definiu alguns aspectos mínimos, que poderiam ser utilizados para uma possível definição de conteúdo (ponto “8” do Comentário Geral nº4²²¹): segurança jurídica da posse^{222e223}, disponibilidade de serviços, materiais, benefícios e infra-estrutura^{224e225}, custo acessível^{226e227}, habitabilidade²²⁸, acessibilidade²²⁹, localização²³⁰ e adequação cultural^{231e232}.

²²⁰ UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS (1991) *The right to adequate housing (Art.11 (1))*:13/12/1991. Disponível em:

<<http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/%28Symbol%29/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?Opendocument>

²²¹ Ibidem.

²²² Segundo o Comentário Geral nº 4, a posse deve ser considerada em suas variadas formas, incluindo a derivada de utilização de residência alugada, assentamentos informais e ocupação de terra ou propriedade, devendo ser assegurada em grau suficiente a garantir proteção contra despejos forçados, perturbação e outras ameaças. (UNITED NATIONS..., 1991)

²²³ Segundo dados do Ministério das Cidades, a inadequação fundiária (imóveis em terrenos não legalizados) é o segundo critério de inadequação que mais afeta os domicílios particulares permanentes urbanos. BRASIL. Ministério das Cidades, 2009, p.29.

²²⁴ Segundo o Comentário Geral nº4, deve-se dispor de serviços essenciais para a saúde, segurança, conforto e nutrição, além de acesso permanente a recursos naturais e comuns, como água potável. (UNITED NATIONS..., 1991)

²²⁵ Segundo estudo do Ministério das Cidades, em 2008 havia cerca de 10,948 milhões de domicílios carentes de infraestrutura, o correspondente a 22,3% dos domicílios particulares permanentes urbanos do país. BRASIL. Ministério das Cidades, 2009. p.29.

²²⁶ Segundo o Comentário Geral nº4, os custos financeiros relacionados à moradia não podem comprometer ou ameaçar a realização de outras necessidades básicas, sendo dever dos Estados adotar medidas que garantam a acessibilidade do preço da moradia. (UNITED NATIONS ..., 1991)

²²⁷ Segundo estudo do Ministério das Cidades, o ônus excessivo com aluguel (famílias que comprometem mais de 30% de sua renda com aluguel) atingia, em 2007, a 1,888 milhão de famílias. BRASIL, Ministério das Cidades, 2009. p.50

²²⁸ Segundo o Comentário Geral nº4, a moradia deve oferecer a seu habitante proteção contra fatores climáticos (frio, chuva, umidade, vento), bem como de perigos estruturais e vetores de doença. (UNITED NATIONS ..., 1991)

²²⁹ Segundo o Comentário Geral nº4, a moradia deve ser acessível aos cidadãos, devendo ser priorizados, em certo grau, aqueles em situação de vulnerabilidade, como pessoas idosas, crianças, deficientes físicos e mentais e portadores de doenças crônicas ou terminais, além de vítimas de desastres naturais e moradores de áreas de risco. (UNITED NATIONS..., 1991)

²³⁰ Segundo o Comentário Geral nº4, o local da moradia deve permitir o acesso a opções de emprego, transporte, e serviços públicos essenciais, como saúde e educação. (UNITED NATIONS..., 1991)

²³¹ Segundo o Comentário Geral nº4, deve-se assegurar que as dimensões culturais sejam preservadas, mesmo diante da modernização na esfera da moradia (UNITED NATIONS..., 1991)

²³² Tal previsão mostra-se especialmente importante da proteção da moradia de comunidades tradicionais, como os quilombolas.

Merece destaque também o Comentário Geral nº7²³³, que trata da proteção do direito à moradia diante dos casos de despejos forçados. O ponto “7” do referido documento trata dos casos de expulsões forçadas que ocorrem em nome do desenvolvimento, em conflitos sobre o direito à terra, projetos de desenvolvimento e infra-estrutura (como a construção de barragens), medidas associadas a renovação urbana e renovação de habitação, programas de embelezamento das cidades, especulação imobiliária, além da realização de grandes eventos esportivos.

O ponto “8” estabelece que a leitura em conjunto das disposições do PIDESC com outras disposições relevantes obriga os Estados a abster-se de despejos forçados, assegurando a aplicação da lei a seus agentes e também contra terceiros que os realizem, independentemente da disponibilidade de recursos. Além disso, prevê que os indivíduos que sofrerem qualquer tipo de dano, deverão receber adequada compensação e, em caso de necessária remoção, devem ser respeitados seus direitos humanos.²³⁴

A efetivação do direito à moradia, integrante da categoria dos direitos sociais, pressupõe, em regra, uma ação positiva do Estado, especialmente através do desenvolvimento da política urbana e habitacional.²³⁵ A atividade promocional do Estado deve procurar reverter os efeitos de um processo de urbanização marcado pela segregação socioespacial e pela formação de conglomerados habitacionais informais. Nestes, são necessários investimentos destinados à garantia da qualidade de vida dos seus moradores, constituindo planos e programas habitacionais “para os segmentos sociais que não tem acesso ao mercado e vivem em condições precárias de habitabilidade sem uma vida digna.”²³⁶

No entanto, é possível observar também o que pode ser chamado uma dimensão “negativa” do direito à moradia, por meio da proteção contra despejos forçados, comportando uma dupla efetividade, que deve ser considerada na segurança do direito à moradia frente à própria atuação estatal ou de particulares.

Nesse sentido, Ingo Wolfgang Sarlet afirma que

²³³ UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS. (1997) *The right to adequate housing (Art. 11. 1): forced evictions* : . 20/05/1997. Disponível em:

<[Acesso em: 02 nov.2011.](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/959f71e476284596802564c3005d8d50?Opendocument.></p></div><div data-bbox=)

²³⁴ Ibidem.

²³⁵ SAULE JUNIOR, 1999, p.92

²³⁶ Ibidem.

no âmbito da assim denominada dimensão negativa ou daquilo que também tem sido chamado de uma função defensiva dos direitos fundamentais, verifica-se que a moradia, como bem jurídico fundamental, encontra-se, em princípio, protegida contra toda e qualquer sorte de ingerências indevidas. O Estado, assim como os particulares, tem o dever jurídico de respeitar e de não afetar (salvo no caso de ingerências legítimas) a moradia das pessoas.²³⁷

A dimensão defensiva teria, portanto, um caráter de complementaridade à dimensão positiva, “pois de nada adiantará assegurar (positivamente) o acesso a uma moradia digna, se esta moradia não estiver protegida (negativamente) contra ações do Estado e de terceiros”²³⁸.

O direito à moradia, portanto, nos termos defendidos pela Organização das Nações Unidas, nos Comentários Gerais nº 4 e 7, elaborados pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, comporta a realização do direito à cidade sustentável e da dignidade humana, seja pela promoção de todos os elementos que compõem o que se entende por “moradia adequada”, seja pela proteção contra os despejos forçados, tema de especial importância ao se tratar das situações em que o direito à moradia encontra-se em situação de conflito com outros direitos considerados fundamentais, como o meio ambiente ecologicamente equilibrado, ou mesmo nas disputas pelo direito de propriedade.

4.2. Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado na Constituição Federal de 1988

Especialmente a partir de meados da década de setenta, influenciadas pela emergência da cultura ambientalista e dos valores ecológicos, bem como pelas convenções e declarações internacionais²³⁹, diversas constituições²⁴⁰ “consagraram

²³⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia e efetividade do direito à moradia na sua dimensão negativa (defensiva): análise crítica à luz de alguns exemplos. *Revista Jurídica Themis*, Edição Especial Semana Acadêmica do CAHS. Curitiba: CAHS, 2008.p.71

²³⁸ SARLET, 2008, p.72

²³⁹ Sarlet e Fensterseifer citam a Declaração de Estocolmo das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Urbano (1972), a Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e desenvolvimento (1992), a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima (1992), entre outras. (SARLET; FENSTERSEIFER, 2011, p.90)

²⁴⁰ Sarlet e Fensterseifer citam as Constituições Portuguesa (1976) e Espanhola (1978), a Lei Fundamental Alemã (1949, reformada em 1994), as Constituições Colombiana (1991), Sul-Africana (1996) e a Suíça (2000). Mais recentemente, a Constituição Equatoriana (2008) e a Constituição Boliviana (2009). (Ibidem, p.90)

o direito a um ambiente equilibrado ou saudável como *direito humano e fundamental*, reconhecendo e tutelando as bases naturais da vida.”²⁴¹

Não foi diferente com a Constituição Federal Brasileira, de 1988, que dedicou capítulo exclusivo à proteção do meio ambiente, estabelecendo, no art. 225, o direito de todos “ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.²⁴²

Apesar de não expresso no rol do art. 5º da Constituição²⁴³, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental, assim reconhecido pela doutrina com base em “uma compreensão material do direito fundamental”.²⁴⁴ Trata-se de direito de terceira dimensão, “alicerçado na ‘fraternidade’ ou na ‘solidariedade’”²⁴⁵, e que apresenta dimensões negativas (não-fazer) e positivas, além de reconhecer o princípio da equidade intergeracional²⁴⁶. Considerando que se trata de um direito fundamental de terceira dimensão, deve-se destacar sua natureza metaindividual, difusa e coletiva.²⁴⁷

Em oposição a uma perspectiva de inesgotabilidade dos recursos naturais, “para o constituinte de 1988, a natureza é apreendida como uma realidade frágil”, ameaçada pelos seres humanos e pelo Estado²⁴⁸. No texto constitucional, essa preocupação determinou o extenso leque de obrigações destinadas, especialmente, ao Poder Público, conforme previsão do art. 225, §1º da Constituição.

Da redação do art. 225 §1º pode-se perceber que incumbe ao Poder Público uma grande diversidade de deveres, que vão 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.

²⁴¹ SARLET; FENSTERSEIFER, p.90

²⁴² BRASIL, 1988

²⁴³ Conforme já afirmado ao se tratar do direito à moradia, o rol do art. 5º não exclui outros direitos, conforme previsto em seu §2º. (BRASIL, 1988)

²⁴⁴ SANTILLI, 2005, p.58

²⁴⁵ CANOTILHO; LEITE, p.123

²⁴⁶ SANTILLI, p.60

²⁴⁷ WOLKMER, 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

²⁴⁸ CANOTILHO; LEITE, p.129

O parágrafo terceiro do art. 225 da Constituição Federal demonstra a recepção do princípio da responsabilidade ambiental²⁴⁹, estabelecendo que “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.”²⁵⁰.

Conforme aponta José Afonso da Silva, a Constituição enfatiza a atuação preventiva,

inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação (art.170, VI, EC-42/2003), mas não descuida das medidas repressivas, ao exigir a recuperação do meio ambiente degradado por atividades regulares, e especialmente ao sujeitar as condutas e atividades lesivas ao meio ambiente a sanções penais e administrativas, sem prejuízo da obrigação de reparar os danos causados.²⁵¹

Foram ainda recepcionados no texto constitucional outros princípios internacionalmente consagrados, como o princípio da precaução (também chamado prudência ou cautela) e o princípio do poluidor-pagador, que “procura indenizar os custos externos de deterioração ambiental”²⁵², além do princípio da cooperação, ao estabelecer a cooperação entre os Estados e diferentes atores sociais²⁵³.

Mas o tratamento constitucional da questão ambiental não se limita às previsões do art. 225, sendo este uma síntese do que se encontra em outros dispositivos, de forma explícita ou transversal. Deve-se levar em conta que a garantia ao meio ambiente ecologicamente equilibrado encontra-se umbilicalmente ligada a outros direitos fundamentais, como o direito à vida, à saúde, à dignidade da pessoa humana e a função ecológica da propriedade²⁵⁴ - art. 186, II da Constituição – em uma perspectiva de que “as políticas públicas ambientais devem ser transversais”²⁵⁵.

Destaca-se, ainda, que a defesa do meio ambiente encontra-se entre os “princípios gerais da atividade econômica”, previstos no art. 170, VI da Constituição

²⁴⁹ SANTILLI, p.63

²⁵⁰ BRASIL, 1988.

²⁵¹ SILVA, 2007, p.848

²⁵² SANTILLI, p.63

²⁵³ Ibidem, p.63-64

²⁵⁴ CANOTILHO; LEITE, p.124

²⁵⁵ Ibidem, p.67

Feral, estabelecendo que a proteção do ambiente será efetivada “inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”.²⁵⁶

A perspectiva intergeracional adotada pelo texto constitucional de 1988 conecta-se à noção de sustentabilidade do uso dos recursos ambientais. O capítulo destinado ao meio ambiente foi inspirado pelo conceito de desenvolvimento sustentável, como “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas necessidades”²⁵⁷, consolidado no relatório intitulado “Nosso Futuro Comum” (*Relatório Brundtland*), da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas, publicado em 1987²⁵⁸. O relatório destaca, ainda, “os três componentes fundamentais desse novo modelo de desenvolvimento sustentável: proteção ambiental, crescimento econômico e equidade social”²⁵⁹, ou seja, a sustentabilidade imbrica-se não só na dimensão ambiental, devendo ser, também, “socialmente sustentável e economicamente viável”²⁶⁰.

Conforme exposto por Sarlet e Fensterseifer, os três pilares que dão suporte à noção de desenvolvimento sustentável encontram-se previstos constitucionalmente: o social, consubstanciado no objetivo constitucional de erradicar a pobreza, reduzindo as desigualdades sociais (CF/88, art.3º); o econômico, consoante previsão do art. 170, VI, de uma ordem econômica sustentável; o ambiental, referente ao dever de tutela do Estado e de toda a coletividade na proteção ambiental.²⁶¹

Nesse sentido, Sarlet e Fensterseifer afirmam que o enfrentamento dos problemas ambientais pressupõe “a correção do quadro alarmante de desigualdade social e da falta de acesso de parte expressiva da população aos seus direitos sociais básicos, o que, importa referir, também é causa agravante da degradação ambiental”.²⁶²

Por fim, quanto à necessária relação entre a proteção ambiental e a complexidade social, destacam-se as palavras de Marés que, ao tratar da formação

²⁵⁶ BRASIL, 1988.

²⁵⁷ SANTILLI, p.67

²⁵⁸ Ibidem, p.30

²⁵⁹ Ibidem, p.31 e 58

²⁶⁰ Ibidem, p.31

²⁶¹ SARLET; FENSTERSEIFER, p.43

²⁶² Ibidem, p.93

do *Instituto Socioambiental*, afirma que se observava a necessidade de ampliação da idéia de proteção ambiental, “retirando dela seu aspecto negativista, anti-humano, para dar-lhe um sentido de direito coletivo dos povos”²⁶³, contrapondo-se, assim, a eventuais interpretações conservadoras ou preservacionistas²⁶⁴.

Nessa perspectiva, considerando-se que “o acesso aos bens ambientais, naturais e culturais deve ser equitativo e baseado nos princípios da inclusão e da justiça social”²⁶⁵, será analisada, a seguir, a questão da vulnerabilidade socioambiental, destacando a necessária relação entre as dimensões ambientais e sociais, especificamente no que toca ao debate da questão urbana.

4.3. Vulnerabilidade social e a perspectiva da justiça ambiental

Apesar da aparente universalidade dos riscos ambientais, que se encontram, em grande parte, acima das divisões de classe da sociedade, sabe-se que, para determinados tipos de risco a concentração de sua incidência está intimamente ligada à vulnerabilidade social de certos grupos. Ulrich Beck, citado por Sarlet e Fensterseifer, afirma que, não obstante exista uma “dimensão democrática” da degradação e poluição ambientais, que a população de forma homogênea (como a poluição do ar ou o aquecimento global), superando, assim, a concepção de classes sociais, o que se observa, em realidade, é que, enquanto as classes mais privilegiadas conseguem evitar ou minimizar sua exposição a determinados riscos, estes são suportados pelas populações mais carentes, obrigadas a viver nas zonas residenciais mais acessíveis, as quais costumam ser mais afetadas pela poluição.²⁶⁶

Conforme já demonstrado no primeiro capítulo, o modelo de desenvolvimento das cidades brasileiras não escapou a essa lógica, determinando, às populações de baixa renda, a ocupação das áreas mais degradadas do ambiente, próximas a lixões, recursos hídricos contaminados e poluição industrial, assim como áreas de proteção e risco ambiental. Essas populações possuem, portanto, seus direitos violados tanto na perspectiva de seus direitos sociais, quanto em relação ao direito previsto no art.

²⁶³ MARÉS, Carlos Frederico. Introdução ao Instituto Socioambiental. In: LIMA, A. (Org.). *O direito para o Brasil socioambiental*. Porto Alegre: Fabris/ISA, 2002. p.25

²⁶⁴ SANTILLI, p.40

²⁶⁵ Ibidem, p.62

²⁶⁶ BECK, Ulrich. La sociedade del riesgo. Citado por SARLET; FENSTERSEIFER, p.122

225 da CF, ou seja, viver em um meio ambiente ecologicamente equilibrado²⁶⁷, sendo que “a falta de acesso equânime aos recursos ambientais compromete inevitavelmente o respeito pela vida e dignidade da população carente.”²⁶⁸

Tomando-se a perspectiva do necessário entrelaçamento entre as dimensões social e ambiental, deve-se atentar para a questão da vulnerabilidade socioambiental²⁶⁹, especialmente em um contexto de aprofundada desigualdade social, como é o caso brasileiro, pois

com efeito, os sistemas político e econômico, fonte dos maiores riscos, são os responsáveis pela alocação e distribuição (desigual) dos recursos na sociedade. A vulnerabilidade comporta a sujeição e a suscetibilidade de pessoas de forma gradativa (maior ou menor) à exposição dos riscos. Reflete a estrutura socioeconômica, denuncia as disparidades sociais e culturais e a ineficácia dos sistemas político e jurídico. A distribuição espacial da pobreza e a privação social formam o cenário propício à verificação da injustiça no espaço e ao mapeamento dos grupos vulneráveis aos riscos urbanos.²⁷⁰

Assim sendo, considerando-se as relações entre população e desenvolvimento, a noção de vulnerabilidade^{271e272}, ao manifestar as carências experimentadas por determinados grupos, pode ser vista como o aspecto que traduz as conseqüências negativas de um “modelo de desenvolvimento baseado na liberalização da economia.”²⁷³ Verifica-se que

²⁶⁷ SARLET; FENSTERSEIFER, p.122-123

²⁶⁸ Ibidem, p.123

²⁶⁹ Acseirad afirma que os adeptos do que pode ser chamada “modernização ecológica” – “ambientalistas conservadores ou empresários ambientalizados” – não consideram a possibilidade de haver relação relevante entre a degradação do ambiente e injustiça social, assim como não demonstram aceitar que a “crítica ecológica resulte em mudança na distribuição do poder sobre os recursos ambientais”²⁶⁹ ACSEIRAD, Henri. *Justiça ambiental e construção social do risco*. Revista de Desenvolvimento e Meio Ambiente, nº5, jan/jun 2002, Curitiba:UFPR, 2002. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/2002/GT_MA_ST5_Acseirad_texto.pdf> Acesso em: 02 nov.2011

²⁷⁰ KÄSSMAYER, p.80

²⁷¹ Marley Deschamps esclarece que: “vulnerabilidade implica risco, fragilidade ou dano. Três situações são necessárias para que se produza um dano: um evento potencialmente adverso, ou seja, um risco; incapacidade de responder positivamente diante de tal contingência; e impossibilidade [no sentido de estar inapto] de adaptar-se ao novo cenário gerado pela materialização do risco.” DESCHAMPS, Marley. *Vulnerabilidade socioambiental na RMC*. In: Cadernos Metrópole nº 19, 10 sem. 2008, p.194

²⁷² Ainda sobre a noção de vulnerabilidade, destaca-se que “o elemento norteador da vulnerabilidade social é a pobreza, pois de encontra fortemente correlacionado com todos os demais fatores que indicam pobreza: baixa escolaridade; precariedade nos serviços públicos; e algumas características demográficas, como a composição familiar, no que se refere ao seu tamanho”. Ibidem, p.212

²⁷³ DESCHAMPS, Marley Vanice. *Vulnerabilidade socioambiental na Região Metropolitana de Curitiba*. 192f. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2004. p.19

há uma estreita ligação entre a localização espacial dos grupos que apresentam desvantagens sociais e aquelas áreas onde há o risco de ocorrer algum evento adverso, ou seja, populações socialmente vulneráveis se localizam em áreas ambientalmente vulneráveis.²⁷⁴

Note-se ainda que há certa estigmatização dessas coletividades, que acabam por ser tomadas como “responsáveis por suas mazelas e pelas da humanidade”²⁷⁵ e²⁷⁶.

Dessa perspectiva de diferentes níveis de vulnerabilidade e desigual distribuição social e espacial dos ricos e impactos ambientais negativos emergiu o conceito de “justiça ambiental”, inicialmente ligado à noção de “racismo ambiental”.

Nascido nos Estados Unidos dos anos oitenta, o movimento de justiça ambiental constituiu-se “a partir de uma articulação criativa entre as lutas de caráter social, territorial, ambiental e de direitos civis”, na esteira de pautas que vinham sendo construídas desde o final dos anos sessenta, relacionadas à “indevida disposição de lixo tóxico e perigoso”²⁷⁷. Nos anos setenta, estudos verificaram a ocorrência de uma “distribuição desigual da poluição”, que se encontrava concentrada nas áreas residenciais de população predominantemente negra²⁷⁸.

O movimento pela justiça ambiental elevou a pauta “à condição de questão central na luta pelos direitos civis”²⁷⁹, induzindo a incorporação da dimensão da desigualdade também no movimento ambientalista tradicional. No final dos anos oitenta intensificaram-se os estudos envolvendo as relações entre problemas ambientais e desigualdade social, propondo-se a participação das próprias populações que se encontravam em situações de desvantagem ambiental na elaboração de políticas ambientais.²⁸⁰

Posteriormente essa pauta foi ampliada para além da questão racial. No Brasil, a perspectiva da justiça ambiental ganhou força nos últimos anos, sendo que em 2002 consolidou-se a Rede Brasileira de Justiça Ambiental. Em sua carta de

²⁷⁴ DESCHAMPS, 2008, p.212

²⁷⁵ RODRIGUES, Arlete Moysés. Problemática Ambiental = Agenda Política – Espaço Território e Classes sociais. Disponível em: <<http://www.forumreformaurbana.org.br/index.php/artigos-de-interesse/68-urbanismo/130-problematica-ambiental--agenda-politica-espaco-territorio-classes-sociais-.html>> Acesso em 12 set. 2011

²⁷⁶ A autora complementa esse raciocínio afirmando que: “atribui-se a pobreza aos pobres, a falta de empregos à falta de iniciativa da força de trabalho, a dilapidação do meio ambiente aos países pobres e aos pobres, no geral. Ibidem.

²⁷⁷ ACSELRAD, p.52

²⁷⁸ Ibidem, p.52-53

²⁷⁹ Ibidem, p.53

²⁸⁰ Ibidem, p.53

princípios, aponta a injustiça ambiental como característica do modelo dominante de desenvolvimento no Brasil, conceituando-a como

o mecanismo pelo qual sociedades desiguais, do ponto de vista econômico e social, destinam a maior carga dos danos ambientais do desenvolvimento às populações de baixa renda, aos grupos raciais discriminados, aos povos étnicos tradicionais, aos bairros operários, às populações marginalizadas e vulneráveis.²⁸¹

O manifesto considera que entre as populações vulneráveis encontram-se os grupos sociais de menor renda²⁸² que, em geral, são prejudicados no que toca “ao acesso ao ar puro, à água potável, ao saneamento básico e à segurança fundiária”, situação que decorre de uma dinâmica de exclusão territorial e social, “que nas cidades leva à periferação de grande massa de trabalhadores e, no campo, por falta de expectativa em obter melhores condições de vida, leva ao êxodo para os grandes centros urbanos.”²⁸³

Para Acselrad, a noção de justiça ambiental opõe-se à visão do meio ambiente “uno, homogêneo e quantitativamente limitado”, prevalente no discurso tradicional, adotando uma perspectiva de denúncia da “distribuição desigual das partes de um meio ambiente de diferentes qualidades e injustamente dividido”²⁸⁴.

Verifica-se, conforme demonstrado no capítulo anterior, que a proteção de pessoas em situação de vulnerabilidade, incluindo as pessoas e grupos em situação de pobreza e risco ambiental é um dos princípios do direito à cidade. Partindo-se da perspectiva de que a desigual distribuição dos riscos e das situações de vulnerabilidade deriva das injustiças que permeiam o espaço urbano, cabe a reflexão das possibilidades de, através da promoção do direito à cidade, promover-se a justiça ambiental.

²⁸¹ REDE BRASILEIRA DE JUSTIÇA AMBIENTAL. Manifesto de Lançamento da Rede Brasileira de Justiça Ambiental, 2002, Disponível em:

http://www.justicaambiental.org.br/_justicaambiental/pagina.php?id=229

²⁸² Cabe ressaltar que a vulnerabilidade a riscos ambientais não se encontra relacionada apenas à questão das classes sociais. No entanto, considerando-se que o objeto deste trabalho é a questão da moradia, diretamente relacionada à pobreza, optou-se pelo enfoque social, no que toca à distribuição de renda. Nesse aspecto, cabe destacar a observação de Karin Kässmayer: “vincular a vulnerabilidade a riscos à classe com menos poder aquisitivo pode levar a equívocos, uma vez que a natureza múltipla dos riscos corresponde à natureza múltipla dos grupos sociais ou indivíduos em uma situação de exposição aos impactos. Este é um alerta, já que não se pretende afirmar que a vulnerabilidade é determinada pela classe social, mas sim por ela influenciada. KÄSSMAYER, p.75

²⁸³ REDE BRASILEIRA DE JUSTIÇA AMBIENTAL, 2002.

²⁸⁴ ACSELRAD, p.54

Analisadas, em linhas gerais, as noções de vulnerabilidade socioambiental e justiça ambiental, passa-se à análise da problemática envolvendo o direito à moradia e a proteção ambiental que, conforme já demonstrado, encontram-se ora em situação de complementaridade, ora em situação de oposição.

4.4. Moradia e Meio ambiente: direitos em conflito?

Conforme demonstrado na primeira parte deste trabalho, o modelo de desenvolvimento urbano durante o século XX foi responsável por significativos danos sociais e ambientais. Dentre os problemas *socioambientais* existentes nas cidades, destacam-se as diversas formas de poluição decorrentes da produção industrial e do sistema de transporte baseado em automóveis individuais, além da insuficiência de serviços públicos, distribuição desigual de equipamentos urbanos, poucas áreas verdes e “padrões inadequados de uso do solo e baixa qualidade técnica das construções”²⁸⁵.

Observa-se uma correlação entre a localização da rede hídrica e as ocupações informais. As áreas ambientalmente frágeis que, protegidas por legislação especial que limita²⁸⁶ (ou mesmo impede²⁸⁷) em tese, a intervenção humana, são as que restam para a moradia da população de baixa renda. Esses moradores, que vivem na constante luta por seu direito de permanência ou à espera de políticas públicas adequadas de reassentamento, não raro “são vistos como inimigos da qualidade de vida e do meio ambiente”²⁸⁸.

Ermínia Maricato coloca o problema das ocupações irregulares em áreas de interesse ambiental em números: somente na bacia do Guarapiranga, manancial de água que serve 1/3 da população do município de São Paulo, vivem mais de 600.000 pessoas. Na bacia de outro manancial, a represa Billings²⁸⁹, moram mais de

²⁸⁵ FERNANDES, 2002b, p.354

²⁸⁶ Nesse aspecto, destaca-se a Lei nº 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm> Acesso em 20 nov. 2011.

²⁸⁷ Destaca-se a previsão das Áreas de Preservação Permanente, nos termos estabelecidos pelo Código Florestal, Lei nº 4.771/1965. Disponível em: < http://www.google.com.br/search?q=C%C3%B3digo+Florestal&rls=com.microsoft:pt-br:IE-SearchBox&ie=UTF-8&oe=UTF-8&sourceid=ie7&rlz=117MOOI_pt-BRBR422&redir_esc=&ei=SYrNTpqVD-bt0gHx-lko> Acesso em: 20 nov.2011.

²⁸⁸ MARICATO, 2009, p.163.

²⁸⁹ A título de exemplo, cita-se a execução do “Programa Mananciais”, efetuado no entorno da Represa Billings, em 2010. Com o objetivo anunciado de melhorar a qualidade de vida da população

750.000 pessoas. O problema se repete ainda em outras áreas do município, e em todo o Brasil. A autora afirma que “em capitais mais pobres, onde o problema do saneamento é mais crítico, como Belém, Maceió, Recife, São Luis, os problemas são proporcionalmente maiores.”²⁹⁰

Até mesmo na “mitificada Curitiba”, verifica-se a ocorrência de um anel de ocupações irregulares que cerca praticamente toda a cidade, comprometendo a qualidade dos mananciais.²⁹¹ De acordo com diagnóstico referente ao Plano Municipal de Regularização Fundiária em Áreas de Preservação Permanente, de Curitiba, foram identificadas 397 áreas de ocupação irregular localizadas em seis sub-bacias hidrográficas, das quais 42 encontravam-se, em 2007, em áreas abrangidas por Área de Proteção Ambiental e 251 encontravam-se localizadas total ou parcialmente em Áreas de Preservação Permanente.²⁹²

Têm-se observado um acirramento do conflito entre valores ambientais e sociais (nos quais de inclui o direito à moradia), sobretudo nos programas de regularização fundiária de favelas e loteamentos clandestinos²⁹³ e, “como consequência desse impasse, novas práticas de ilegalidade e novos processos de degradação ambiental tem acontecido diariamente nas cidades brasileiras, alguns deles sendo diretamente provocados pelo Poder Público”.²⁹⁴

da área, com estratégias de urbanização, incluindo sistemas de água, esgoto e coleta de lixo e que envolvia, em casos inevitáveis, remoções, o projeto caracterizou-se pela extensiva violação de direitos dos moradores. As remoções, ao contrário da previsão inicial, não garantiam aos moradores que deveriam ser removidos uma alternativa digna de moradia. Foram oferecidas “indenizações” no valor de R\$8.000,00, conhecidas pelos moradores como “cheque-despejo”. Mesmo moradores que não aceitaram a “indenização” proposta tiveram suas casas demolidas. Evidentemente, o valor não é suficiente para garantir qualquer qualidade de vida às pessoas que, possivelmente, voltarão a ocupar outras áreas de mananciais, apenas perpetuando o problema. ROLNIK, Raquel. *“Programa Mananciais” despeja milhares de famílias em São Paulo sem respeitar seus direitos básicos*. Disponível em: < <http://raquelrolnik.wordpress.com/2010/03/29/programa-mananciais-despeja-milhares-de-familias-sem-respeitar-seus-direitos-basicos/>>. Acesso em 05 nov.2011

²⁹⁰ MARICATO, Ermínia. *Conhecer para resolver a cidade ilegal*. p.4

²⁹¹ Ibidem, p.2

²⁹² CURITIBA. COHAB. IPPUC. *Plano Municipal de Regularização Fundiária em Área de Preservação Permanente*. Anexo 1. Disponível em: < http://www.concidades.pr.gov.br/arquivos/File/DOC_IPPUC_Habitacao_Regul_Fund_APP_Anexo_I_Sintese_do_Diagnostico.pdf > Acesso em: 02 nov. 2011

²⁹³ Segundo Maricato, “o que define a favela é a completa ilegalidade da relação do morador com a terra. Trata-se de áreas invadidas. O que a difere dos loteamentos ilegais é o contrato de compra e venda que garante algum direito ao morador do loteamento, também chamado popularmente de loteamento clandestino. A ilegalidade, no loteamento clandestino, pode derivar de diferentes fatores, como a violação nas normas urbanísticas ou ilegalidade na documentação da propriedade.” MARICATO, *Conhecer para resolver a cidade ilegal*., p.2.

²⁹⁴ FERNANDES, 2002b, p. 360

Pode-se considerar, no entanto, que o “conflito” entre a preservação ambiental e a moradia decorre, em grande parte, da falta de integração entre o Direito Ambiental e o Direito Urbanístico. Além da preocupação voltada à poluição industrial, a integração entre a “agenda verde” (do meio ambiente) e a “agenda marrom” (das cidades) engloba, atualmente, “a questão crucial da crise crescente de moradia que afeta grande parcela da população brasileira.”²⁹⁵ Segundo Edésio Fernandes, o impasse verificado entre a legislação ambiental e o direito à moradia

em alguma medida tem decorrido de uma leitura excessivamente formalista da legislação ambiental que, ao não fazer a necessária integração entre os 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, sobretudo dos conflitos de direitos de propriedade.²⁹⁶

Tais conflitos talvez possam ser minimizados com a compreensão “holística e processual do meio ambiente”, como espaço de “interação entre elementos naturais artificiais e culturais”, permitindo, assim, o “desenvolvimento equilibrado da vida humana”²⁹⁷. O equilíbrio ambiental²⁹⁸, portanto, deve ser compreendido em seu caráter político e histórico, sem deixar de considerar a questão da moradia.²⁹⁹

Mendonça salienta a necessidade de abordagem dos problemas socioambientais urbanos em uma perspectiva “interativa, holística e conjuntiva”, rompendo-se com as perspectivas unidisciplinares ou parciais da cidade.³⁰⁰ A abordagem a partir de uma perspectiva socioambiental explicita uma complementaridade entre as esferas social e ambiental, pois “quando as questões ambientais afloram torna-se muito difícil excluir suas repercussões sociais”³⁰¹, pois

²⁹⁵ FERNANDES, 2002b, p.358

²⁹⁶ Ibidem, p.360

²⁹⁷ Ibidem, p. 361

²⁹⁸ Mostra-se oportuno destacar as considerações de Karin Käsmayer acerca da escolha, pelo legislador constitucional, da expressão “meio ambiente ecologicamente equilibrado”, pois “o meio ambiente, [...] é, por si só, desequilibrado, não homogêneo e passível de eventuais e abruptas alterações. O suposto equilíbrio ambiental a que o legislador se refere deve ser interpretado como o ambiente sustentável, que permita a todos vida digna e, principalmente, a continuidade dos processos ecológicos sem intervenções humanas destrutivas. KÄSSMAYER, 2009, p.95

²⁹⁹ FERNANDES, 2002b, p. 361

³⁰⁰ MENDONÇA, Francisco. S.A.U – Sistema Socioambiental Urbano: Uma abordagem dos problemas socioambientais da cidade. In: MENDONÇA, Francisco. (Org.) Impactos Socioambientais Urbanos.ed. atual. Curitiba: Editora UFPR, 2004.p.196

³⁰¹ Ibidem, p.188

a cidade [...] não é somente uma construção humana; ela é esta construção somada a um todo um suporte que a precedeu – Natureza – mais as atividades humanas. Da interação entre essas dimensões da realidade produzem-se ambientes aprazíveis e com ótimas condições para o desenvolvimento da vida do homem, porém, em grande parte, ambientes desagradáveis, degradados e altamente problemáticos são também produzidos. Uma quantidade de seres humanos vivem nesses últimos e é preciso buscar condições para melhorá-los.^{302e303}

Sarlet e Fensterseifer pontuam que “em regra, a miséria e a pobreza caminham juntas com a degradação e a poluição ambiental, expondo a vida das populações de baixa renda e violando, por duas vias distintas, a sua dignidade”³⁰⁴. Ou seja, não só essas populações já são afetadas com a falta de acesso a direitos sociais básicos, como saúde, saneamento, educação e moradia, como são privadas da vida em um meio ambiente sadio. Assim sendo, mostra-se premente a necessidade uma tutela integrada dos direitos sociais e ambientais, agrupados sob o rótulo de “direitos fundamentais socioambientais”³⁰⁵, afinal

a proteção ambiental, portanto, está diretamente relacionada à garantia dos direitos sociais, já que o gozo desses últimos é dependente de condições ambientais favoráveis, como, por exemplo, o acesso à água potável (através do saneamento básico), [...] à moradia em área que não apresente poluição atmosférica, hídrica ou contaminação do solo (como, por exemplo, na cercania de áreas industriais) ou mesmo riscos de desabamento (como ocorre no topo de morros desmatados e margens de rios assoreados).³⁰⁶

É certo que a realização do direito à moradia adequada pressupõe um mínimo de condições ambientais que garantam o gozo de adequada qualidade de vida. Nesse sentido, Sarlet e Fensterseifer apresentam o saneamento básico como exemplo para a caracterização do mínimo existencial socioambiental, pois este se encontra relação tanto com o combate à pobreza, como a degradação ambiental. Direito fundamental do indivíduo e da coletividade, o saneamento básico, além de serviço público essencial, “acaba atuando como uma espécie de ponte normativa entre o mínimo existencial social e a proteção ambiental.”³⁰⁷

³⁰² MENDONÇA, p.185-186

³⁰³ Medonça afirma ainda que “torna-se muito difícil defender a natureza em seu estado natural na cidade, assim como também acreditar que um determinado contexto urbano apresentará boas condições de vida destituído de elementos naturais na sua formação.”³⁰³ Ibidem, p.189

³⁰⁴ SARLET; FENSTERSEIFER, p. 95

³⁰⁵ Ibidem, p. 95

³⁰⁶ Ibidem, p. 97

³⁰⁷ Ibidem, p. 117

Conceitos como “cidades saudáveis” e “cidades sustentáveis”, propõem objetivos de “restabelecimento de condições de vida para os seres humanos nos contextos urbanos”³⁰⁸. O desafio de compatibilização da moradia e da preservação ambiental encontra-se na proposta de uma noção de categoria de função socioambiental³⁰⁹, afinal,

a urbanização deixou suas marcas no país quando se observa a vulnerabilidade diante dos riscos urbanos. 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. A cidade torna-se uma estrutura que tende a aumentar e diversificar os problemas e desigualdades sociais.³¹⁰

A ocupação das áreas de preservação certamente possui conseqüências negativas para todos, à coletividade, pela degradação do ambiente, mas, principalmente, às comunidades diretamente envolvidas. Vivendo em situação de ilegalidade, com infra-estrutura precária, por vezes obtida apenas pela ampla mobilização da comunidade ou obtenção de favores eleitorais, constantemente ameaçadas pela falta de segurança jurídica.³¹¹

Trata-se, entretanto, de embate entre direitos fundamentais, em que um não pode ser sumariamente excluído para que possa subsistir o outro. Importa destacar, também, que se trata de coletividades que tiveram seus direitos sistematicamente violados. Inicialmente, por não terem tido acesso a políticas de habitação preventivas que lhes permitissem construir suas vidas na “cidade formal”. Que vivem durante anos ou décadas em situação de ilegalidade, sujeitas aos riscos ambientais, à carência de infra-estrutura, à insegurança jurídica da posse. Por falta de opção, vivem em áreas que, em si, já representam situações de risco (enchentes, desabamentos) que são intensificados, em razão da autoconstrução de casas e

³⁰⁸ MENDONÇA, p.196

³⁰⁹ ALVES; GORSORF, p.257

³¹⁰ KÄSSMAYER, p.145

³¹¹ Nesse ponto indica-se o documentário “Sabará – A Construção do Viver”. Trata-se de extensa área de ocupação irregular, consolidada no Bairro Cidade Industrial de Curitiba. Inicialmente, o bairro, como o próprio nome permite perceber, era destinado à instalação de um parque industrial, contendo áreas de preservação no entorno de cursos d’água. No entanto, desde a década de 1980 sofreu intensiva ocupação da população de baixa renda. No documentário, moradores que participaram do processo de ocupação e outros que chegaram nos anos seguintes narram as dificuldades por que passaram a fim de obter condições mínimas de infra-estrutura, citando, também, os constantes interesses eleitorais sobre a área.

carência de serviços básicos de infra-estrutura. Como solucionar, então, tais impasses?

Importa destacar alguns aspectos da teoria de Robert Alexy, que afirma que a distinção entre regras e princípios desempenha papel essencial no contexto dos direitos fundamentais. Para o autor:

o ponto decisivo na distinção entre regras e princípios é que *princípios* são normas que ordenam que algo deve ser realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Princípios são, por conseguinte, *mandamentos de otimização*, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas.³¹²

Regras, por outro lado, contêm *determinações*, ou seja, “são normas que sempre são satisfeitas ou não satisfeitas”. Assim, os casos de conflitos entre regras resolvem-se apenas com a inclusão de uma cláusula de exceção que elimine o conflito ou com a declaração de invalidade de uma delas, que deverá ser “extirpada” do ordenamento jurídico. O conceito de validade não é graduável: ou a regra é válida, ou não é.³¹³

Nas colisões entre princípios, a possibilidade de solução é diversa: “um dos princípios terá que ceder”³¹⁴, o que não quer dizer que será inválido, ou que lhe será inserida uma cláusula de exceção, mas sim que “um dos princípios tem precedência em face do outro sob determinadas condições”.³¹⁵ Alexy afirma, portanto, que enquanto os conflitos entre regras ocorrem na dimensão da *validade*, os conflitos entre princípios ocorrem na dimensão do *peso*.^{316,317e318}

Deve-se, pensar, portanto, em uma proposta de integração, que cause o mínimo prejuízo a um e a outro direito fundamental, sempre levando em consideração o respeito às coletividades diretamente envolvidas, bem como em políticas que garantam a adequada qualidade de vida dessas populações, seja por

³¹² ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p.89-90.

³¹³ Ibidem, p.92-93.

³¹⁴ Ibidem, p.93

³¹⁵ Ibidem.

³¹⁶ Ibidem, p.94

³¹⁷ Alexy afirma, portanto, que o *sopesamento* entre princípios tem o condão de definir qual dos interesses “que abstratamente estão no mesmo nível – tem maior peso no caso concreto”. Ibidem, p.95

³¹⁸ É certo que críticas podem ser feitas às teorizações de Robert Alexy. No entanto, considerando-se que o tema não é objeto central deste trabalho, estas não serão aprofundadas.

meio da urbanização e regularização das áreas, seja por meio de políticas adequadas de reassentamento, que garantam o respeito à sua dignidade. Afinal, em suma, protege-se o direito à vida.

O direito à vida, afirma Fernandes, que representa o elemento central do Direito Ambiental, é também elemento necessário à noção de Direito Urbanístico, em virtude de sua estreita ligação com o direito à moradia, visto que “elemento essencial do direito à vida é o direito de todos morarem em algum lugar adequado, em condições dignas e com qualidade de vida”.³¹⁹ Além disso, ambos apresentam como fundamento o princípio da função social da propriedade³²⁰, a qual também deverá exercer sua função ambiental.

No mesmo sentido posiciona-se José Afonso da Silva, que afirma que “as normas constitucionais assumiram a consciência de que o direito à vida, como matriz de todos os demais direitos fundamentais do homem, é o que há de orientar todas as formas de atuação no campo da tutela do meio ambiente.” Como valor preponderante, o direito à vida deve sobrepor-se a valores como desenvolvimento, proteção do direito de propriedade e iniciativa privada, não obstante esses também possuam garantia constitucional. Segundo o autor, é o direito fundamental à vida “que está em jogo quando se discute a tutela da qualidade do meio ambiente, que é instrumental no sentido de que, através dessa tutela, o que se protege é um valor maior: *a qualidade de vida humana*.”³²¹

Mostra-se oportuno destacar duas decisões judiciais acerca de conflitos envolvendo o direito à moradia e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (proteção ambiental). Na primeira delas, foi garantida a segurança da posse a famílias que possuíam casas em Área de Preservação Permanente, nos termos da ementa abaixo transcrita:

PROCESSO CIVIL. INTERDITO PROIBITÓRIO. MEDIDA LIMINAR. Estando em conflito o direito à preservação ambiental e o direito à moradia dos ocupantes da área, é acertada a decisão que, num primeiro momento, o do exame da medida liminar, protegeu o direito à posse de quem tem habitação no local. Agravo regimental desprovido.

³¹⁹ FERNANDES, 2002b, p.358

³²⁰ Ibidem, p. 360

³²¹ SILVA, p. 849

(AgRg na MEDIDA CAUTELAR Nº 12.594 – RJ - 2007/0054808-9. Relator Ministro Ari Pargendler. Julgamento em 07/05/2007)³²²

A segunda decisão refere-se a determinação de reassentamento de famílias. Salienta que “não há incompatibilidade entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente sustentável”, sendo que, na impossibilidade de manutenção das famílias na área, deve ser efetivado o seu direito à moradia em local adequado.

EMENTA: AÇÃO CIVIL PÚBLICA - MINISTÉRIO PÚBLICO - DEFESA DO MEIO AMBIENTE - LEGITIMIDADE - POSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO - CF/88, ESTATUTO DA CIDADE E MEDIDA PROVISÓRIA 2.220/2001 - OCUPAÇÃO DE FAIXA DE DOMÍNIO DE RODOVIA - DIREITO À MORADIA – PRESERVAÇÃO AMBIENTAL - MUNICÍPIO - DEVER DE FISCALIZAR - OMISSÃO - RESPONSABILIDADE. O Ministério Público está legitimado para propor a ação civil pública que visa à recuperação de área degradada pela ocupação irregular e construção de moradias desordenadamente, pela ausência de reparação e manutenção dos interceptores de sistema de esgotamento sanitário e degradação de sistema de drenagem pluvial. O pedido está amparado nos arts. 182, 183 e 225 da CR/88, assim como no Estatuto da Cidade e na Medida Provisória 2.220/2001, mas principalmente na referida Medida Provisória, porque a ocupação de terras públicas por mais de cinco anos de área não superior a 250 m², confere a todo aquele ou aquela, desde que não possua outro imóvel urbano ou rural, o direito à concessão de uso especial para fins de moradia. **Não há incompatibilidade entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente sustentável. Diante da impossibilidade de realizar-se o direito à moradia no local, em se tratando de faixa de domínio de rodovia estadual, com um gasoduto em seu subsolo e interceptadores de sistema de esgotamento sanitário, ele deve ser privilegiado e concedido às famílias em outro lugar adequado.** [...] A omissão ao dever de fiscalizar do Município, que culminou na ocupação da faixa de domínio da rodovia, implica a sua responsabilidade pela retirada e reassentamento das famílias. (TJMG. Processo nº.1.0024.04.290502-6/001(1). Relator: Desembargador Darcio Lopardi Mendes. Publicado em 17/05/2007)³²³

Conclui-se, portanto, que nos casos de conflito (ou aparente conflito), protege-se a dignidade humana que, perante o caso concreto, preenche-se por conteúdos

³²² A decisão refere-se a tentativa, perpetrada pelo Estado do Rio de Janeiro, de remover moradores de ocupação irregular, sob a alegação de que se localizava em área de preservação permanente, o que afetaria, de forma irreversível, o ecossistema. Reconheceu-se que a possível lesão ao patrimônio natural poderia ser agravada devido a ausência de recursos básicos mínimos. Segundo a pretensão do Estado do Rio de Janeiro (agravante), em estando envolvidos direitos de toda a coletividade, inclusive a futura (preservação ambiental) e o direito à moradia dos ocupantes da área, deveria, em tese, prevalecer o primeiro. No entanto, o Superior Tribunal de Justiça negou provimento ao agravo regimental, mantendo-se a liminar que garantia a segurança da posse dos ocupantes da área. DISTRITO FEDERAL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg na MEDIDA CAUTELAR Nº 12.594 – RJ - 2007/0054808-9. Relator Ministro Ari Pargendler. Julgamento em 07/05/2007.

³²³ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Processo nº.1.0024.04.290502-6/001(1). Relator: Desembargador Darcio Lopardi Mendes. Publicado em 17/05/2007

que envolvem o direito de todos à adequada qualidade de vida nas cidades, incluindo a moradia e a justiça ambiental. Mais que decidir pela prevalência do direito à moradia ou do direito ao meio ambiente em determinada situação de conflito, trata-se de buscar compatibilizá-los. O direito à moradia adequada e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, portanto, inserem-se em um contexto mais amplo de garantia da cidade sustentável. Cidade sustentável social e ambientalmente, que cumpra suas funções sociais, garantindo a toda a coletividade o acesso equitativo a seus benefícios, o acesso equitativo à cidade como bem coletivo, o direito à vida no espaço urbano.

4. CONCLUSÃO

O primeiro capítulo permitiu observar como as estratégias que orientaram a urbanização brasileira no século XX foram um fator determinante à intensiva ocupação de áreas ambientalmente frágeis que se observa, atualmente, nas cidades brasileiras. O crescimento das cidades não foi acompanhado por infra-estrutura adequada, sendo que grande parte da população foi excluída dos benefícios da urbanização. O processo de urbanização brasileiro reproduziu e aprofundou desigualdades sociais. A lógica de mercado que orientou (e orienta) o desenvolvimento das cidades impediu grande contingente populacional de acesso à cidade “formal”. Ou seja, impossibilitadas de se inserir no mercado formal de habitações, essas pessoas foram obrigadas a dirigir-se para as áreas periféricas, nas quais havia menor rigidez na regulação do solo.

Assim, diante da impossibilidade de habitar as áreas centrais das cidades, dominadas pelo mercado imobiliário especulativo, a população de baixa renda foi obrigada a procurar áreas desinteressantes para tal mercado. Ou seja, foi obrigada a ocupar áreas sem qualquer infra-estrutura. Desaconselháveis à intervenção humana e excluídas do mercado imobiliário formal, as áreas de fragilidade ambiental acabaram por atrair grande parte da população de baixa renda.

A partir da década de 1970, as reivindicações populares e a emergência dos movimentos sociais estimularam as discussões por novas estratégias de planejamento urbano, que possibilitassem a democratização do acesso ao solo urbano. A Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, o Estatuto da Cidade trouxeram novas possibilidades, ao definir estratégias de desenvolvimento urbano fundamentadas na promoção das funções sociais da cidade e da propriedade. O Estatuto da Cidade agregou ainda o conceito de “cidade sustentáveis”, que propõe a promoção de um feixe de direitos humanos a serem efetivados no espaço urbano. Essa nova ordem jurídico-urbanística prevê ainda a necessária participação popular nas estratégias de desenvolvimento, de forma a possibilitar a recepção dos anseios populares.

A mera previsão legal, no entanto, não basta. É preciso concretizá-la. Conforme analisado no segundo capítulo, o Estatuto da Cidade, ao prever a construção de “cidades sustentáveis”, recepcionou a noção de “direito à cidade”, internacionalmente formulada. A cidade passa a ser, então, bem coletivo, a ser

protegido por um ordenamento jurídico que não se prenda à concepção mercantilista da cidade (mera soma de lotes privados). O direito à cidade sustentável é, então, um direito fundamental, intimamente relacionado a outros direitos humanos, como o direito à moradia, ao trabalho, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à justiça e à participação política, dentre outros. Em suma, o direito à cidade sustentável representa a concretização da dignidade humana, através da construção de cidades, que englobem tanto a perspectiva social e ambiental, e que possibilitem a toda a coletividade o usufruto de seus benefícios. A concretização do direito à cidade sustentável, no entanto, pressupõe o cumprimento das funções sociais da cidade e, também, da função socioambiental da propriedade urbana.

Analisando-se a questão das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, verifica-se que o cumprimento da segunda é de essencial importância para a concretização do direito à moradia, que deve ser estendido a toda a coletividade, por constituir elemento essencial ao usufruto dos demais direitos que compõem o direito à cidade sustentável. A má utilização da propriedade urbana, portanto, é um grande obstáculo à concretização de um princípio mais amplo: o da função social da cidade, que inclui, além da moradia, o acesso de todos aos benefícios da urbanização, inclusive com a regularização das ocupações informais, aliada, ainda à proteção e recuperação do meio ambiente.

Sua efetividade, no entanto, esbarra em diversos obstáculos. Apesar de o Estatuto da Cidade prever uma série de instrumentos que têm a finalidade de democratizar o acesso ao solo urbano (e ao usufruto da cidade, portanto), como o parcelamento compulsório, o IPTU progressivo e até mesmo as estratégias de zoneamento, desde que transformadoras da realidade, estes ainda são pouco ou mal utilizados.

Deve-se ressaltar que a propriedade, e a cidade, possuem ainda uma função ambiental que conduz, portanto, à ideia de função *socioambiental*. Ou seja, a propriedade urbana e a cidade devem proporcionar o equilíbrio entre as dimensões social e ambiental, garantindo a sustentabilidade do espaço urbano. Para tanto, faz-se necessária a participação popular na tradução de tais conceitos no ordenamento municipal (o que será efetivado por meio do plano diretor, que pressupõe a participação popular), representando o ideal de cidade sustentável a ser perseguido.

A análise do direito à moradia contemplou uma possível definição de seu conteúdo mínimo. Com base em resoluções internacionais, concluiu-se que o

conceito de “moradia adequada” encontra-se intrinsecamente conectado ao direito à cidade sustentável. Ao entender-se que a concretização do direito à moradia adequada inclui a segurança jurídica da posse, a disponibilidade de serviços, materiais, benefícios e infra-estrutura, o custo acessível, a habitabilidade, a acessibilidade, a localização, e a adequação cultural, este se mostra indispensável à concretização do próprio direito à cidade sustentável. Ressalte-se que o direito à moradia comporta, em princípio, uma dimensão positiva, na medida em que deve ser proporcionado pelo Estado, através de políticas públicas, àqueles que não têm acesso a esse direito fundamental. Além disso, comporta uma dimensão negativa, ao proteger contra os despejos forçados aqueles que já têm uma moradia, mesmo que precária ou não regularizada juridicamente. Em caso de necessária remoção, devem ser respeitados os direitos dos moradores, devendo-se garantir que não fiquem desamparados e, ainda, que sejam compensados pelos danos.

O direito à moradia, no entanto, não raro entra em situação de conflito com o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que se encontra protegido constitucionalmente, em especial, pelo artigo 225 da Constituição Federal. No entanto, conforme já analisado, em um contexto de direito à cidade sustentável, ambos comportam uma indispensável dimensão de complementaridade.

A análise do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado permitiu concluir que, em oposição a conceitos tradicionais, preservacionistas, que não comportam a dimensão da intervenção humana, a proteção do ambiente deve ser considerada, necessariamente, em relação com a dimensão social. Afinal, o princípio do desenvolvimento sustentável, que o orienta, comporta não só a dimensão ambiental e econômica, mas também a social. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, “bem de uso comum do povo”, encontra-se, indubitavelmente conectado a outros direitos fundamentais, como o próprio direito à vida, ou ainda, à sadia qualidade de vida, conforme prevê a Constituição Federal. Ressalte-se que tal direito contém uma dimensão intergeracional, a qual se encontra presente, também, quando se trata de um direito à cidade sustentável.

No entanto, observa-se que a despeito da aparente democracia dos efeitos decorrentes da degradação ambiental, certos grupos sociais apresentam maior vulnerabilidade a determinados riscos ambientais. Essa perspectiva, que culminou na formulação da noção de justiça ambiental, inicialmente relacionava-se a uma

perspectiva racial, alcançando, em momento posterior, uma dimensão mais ampla, conectando a vulnerabilidade a determinados riscos à desigualdade social.

Essa vulnerabilidade é percebida nos casos de ocupações irregulares em áreas ambientalmente frágeis. A ocupação de áreas ambientalmente frágeis ocorre, em geral, pela falta de oportunidade das famílias de baixa renda que, sem condições de inserirem-se no mercado formal de habitação, acabam por ocupar áreas de proteção ambiental ou, ainda, áreas de preservação permanente. Conforme demonstrado no terceiro capítulo, essa situação conduz a uma constante violação de direitos a tais coletividades. Carentes de infra-estrutura urbana, que muitas vezes não chega aos assentamentos (ou é proporcionada aos poucos, de acordo com interesses alheios, como os eleitorais), essas coletividades sofrem sistemáticas violações de seus direitos fundamentais. Moradia, saneamento básico, transporte, trabalho – ou seja, têm violado seu próprio direito a uma adequada qualidade de vida e à cidade sustentável.

No entanto, as tentativas de regularização de tais áreas ainda causam resistências. Afinal, estariam estas coletividades contribuindo para a degradação ambiental? A resolução de tal impasse, mais do que a ponderação entre princípios fundamentais, pressupõe a tentativa de compatibilização entre o Direito Ambiental e o Direito Urbanístico. É preciso compreender o meio ambiente e a cidade (ou as agendas “verde” e “marrom”) em sua perspectiva de necessária complementaridade. Tais direitos devem ser analisados segundo uma proposta de cidade sustentável, que garante a toda a coletividade o direito equitativo aos seus bens sociais e ambientais.

No cerne dos direitos Ambiental e Urbanístico encontra-se o direito à vida. E é esse direito que deverá guiar o debate acerca das situações em que moradia e meio ambiente encontram-se em conflito, garantindo o respeito à dignidade humana, garantindo o direito à cidade sustentável.

Diante dessa perspectiva, cabe apontar algumas propostas a essa compatibilização, com base na perspectiva do direito à cidade sustentável e, também, na função socioambiental da cidade e da propriedade, que, conforme demonstrado no presente trabalho, é um de seus elementos fundamentais.

Remover todas as famílias que se encontram em áreas de interesse ambiental não se mostra viável, e nem desejável. Casos em que observa iminente risco, como as casas que se encontram às margens dos cursos d’água, sujeitas a

enchentes e desmoronamentos, em geral, não comportam outra solução. Pelo contrário, devem ser priorizadas em políticas públicas de regularização fundiária. As políticas habitacionais de reassentamento, no entanto, não devem se assemelhar a despejos. Devem ser efetivadas respeitando os direitos humanos das coletividades atingidas. Se há uma remoção, deve haver a garantia de reassentamento, e a compensação pelos danos causados. A ausência de previsão de indenizações é uma das preocupações das famílias atingidas por programas de reassentamento. Afinal, essas famílias terão de recomeçar suas vidas em uma nova localidade, sendo obrigadas a adquirir as moradias produzidas pelo órgão responsável pela política de reassentamento.³²⁴

O ordenamento jurídico brasileiro oferece ainda, uma série de instrumentos que podem ser utilizados na regularização dos assentamentos informais. A regularização fundiária deve envolver um trabalho “jurídico, urbanístico, físico e social”, e somente com a integração de todos esses elementos será possível atingir-se os resultados desejados.³²⁵ Deve envolver, ainda “acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população³²⁶”.

Verifica-se que até mesmo a legislação ambiental prevê a possibilidade de regularização de ocupações consolidadas em áreas em que, a princípio, não seria permitida a intervenção humana. A resolução nº396/2006 do CONAMA prevê a Regularização Fundiária Sustentável em Áreas de Preservação Permanente, desde que contemple, entre outras medidas, a “melhoria das condições de sustentabilidade

³²⁴ Nesse sentido, destaca-se o caso do Jardim Eldorado, na região das Moradias Sabará, bairro CIC, em Curitiba, que passou por processo recente de reassentamento de famílias por justificativa ambiental. Conforme se verifica do procedimento nº. 0046.11.002005-7, do Ministério Público do Estado do Paraná, foi instaurado procedimento a fim de verificar violações de direitos pela COHAB-CT, órgão responsável pelas ações de regularização fundiária em Curitiba. O procedimento contém depoimentos e pesquisa que demonstram a série de direitos violados durante o processo de reassentamentos. Entre as violações apontadas, verifica-se que uma das preocupações recorrentes dos moradores é a ausência de indenizações pelo fato de serem obrigados a deixar residências. Afinal, não obstante seja oferecida a oportunidade de morar em outra comunidade, os atingidos devem adquirir, mediante pagamento, as casas oferecidas pela Companhia de Habitação. Não obstante haja subsídio, a fim de reduzir o valor das habitações produzidas para esse fim, este certamente não é suficiente para compensar os recursos investidos durante anos (ou décadas) nas moradias originárias. Saliente-se ainda que a área encontra-se sob disputa em ação de usucapião especial coletiva e que, não obstante a segurança da posse garantida pela proposição da ação de usucapião, há denúncia de que parte das famílias participantes da ação também foram removidas. PARANÁ. Ministério Público do Estado do Paraná. Procedimento nº. 0046.11.002005-7.

³²⁵ ALFONSIN, B.M. 1997, p.24

³²⁶ Ibidem.

urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores”³²⁷, além da identificação das áreas de risco (as quais não poderão ser regularizadas³²⁸) e a realização de audiências públicas³²⁹.

Quanto à regularização fundiária, incluindo as áreas de interesse ambiental, cumpre destacar também a Lei nº 11.977/2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. O art. 46³³⁰ da Lei estabelece que a regularização fundiária de assentamentos urbanos deverá garantir “o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”. Em seguida, nos artigos 61 e 62, dispõe sobre a regularização fundiária de interesse específico, a ser realizada de acordo com as restrições previstas na legislação ambiental, incluindo aquelas referentes à ocupação de Áreas de Preservação Permanente.

Deve-se dar atenção ainda à previsão da usucapião especial constitucional, no art. 183 da Constituição Federal, que permite a aquisição originária da propriedade urbana quando esta é utilizada com fim de moradia, ou a concessão de uso para fins de moradia, conforme previsão da Medida Provisória nº 2220/2001, fruto de intensa reivindicação popular. No caso da usucapião, deve-se destacar ainda a previsão de sua forma coletiva, conforme estabelece o art. 9º do Estatuto da Cidade. Nesse caso, é preciso ultrapassar as barreiras que impedem o acesso da população de baixa renda ao conhecimento de seus direitos e ao Poder Judiciário.

No que toca à legislação urbanística, os planos diretores mostram-se como instrumentos de fundamental importância, por permitirem o enfrentamento das questões de uso e ocupação do solo por meio de um processo participativo. Seu processo de formulação é também o processo de construção de um “consenso possível entre interesses individuais e interesses coletivos, e entre valores sociais e ambientais – ou seja, talvez não o cenário ideal, mas seguramente um cenário possível.”³³¹

Afinal, mais do que a resolução individual de conflitos, trata-se, aqui, de questões que atingem significativo número de pessoas e, em segunda análise, toda

³²⁷ BRASIL, CONAMA, 2006, Art. 9º, VI, “g”

³²⁸ Ibidem, Art 9º, VI, “d” e Art. 9º §2º.

³²⁹ Ibidem, CONAMA, 2006, Art. 9º, VI, “i”

³³⁰ BRASIL. *Lei 11.977/2009*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil-03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977compilado.htm>. Acesso em 02 nov.2011.

³³¹ FERNANDES, 2002b, p.361

a coletividade. Os direitos coletivos ao planejamento das cidades, à gestão democrática das cidades e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado devem ser integrados, assim como outros princípios jurídicos, à luz da função social e ambiental da propriedade ³³² e da cidade.

Em suma, a resolução da problemática urbano-ambiental perpassa, paralelamente a uma gestão integrada das dimensões urbana e ambiental, por um quadro mais amplo de reforma urbana. O “falso” conflito entre direito à moradia e direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não é um problema em si. Está inserido em um contexto muito mais amplo. A resolução dos problemas apenas será possível com a reversão do quadro atual de expansão urbana, possibilitando às cidades que cresçam “para dentro”, com ocupação de áreas subutilizadas nas regiões dotadas de infra-estrutura e barateamento dos custos da moradia, o que pode ser obtido com a aplicação de instrumentos sancionatórios à má utilização do solo urbano, como o IPTU progressivo.

Somente assim será possível garantir-se que sejam reduzidas as formas de ocupação irregular, que a cidade e a propriedade urbana cumpram sua função socioambiental, permitindo que o direito à cidade se estenda a todos habitantes e que o Brasil encontre-se, definitivamente, no paradigma de “cidades sustentáveis”, social e ambientalmente justas, proposto pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade.

³³² Ibidem,p.361

5. REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. *Justiça ambiental e construção social do risco*. Revista de Desenvolvimento e Meio Ambiente, nº5, jan/jun 2002, Curitiba:UFPR, 2002.

Disponível em:

<http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/2002/GT_MA_ST5_Achselrad_texto.pdf> Acesso em: 02 nov.2011

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Introdução. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes (Org.). *Direito à Moradia: Instrumentos e Experiências de Regularização Fundiária nas Cidades Brasileiras*. Rio de Janeiro: IPPUR: FASE, 1997, p.19-34

ALFONSIN, Jaques Távora. Do “diga que não estou” à relação entre pobreza e função social da terra no Brasil. In: ALFONSIN, Betânia e FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p.165-191

_____. Breve apontamento sobre a função social da propriedade e da posse urbanas à luz do novo Estatuto da Cidade. In: OSÓRIO, Letícia Marques (Org.). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p.39-60

_____. A função social da cidade e da propriedade privada urbana como propriedade de funções. In: PORTO ALEGRE. PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre. Porto Alegre: CEDIM: Unidade Editorial da Secretaria Municipal da Cultura, n.18, out.2004, 470p. p.11-42

ALVES, Carolina Caraíba Nazareth; GORSODORF, Leandro Franklin. A função social da propriedade urbana e os planos diretores: uma leitura da Região Metropolitana de Curitiba. In: CORTIANO JUNIOR, Eroulths; MEIRELLES, Jussara Maria Leal; FACHIN, Luiz Edson; NALIN, Paulo. (Coordenadores). *Apontamentos Críticos para o Direito Civil Contemporâneo: Anais o Projeto de Pesquisa Virada de Copérnico*. Curitiba: Juruá, 2009. p.239-264

BRASIL. Ministério das Cidades. *Déficit Habitacional no Brasil: 2007*. Brasília:Secretaria Nacional de Habitação, 2009. 128 p.

_____. Ministério do Meio Ambiente. *Resolução CONAMA nº 396*. Disponível em: < <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=562>> Acesso em: 02 nov. 2011

_____. Presidência da República. *Código Florestal*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4771.htm> Acesso em 02 nov. 2011

_____. Presidência da República. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 02 nov.2011

_____. Presidência da República. *Decreto n. 591*, de 6 de julho de 1992. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/pacto_dir_economicos.htm>. Acesso em: 02 nov. 2011.

_____. Presidência da República. Estatuto da Cidade (2001) – *Lei nº 10.257/2001* – Regulamenta os arts.182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm> Acesso em 02 nov.2011

_____. Presidência da República. Sistema Nacional de Unidades de Conservação (2000). *Lei nº 9985/2000 - Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm> Acesso em 20 nov. 2011.

_____. Presidência da República. *Código Civil de 2002*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm> Acesso em 02 nov.2011

_____. Presidência da República. *Lei 11.9777/2009*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil-03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977compilado.htm>. Acesso em 02 nov.2011.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 4.ed.rev. São Paulo: Saraiva, 2011.

CARTA MUNDIAL DO DIREITO À CIDADE. Fórum Social das Américas – Quito – Julho 2004 Fórum Mundial Urbano – Barcelona – Outubro 2004 Disponível em <http://www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=12> Acesso em 03.nov.2011

CURITIBA. COHAB. IPPUC. *Plano Municipal de Regularização Fundiária em Área de Preservação Permanente*. Anexo 1. Disponível em: <http://www.concidades.pr.gov.br/arquivos/File/DOC_IPPUC_Habitacao_Regul_Fund_APP_Anexo_I_Sintese_do_Diagnostico.pdf> Acesso em: 02 nov. 2011

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em: 02 nov. 2011

DESCHAMPS, Marley Vanice. *Estudo sobre a vulnerabilidade socioambiental da Região Metropolitana de Curitiba*. In. Cadernos MetrÓpole 19, 2008. p. 191-219.

_____. *Vulnerabilidade socioambiental na Região Metropolitana de Curitiba*. 192f. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2004.

FERNANDES, Edésio. Apresentação. In: OSÓRIO, Leticia Marques (Org.). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002a. p.7-13

_____. 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, 2002b. p. 351 – 371.

_____. O elo perdido: o desafio da gestão metropolitana. In: ALFONSIN, Betânia e FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p.359-367

_____. Cidade Legal x Ilegal. In: VALENÇA, Marcio Moraes (organizador). *Cidade (i)legal*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008a.p.21-42

_____. Do Código Civil ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. In: VALENÇA, Marcio Moraes (organizador). *Cidade (i)legal*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008b. p.43-62

_____. Reformando a ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: VALENÇA, Marcio Moraes (organizador). *Cidade (i)legal*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008c.p.63-72

GRAZIA, Grazia de. Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas. In: OSÓRIO, Leticia Marques (Org.). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p.15-37

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Sinopse do censo demográfico 2010*. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/sinopse/default_sino pse.shtml>. Acesso em: 05 set. 2011

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.

LEAL, Rogério Gesta. *A função social da propriedade e da cidade no Brasil – Aspectos jurídicos e políticos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado; Santa Cruz do Sul,RS: Edunisc, 1998.

LEFEBVRE, Henry. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.

MARÉS, Carlos Frederico. Introdução ao Direito Socioambiental. In: LIMA, A. (Org.). *O Direito para o Brasil Socioambiental*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 21-48.

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. 121-191

_____. MARICATO, Ermínia. Conhecer para resolver a cidade ilegal. Disponível em:
http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_conhecercidadeilegal.pdf

MENDONÇA, Francisco. S.A.U – Sistema Socioambiental Urbano: Uma abordagem dos problemas socioambientais da cidade. In: MENDONÇA, Francisco. (Org.) *Impactos Socioambientais Urbanos*. ed.atual. Curitiba: Editora UFPR, 2004.p.185-208

MENEZES, Claudino Luiz. *Desenvolvimento urbano e meio ambiente: A experiência de Curitiba*. Campinas: Papius, 1996.

MOLINARO, Carlos Alberto. *Direito à Cidade e Proibição de Retrocesso*. In: PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre. Porto Alegre: CEDIM, nº 23, 2009, p.56.

MORAES, Maria Celina Bodin. *O conceito de dignidade da pessoa humana e o novo Código Civil: uma análise crítica*. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 111-144

NEVES, Lafayette Santos. *Movimento Popular e Transporte Coletivo em Curitiba (1970-1990)*. Curitiba: Editora Gráfica Popular: CEFURIA, 2006.

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

OSÓRIO, Leticia Marques. Direito à cidade como direito humano coletivo. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Orgs.) *Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p.193-214

PACTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. *Adotado e aberto à assinatura, ratificação e adesão pela resolução 2200A (XXI) da Assembléia Geral das Nações Unidas, de 16 de Dezembro de 1966. Entrada em vigor na ordem internacional: 3 de Janeiro de 1976, em conformidade com o artigo 27.º*. Disponível em:
 <<http://www.prr4.mpf.gov.br/pesquisaPauloLeivas/arquivos/PIDESC.pdf>> Acesso em 02 nov.2011

RODRIGUES, Arlete Moysés. *Problemática ambiental = Agenda política – Espaço, Território, Classes Sociais*. Disponível em: <<http://www.forumreformaurbana.org.br/index.php/documentos-do-fnru/42-grupo-de-trabalho/72-planejamento-territorial-g-problematICA-ambiental--agendo-politICA-espaco-territorio-classes-sociais.html>> Acesso em 12 set. 2011

RODRIGUES, Arlete Moysés. Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço. Cadernos Metrópole, n.º.12, 2.º sem. 2004, p.12

ROLNIK, Raquel. *O que   cidade?* São Paulo: Brasiliense, 1995.

_____. *Os desafios para a política urbana brasileira*. Entrevista concedida a Gisele de Oliveira. Disponível em: <<http://raquelrolnik.wordpress.com/2009/10/19/os-desafios-para-a-politica-urbana-brasileira/>> Acesso em: 20.set.2011>

_____. *Moradia   mais que um objeto físico de quatro paredes*. (Entrevista) In: *e-metropolis*, n.º5, ano 2, jun. 2011. Disponível em: <<http://www.emetropolis.net/pt/edicoes-antiores>> Acesso em: 10 out. 2011.

_____. *Regula o Urbanística no Brasil – Conquistas e desafios de um modelo em constru o*. Disponível em: <<http://raquelrolnik.files.wordpress.com/2009/10/regulacao-urbanistica-no-brasil.pdf>> Acesso em: 10 out. 2011

_____. *“Programa Mananciais” despeja milhares de famílias em São Paulo sem respeitar seus direitos básicos*. Disponível em: <<http://raquelrolnik.wordpress.com/2010/03/29/programa-mananciais-despeja-milhares-de-familias-sem-respeitar-seus-direitos-basicos/>>. Acesso em 05 nov.2011

SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e novos direitos*. São Paulo: Petrópolis, 2005.

SANTOS, Milton. *A urbaniza o brasileira*. 5.ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Ambiental Constitucional – Estudos sobre a Constitui o, os Direitos Fundamentais e a Prote o do Ambiente*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 8.ed.rev.atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

_____. A eficácia e efetividade do direito   moradia na sua dimensão negativa (defensiva): análise crítica   luz de alguns exemplos. *Revista Jurídica Themis*, Edi o Especial Semana Acadêmica do CAHS. Curitiba: CAHS, p. 57-83, 2008.

SAULE JUNIOR, Nelson. O direito   moradia como responsabilidade do Estado brasileiro. In: SAULE JUNIOR, Nelson. (Coord.). *Direito   Cidade – Trilhas Legais para o direito às cidades sustentáveis*. São Paulo: Instituto Polis, 1999, p. 63 – 126

_____. Instrumentos de monitoramento do direito humano à moradia adequada. In: ALFONSIN, Betânia e FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p.215-250.

_____. *O Direito à Cidade como paradigma da governança urbana democrática*. Publicado em 30/03/2005. Disponível em: <http://institutoapoar.org.br/imagens/bibliotecas/O_Direito_a_Cidade_como_paradigma_da_governanca_urbana_democratica.pdf> Acesso em 03 nov.2011

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 31.ed.rev.atual. São Paulo: Malheiros, 2007

VARGAS DE FARIA, José Ricardo. *Quem cria as ocupações irregulares é o processo social*. Entrevista. Disponível em: <<http://www.senge-pr.org.br/jornal.asp?codJor=15&codNoticia=88>> Acesso em: 20 set. 2011

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS (1991). *The right to adequate housing (Art. 11 (1))*:13/12/1991. Disponível em: <<http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/%28Symbol%29/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?Opendocument>>. Acesso em 02 nov.2011

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS (1997). *The right to adequate housing (Art. 11.1): forced evictions* : 20/05/1997. Disponível em: <<http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/959f71e476284596802564c3005d8d50?Opendocument>>. Acesso em: 02 nov.2011.