

MARIA JÚLIA ALMEIDA DA SILVA ALVES

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL COMO
INSTRUMENTO PARA O DIREITO À CIDADE:
POR UMA NOVA ÉTICA URBANA À LUZ DE RONALD DWORKIN**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito, Instituto de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Pará.

Área de Concentração: Direitos Humanos.

Linha de Pesquisa: Direitos Humanos e Meio Ambiente.

Orientadora: Prof. Dr. Daniella Maria dos Santos Dias

Belém

2010

MARIA JÚLIA ALMEIDA DA SILVA ALVES

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL COMO
INSTRUMENTO PARA O DIREITO À CIDADE:
POR UMA NOVA ÉTICA URBANA À LUZ DE RONALD DWORKIN**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito, Instituto de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Pará.

Área de Concentração: Direitos Humanos.

Linha de Pesquisa: Direitos Humanos e Meio Ambiente.

Orientadora: Prof. Dr. Daniella Maria dos Santos Dias

Data de apresentação e aprovação: Belém-PA, 21/ 09 / 2010

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Daniella Maria dos Santos Dias - Orientadora
Universidade Federal do Pará - UFPA

Prof. Dr. Nelson Saule Júnior - Membro
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP

Prof. Dr. José Claudio Monteiro de Brito Filho – Membro
Universidade Federal do Pará - UFPA

AGRADECIMENTOS

À CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior e à Universidade Federal do Pará, pelo apoio concedido ao desenvolvimento desta pesquisa.

À Prof. Dra. Daniella Dias, por ter compartilhado comigo seu conhecimento jurídico, sua experiência profissional e ter me permitido fazer parte de sua vida: obrigada pela confiança em mim depositada e pelo inigualável desempenho da função de orientação. Sua perspicácia é inspiradora, e seus conselhos me servirão não apenas para este trabalho, mas para toda a vida.

Ao Programa de Pós-Graduação em Direito do Instituto de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Pará, pela excelência dos docentes com os quais convivi durante os dois anos de desenvolvimento deste trabalho, especialmente aos professores Dr. José Claudio Monteiro de Britto Filho, Dr. Fernando Scaff, Dr. Antônio Maués e Dra. Jane Beltrão: muito obrigada pelas contribuições tão valiosas ao meu crescimento intelectual.

Ao Celestino, meu marido, por sua compreensão amorosa e por seu apoio incondicional. Obrigada por ser meu companheiro na vida.

À minha família e aos meus amigos, pessoas com as quais compartilho a singular experiência de concluir este importante passo de minha vida, cujo trajeto me custou dois anos de sacrifícios que eles presenciaram e compreenderam, com amor e paciência.

A todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram para o êxito deste trabalho.

À Deus, sobre todas as coisas.

*“Deve ter alamedas verdes
A cidade dos meus amores
E, quem dera, os moradores
E o Prefeito e os varredores
E os pintores e os vendedores
E as senhoras e os senhores
Fossem somente crianças.”*

(A cidade ideal, de Chico Buarque,
em *Os Saltimbancos*)

RESUMO

O presente trabalho realiza a análise dos processos de urbanização, cuja característica marcante é a segregação econômica, social e espacial da população de baixa renda, perceptível pelo fenômeno de periferização urbana vivenciado por este segmento social. Sem vias de acesso formal à terra urbana, a população de baixa renda residente em centros urbanos promove a ocupação irregular de áreas desprovidas ou carentes de infraestrutura e serviços urbanos, as quais, em geral, não são requisitadas pelo mercado imobiliário formal. A forma de apropriação desigual dos espaços territoriais é fruto do modo de apropriação do modo capitalista. Nesse contexto de desigualdade, exclusão, segregação se insere a questão da ocupação irregular nas margens de cursos d'água situadas no meio urbano, áreas estas especialmente protegidas pela legislação ambiental, tema que nos remete ao foco principal da dissertação: o estudo da possibilidade de implementação de ações de regularização fundiária sustentável em ocupações de interesse social, consolidadas em áreas urbanas situadas às margens de cursos d'água, analisada como instrumento de combate ao processo de segregação socioespacial vivenciado pela população de baixa renda em decorrência do processo de produção capitalista dos espaços urbanos. Para tanto, a partir da análise de casos concretos utiliza-se as ações de regularização como instrumento para a consecução do direito às cidades sustentáveis, albergado no ordenamento jurídico brasileiro na Lei nº10.257/2001, afirmando-o como um direito fundamental, a partir da teoria do jusfilósofo Ronald Dworkin. A problemática que a dissertação revela reside no aparente conflito ante a necessidade de atendimento dos direitos fundamentais das populações residentes destas ocupações e o dever de manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, cuja solução é pautada pelo sopesamento de princípios, e valores neles incutidos, com fundamento no conceito de direito como integridade, também desenvolvido por Ronald Dworkin.

Palavras-chaves: Segregação socioespacial; Direito à cidade sustentável; Regularização fundiária sustentável.

ABSTRACT

This work makes an analysis of the urbanization's process, which principal characteristic is the economic social and spatial segregation of low-income population, noticeable by the phenomenon of urban periphery experienced by this segment of society. Without ways to formal access to urban land, the low-income population residing in urban areas promotes the illegal occupation of areas that lack or poor infrastructure and urban services, which generally are not required by the formal housing market. The unequal form of urban spaces appropriation is because of the capitalist way of appropriation. In this context of inequality, exclusion, segregation it is inserted the issue of illegal occupation of the margins of water courses located in urban areas, which are especially protected by environmental legislation, what lead us to the principal target of this work: the possibility of implementing actions of sustainable land regularization in occupations of social interest, consolidated in urban areas located on the banks of water courses, analyzed as a tool to combat the social-spatial segregation process experienced by the low-income population due to the capitalist production process of urban spaces. To do so since the concrete analyses of two cases it uses the regularization actions as an instrument for achieving the right to sustainable cities, housed in the Brazilian legal in Federal Law No. 10.257/2001, claiming it as a fundamental right, based on equality theory of legal philosopher Ronald Dworkin. The problematic issue that the work reveals is the apparent conflict between the need for care of the fundamental rights of the resident population of these occupations and the duty to maintain an ecologically balanced environment, of which solution is guided by weighing up the principles and values instilled in them, based on the concept of law as integrity, also developed by Ronald Dworkin.

Keywords: Social-spatial segregation; Right do sustainable cities; Sustainable land regularization.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	9
2 A AFIRMAÇÃO DO DIREITO ÀS CIDADES SUSTENTÁVEIS COMO ALTERNATIVA À FORMAÇÃO CAPITALISTA DO ESPAÇO URBANO.....	20
2.1 A CIDADE E O CAPITALISMO OU A CIDADE NO CAPITALISMO.....	21
2.1.1 Contornos da lógica espacial capitalista.....	21
2.1.2 Atuação estatal no capitalismo liberal e os níveis de segregação socioespacial.....	24
2.1.3 Neoliberalismo, globalização e novas limitações ao desenvolvimento urbano.....	26
2.2 SUSTENTABILIDADE: UM NOVO DISCURSO EM FACE DO CAPITALISMO.....	28
2.3 CIDADES SUSTENTÁVEIS: DO DISCURSO AO DIREITO.....	32
2.3.1 Marco jurídico do Direito às cidades sustentáveis.....	33
2.3.2 Elementos do Direito às cidades sustentáveis.....	42
2.3.3 O Direito às Cidades Sustentáveis como Direito Fundamental: igualdade em Ronald Dworkin.....	53
3 ESTRATÉGIAS PARA IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO ÀS CIDADES SUSTENTÁVEIS: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL.....	62
3.1 DIMENSÕES E OBJETIVOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS ÀS AÇÕES DE REGULARIZAÇÃO.....	63
3.2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE LOCALIZADAS ÀS MARGENS DE CURSOS D'ÁGUA: MARCO JURÍDICO-TEÓRICO.....	84
3.3 DIREITO À CIDADE E DIREITO AO MEIO AMBIENTE: CONFLITO?.....	100
4. MUNICÍPIO DE BELÉM, PARÁ: CENÁRIO DE ANÁLISE DA SUSTENTABILIDADE URBANA.....	105
4.1 HISTÓRICO DA OCUPAÇÃO URBANA DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM: PERIFERIZAÇÃO E SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL DA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA.....	106
4.2 DESAFIOS PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO: SUSTENABILIDADE URBANA NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM.....	114
4.3 O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO JURÍDICO DA	

SUSTENTABILIDADE URBANA: POSSIBILIDADES E LIMITAÇÕES DO PLANO DIRETOR DE BELÉM.....	122
4.4 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL NO MUNICÍPIO DE BELÉM: ALTERNATIVA AO DESENVOLVIMENTO DA RMB.....	126
5 CONCLUSÕES.....	134
REFERÊNCIAS.....	139

1 INTRODUÇÃO

1.1 DELIMITAÇÃO DO TEMA E JUSTIFICATIVA

No último século a sociedade mundial se transformou em uma sociedade eminentemente urbana. A Organização das Nações Unidas estima que, em 2008 mais de 50% da população mundial já estava vivendo em centros urbanos. No Brasil, no ano 2000 esse percentual já ultrapassava 80% da população.

Para além do inchaço populacional das cidades, a grande preocupação atual é com a redução das desigualdades sociais e a melhoria da qualidade de vida para os residentes urbanos. Tal preocupação se deve ao fato de que a urbanização mundial e, também, a brasileira, deu-se de forma caracteristicamente desigual, sobretudo no que concerne ao acesso à terra urbana dotada de infraestrutura e serviços urbanos.

A prevalência do paradigma capitalista liberal a reger as formas de apropriação privada do solo urbano – que, no Brasil, se sustentou no ordenamento jurídico então vigente, especialmente no modelo de propriedade insculpido no Código Civil de 1916 – propiciou a consolidação de um modelo de (re)produção do espaço urbano que se caracteriza, de um lado, pelo auferição de renda por meio do aluguel e pela especulação imobiliária, e, de outro lado, pela segregação socioespacial do segmento populacional de menor poder aquisitivo que, sem dispor de vias de acesso formal ao mercado imobiliário urbano, ocupa ilegalmente as áreas geralmente não requisitadas por este mercado, como áreas de ocupação proibida, a exemplo das margens de cursos d'água.

As áreas situadas às margens de cursos d'água são classificadas como Áreas de Preservação Permanente pela Lei nº. 4.771/65 – o Código Florestal – que estabelece metragens variadas nas quais a ocupação humana é proibida – ou deve ser, ao menos, evitada – com vistas à manutenção da integridade do meio ambiente e à proteção dos recursos hídricos. Considerando este óbice legal, tais áreas permaneceram fora do interesse do mercado imobiliário formal, constituindo uma reserva de terra urbana que passou a ser ocupada, principalmente, pela população de baixa renda.

A proliferação da ocupação ilegal do solo – que se tornou a regra, e não a exceção, da forma de acesso à terra urbana nas cidades brasileiras – fez surgir a necessidade de repensar o modelo de desenvolvimento urbano e prover soluções à questão da apropriação ilegal da terra urbana, contexto no qual foi criado o instituto da regularização fundiária como instrumento de controle do uso e ocupação do solo, atualmente definido como o “conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam a regularização de assentamentos irregulares e à titulação dos seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o

pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”, consoante o art. 46 da Lei nº. 11.977/2009.

Por outro lado, a existência de legislação ambiental protecionista, expressamente proibitiva sobre a ocupação de áreas marginais – classificadas como Áreas de Preservação Permanente pela Lei nº. 4.771/65, o Código Florestal – originou a questão que se tem como objeto de estudo neste trabalho: como compatibilizar o atendimento às necessidades básicas da população de baixa renda, no que concerne ao provimento de moradias integradas social e espacialmente ao tecido urbano, e, concomitantemente, respeitar a legislação ambiental, com vistas à manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado?

A importância da análise da questão se manifesta no fato de que, não raramente, as ações de regularização fundiária empreendidas pelo Poder Público em assentamentos ilegais situados às margens de cursos d’água são obstaculizadas pela oposição de argumentos ambientalistas, pois o privilégio conferido à proteção ambiental enseja, geralmente, que a regularização fundiária seja acompanhada de uma política de remoção – para áreas distantes do centro da cidade – da população de baixa renda da área de ocupação original, reforçando o processo de segregação socioespacial desta população; ao passo que a garantia dos direitos fundamentais dos indivíduos fundamenta ações que preconizam a permanência da população na área já ocupada, possibilitando sua integração social e espacial à cidade e o acesso aos benefícios por ela oferecidos.

Neste sentido, como consequência do problema central, busca-se responder aos seguintes questionamentos: quais os parâmetros legais e éticos atuais relacionados ao desenvolvimento urbano? Qual o conteúdo e significado do direito às cidades sustentáveis, insculpido no art. 2º da Lei nº. 10.257/2001? Quais os fundamentos das ações de regularização fundiária sustentável e da proteção ambiental conferida às margens de cursos d’água? Na busca por uma sociedade urbana igualitária, com vistas à garantia do direito às cidades sustentáveis, é justo que valores ambientais se sobreponham indistintamente sobre os valores sociais inerentes à questão das ocupações ilegais? Ou é possível que, em determinadas circunstâncias, seja mitigada a aplicação da legislação ambiental em prol da integração socioespacial e da segurança da posse conferidas à população de baixa renda, por meio das ações de regularização fundiária sustentável?

A resposta aos questionamentos suscitados perpassa pela compreensão de que a reprodução do modelo de urbanização capitalista, levado ao extremo pela globalização e pelo neoliberalismo, foi responsável pelo descontrole do processo de expansão urbana. A elevação

dos problemas urbanos a um nível crítico, principalmente no que se refere às condições de vida da população de baixa renda, pôs em cheque o modelo de crescimento até então vigente.

Em substituição à ideologia capitalista pura que, sobre o espaço urbano, implicava na predominância do preço da terra e dos interesses do mercado imobiliário como parâmetros para a oferta da terra urbana, surge o paradigma da sustentabilidade, ideal ético forjado para fundamentar um novo modo de vida, vinculado à promoção da igualdade e da justiça social em diversas dimensões das relações: econômica, ambiental, social, espacial, cultural e política.

O problema central tratado pelo ideal do desenvolvimento sustentável é: como equacionar o crescimento econômico com a utilização racional dos recursos, com vistas à melhoria das condições de vida da população com impacto mínimo ao meio ambiente?

Tratando-se de espaço urbano, como equacionar os interesses do mercado imobiliário com a organização das formas de acesso à terra urbana, com a finalidade de promover a melhoria das condições de vida da população e minimizar o impacto ambiental? Neste contexto se insere a preocupação com a questão das ocupações ilegais situadas as margens de cursos d'água.

A apropriação do discurso da sustentabilidade no âmbito das discussões sobre as questões urbanas inspirou a formulação do ideal de cidades sustentáveis. Os debates surgidos no contexto dos movimentos sociais urbanos brasileiros, formados a partir da década de 1960 ante o aprofundamento das desigualdades sociais em razão da rápida urbanização, inspiraram a internacionalização da discussão sobre o modelo de cidade que o mundo objetivava desenvolver.

Assim, enquanto no Brasil a pressão político-social exercida por estes movimentos organizados culminou na introdução do Capítulo “Da Política Urbana” na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, os marcos internacionais no que se refere à evolução do conceito de cidades sustentáveis e as vias para sua implementação são a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – Eco-92, que resultou na edição da Agenda 21, e a Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, ocorrida em 1996, cujo resultado normativo foi a Agenda Habitat.

O resultado de todo este debate público sobre a questão da sustentabilidade urbana veio com o conceito de cidades sustentáveis insculpido no art. 2º da Lei nº. 10.257, de 2001 – o Estatuto da Cidade, que o define como “direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”.

Com a edição desta lei, a sustentabilidade urbana ultrapassou o plano da mera discussão teórica e passou a ter incontestável suporte jurídico, compondo o eixo central do sistema de normas a reger a política urbana brasileira. Diretamente vinculado ao cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, o direito às cidades sustentáveis revela a necessidade de se transformar a cidade não apenas em sua estrutura física, mas, sobretudo, em seu ambiente ético.

A compreensão de que este novo modelo de urbanização proposto está umbilicalmente ligado à promoção da justiça social e ao respeito à dignidade humana trouxe possibilidade de combate legal à mercantilização da terra urbana e ao processo de exclusão socioespacial da população de baixa renda, decorrentes do modelo de desenvolvimento urbano forjado sob a égide do sistema jurídico anteriormente vigente, denotadas pela questão da ilegalidade urbana.

A heterogeneidade da ilegalidade demanda compreensão das especificidades e elaboração de soluções diferenciadas. Dizem-se ilegais as ocupações que se constituem ao arrepio da legislação urbanística, imobiliária ou ambiental. A tipologia da ilegalidade é ampla e não se restringe a segmentos sociais determinados. A classificação da ilegalidade subdivide-se em irregularidade e clandestinidade: é irregular a ocupação que inicia de forma legal e, posteriormente, no decorrer da implantação do projeto, deixa de obedecer ao que fora previamente estabelecido; a clandestinidade, por sua vez, se refere às ocupações que ocorrem à revelia do conhecimento ou da aprovação e intervenção do Poder Público.

A clandestinidade pode ser operada tanto por segmentos sociais de alta renda – com a implantação de condomínios de luxo não autorizados pelo Poder Público, por exemplo – como pela população de baixa renda, de forma espontânea ou organizada por movimentos populares. A esta segunda hipótese convencionou-se chamar de ocupações de interesse social, dadas as especificidades características deste tipo de ocupação ilegal: utilização do solo urbano para fins eminentemente residenciais; predominância da população de baixa renda; ausência de planejamento da ocupação; e, o mais importante, a precariedade da infraestrutura urbana instalada. A precariedade da infraestrutura é, sem dúvida, o aspecto principal das ocupações de interesse social, pois significa o maior fator de risco ambiental e social para a população residente, que se submete a tais condições habitacionais em busca de aproximação ao corpo da cidade formalmente construída.

Não apenas o mercado contribuiu para este cenário, como também o Estado, uma vez que, a despeito do discurso igualitário do planejamento urbano, a atuação estatal não foi suficiente para inibir o crescimento urbano desordenado. Sem prover opções suficientes de moradia digna à população de baixa renda e, por outro lado, promovendo a alocação desigual

da infraestrutura e serviços urbanos, em prol dos interesses dos produtores capitalistas e em detrimento das necessidades fundamentais da totalidade da população, o Estado contribuiu, comissa ou omissivamente, para o aprofundamento da diferenciação do espaço urbano.

Portanto, fez-se urgente que o ideal de renovação urbana contido no arcabouço jurídico-normativo construído desde 1970 se refletisse no plano fático, o que o Estado buscou fazer por meio do instituto da regularização fundiária, com vistas a mitigar as desigualdades sociais e compensar a população de baixa renda pelos malefícios advindos da predominância do paradigma privatista na construção dos espaços urbanos.

O objetivo deste trabalho é compreender a lógica segregante que atuou como paradigma à formatação dos espaços urbanos brasileiros, e apontar caminhos para a construção de um novo modelo urbano, pautado em uma concepção ética igualitária e inclusiva, com vistas a integração da população de baixa renda residente em ocupação de interesse social situadas às margens dos cursos d'água ao tecido urbano formalmente construído, por meio de ações de regularização fundiária sustentável.

Como fundamentação jurídica deste novo modelo urbano serão utilizados os instrumentos já postos na legislação brasileira, como a função social da propriedade e da cidade, insculpidos na Constituição Federal de 1988, e, sobretudo o direito às cidades sustentáveis, insculpido no art. 2º da Lei nº. 10.257/2001, o qual é invocado como direito fundamental apto a funcionar como um atenuante da lógica capitalista sobre os espaços urbanos. Não obstante sua importância no âmbito legislativo, a fundamentalidade do direito às cidades sustentáveis é justificada, também, pela teoria da justiça desenvolvida por Ronald Dworkin. Afirma-se: a garantia do direito às cidades sustentáveis é condição essencial à igualdade de recursos entre os indivíduos.

No âmbito prático, para a implementação deste direito fundamental, expõe-se a regularização fundiária sustentável, instituto jurídico expresso também pela Lei nº. 10.257/2001, e regulamentado pela Lei nº. 11.977/2009, a fim de firmar o referencial normativo que, a par das disposições da Constituição Federal de 1988 sobre o tema, permite garantir o direito subjetivo das populações residentes em áreas de ocupação de interesse social consolidada a permanecerem na área e desfrutarem de segurança na posse exercida, mesmo em se tratando de ocupações situadas às margens dos cursos d'água.

De certo que a existência desta legislação não implica que os objetivos das ações de regularização fundiária sejam sempre, e facilmente, alcançados. Mas a argumentação expendida ao longo deste trabalho revelará a hipótese de que as ações de regularização fundiária sustentável são um instrumento eficaz à construção das cidades sustentáveis,

funcionando ao curto prazo como medida reparadora da segregação socioespacial que vem tradicionalmente sofrendo a população de baixa renda residente nos centros urbanos, e ao longo prazo fundamentando a construção de uma nova ética urbana, pautada na promoção dos valores de igualdade e sustentabilidade.

A proteção ao meio ambiente não pode servir de argumento ao desrespeito de direitos fundamentais dos cidadãos, sobretudo dos grupos vulneráveis, como a população de baixa renda. A reflexão que será desenvolvida ao longo deste trabalho elucidará a ausência de conflito real entre as normas em debate, revelando que ambas têm como objetivo comum a promoção da qualidade de vida humana e, portanto, na situação em tela, é possível ocorrer a flexibilização das normas ambientais em prol da promoção da igualdade, por meio da integração socioespacial da população de baixa renda residente às margens de cursos d'água.

A discussão se revela importante dada a magnitude da questão da ocupação ilegal nos espaços urbanos brasileiros e a urgente necessidade de reversão do modelo de desenvolvimento urbano. Os dispositivos legais existem, mas é necessário que se apontem caminhos para a sua concretização, demonstrando sua importância e eficácia.

A Região Metropolitana de Belém é utilizada como cenário de análise da validade dos pressupostos teóricos firmados, a fim de demonstrar, em concreto, a histórica formação capitalista do espaço urbano, com a segregação característica marcada pela ocupação ilegal das margens de cursos d'água pela população de baixa renda. O modelo de desenvolvimento urbano do Município de Belém revela o seu esgotamento, reclamando a implementação de instrumentos voltados à consecução do direito às cidades sustentáveis. Para tanto, a regularização fundiária se mostra como alternativa à promoção da integração socioespacial da população de baixa renda e conseqüente melhoria da qualidade de sua vida, ainda que, por vezes, em detrimento do cumprimento estrito da legislação ambiental.

1.2 MARCO TEÓRICO-NORMATIVO

Este trabalho segue o entendimento de que a prevalência da lógica capitalista liberal sobre as formas de apropriação do espaço urbano conduziu ao modelo de cidade essencialmente desigual e segregante, caracterizada, principalmente, diferenciação dos espaços habitados pelas distintas classes sociais, reservando a periferia à população de baixa renda. Este entendimento encontra suporte nas análises geográfica e sociológica desenvolvidas, respectivamente, por David Harvey e Jean Lojkin sobre os mecanismos capitalistas de produção e reprodução dos espaços urbanos.

A escolha desta linha teórica se justifica pelo fato de que, para além do determinismo econômico, demonstram a complexidade da interação mercado-Estado-sociedade na forma de apropriação do espaço urbano, elucidando a relação assimétrica entre os diferentes valores atribuídos aos aspectos territoriais, sociais, econômicas e culturais para a consolidação de determinado modelo de espaço urbano. Isto é, sem desprezar os fatores que influenciam na conformação territorial do espaço urbano, as análises de Harvey e Lojkin demonstram a preponderância dos interesses econômicos como característica da urbanização capitalista, sendo este o cerne da desigualdade intra-urbana.

Ao se demonstrar o esgotamento deste padrão de crescimento urbano, dado o nível crítico dos problemas urbanos, insere-se o debate sobre a questão sustentabilidade urbana, utilizando-se como paradigma a concepção do desenvolvimento sustentável multidimensional desenvolvida por Ignacy Sachs. Assim é que se estabelece que o desenvolvimento urbano igualitário só poderá ser alcançado quando levar em consideração os aspectos sociais, econômicos, ambientais, territoriais, culturais e políticos.

Este ideal também se reflete nas normas internacionais, como a Agenda 21 e a Agenda Habitat, que contribuíram para a formulação do conceito jurídico de cidades sustentáveis, o qual se encontra legalmente definido no art. 2º da Lei nº. 10.257/2001, que, por sua vez, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. A interpretação deste arcabouço normativo, conjugado com as elaborações doutrinárias formuladas, principalmente, pelos juristas e urbanistas Henry Lefebvre, Betânia de Moraes Alfonsin, Edésio Fernandes, Laura Machado de Mello Bueno e Nelson Saule Júnior, consolidam a vinculação entre a concretização do direito às cidades sustentáveis e o resgate dos valores de igualdade e respeito à dignidade humana, revelando-se um novo direito fundamental.

A jusfundamentalidade do direito as cidades sustentáveis é, ainda, filosoficamente corroborada pelo conceito de igualdade de recursos apresentado por Ronald Dworkin no contexto de sua teoria da justiça, que foi escolhida como referencial teórico por apresentar aplicabilidade às sociedades pluralistas contemporâneas e possibilitar a defesa de um modelo de capitalismo liberal atenuado, onde o crescimento econômico é ponderado pela necessidade de respeito aos direitos fundamentais e de promoção de justiça social.

Como instrumento de concretização deste direito fundamental, a regularização fundiária sustentável é apresentada a partir de sua dicção legal, contida na Lei nº. 11.977/2009, bem como no conceito elaborado por Betânia Alfonsin, que condensa a tríplice preocupação envolvida no instituto: a legalização da posse, a melhoria das condições

habitacionais e, por fim, o resgate ético da cidadania efetivada por meio da integração socioespacial da população de baixa renda à cidade formalmente construída.

A questão da proteção jurídica conferida às margens dos cursos d'água é analisada pela perspectiva legal, principalmente pela Lei nº4.771/65, Resoluções Normativas do Conselho Nacional do Meio Ambiente números 302 e 303, de 2002 e Resolução Normativa nº369/2006. Para justificar a prevalência do fundamento antropocêntrico da proteção ao meio ambiente, o trabalho respalda-se, principalmente, no posicionamento de Celso Antônio Pacheco Fiorillo e de Paulo de Bessa Antunes, a fim de concluir que os direitos urbanístico e ambiental fundamentam-se no mesmo pilar, qual seja a dignidade humana, e, assim, eventuais conflitos entre as disposições da legislação urbanística e da legislação ambiental devem ser resolvidos pelo sopesamento de valores diante do caso concreto, pois não é possível afirmar a prevalência, *a priori*, de determinado comando legal sobre outro.

Neste contexto, a abordagem filosófica sobre conflitos normativos utiliza como referencial o conceito de direito desenvolvido por Ronald Dworkin, o direito como integridade. Esta escolha se deve ao fato de que este conceito permite sustentar a hipótese de ausência de conflitos entre normas de um mesmo ordenamento jurídico, o que corrobora o que é defendido aqui.

Para a análise em concreto da discussão suscitada, o Município de Belém, Pará, e sua região metropolitana são utilizados como cenário de análise, com dados coletados, principalmente, nos órgãos públicos do Governo do Estado, como a Secretaria de Desenvolvimento Urbano-SEDURB e Companhia de Habitação do Estado do Pará-COHAB.

1.3 OBJETIVOS SECCIONAIS E ESTRUTURA DO TRABALHO

O trabalho encontra-se dividido em três capítulos, cada qual com objetivo próprio na concatenação de idéias que conduziram às conclusões ao final apresentadas. No primeiro capítulo, o objetivo é demonstrar a lógica segregante que vem pautando a produção dos espaços urbanos sob a égide do sistema capitalista de produção, e afirmar o direito às cidades sustentáveis como um contraponto em face da atuação do capital na conformação territorial urbana, como suporte jurídico para um planejamento urbano que compreenda as cidades como espaços de gozo pleno dos Direitos Humanos.

Inicialmente, é apresentada uma síntese das análises sobre a formação capitalista do espaço, a fim de demonstrar de que forma o sistema capitalista de produção vem interferindo no processo de desenvolvimento urbano gerando e reforçando um padrão de urbanização

essencialmente excludente e insustentável a longo prazo, caracterizado pela periferização da população de baixa renda.

Para tanto, é dado destaque à renda fundiária urbana e à especulação imobiliária como fatores que pressionam a expulsão da população de baixa renda para áreas urbanas desprovidas de infraestrutura, originando o cenário de periferização que caracteriza os centros urbanos brasileiros, onde a maior parte da população de baixa renda é condenada a condições de vida precárias, e revelando a desigualdade inerente ao cenário urbano capitalista.

Em seguida, é exposto o paradigma da sustentabilidade, com um breve histórico do conceito de desenvolvimento sustentável e a conexão do seu conteúdo com a idéia da promoção de igualdade e justiça nos espaços urbanos, em diversas dimensões – social, cultural, ambiental, política, econômica e territorial – dando-se especial relevo à sustentabilidade territorial, ambiental e social, conforme o tema central da dissertação. A apropriação do ideal da sustentabilidade no conceito de cidades sustentáveis, que pautará os fundamentos doutrinários e jurídicos que possibilitarão a afirmação do direito às cidades sustentáveis como fundamento para a ruptura com o padrão de crescimento urbano segregante determinado pelo modo de produção capitalista.

São analisados os documentos mais recentes elaborados no âmbito internacional, como a Agenda 21 e a Agenda Habitat. No âmbito nacional, serão trabalhadas as normas constitucionais, sobretudo o capítulo sobre política urbana, bem como o Estatuto da Cidade, Lei nº10.257/2001, que fornece um conceito legal de direito às cidades sustentáveis.

A partir deste conceito serão trabalhados de forma sintética os elementos do Direito às Cidades sustentáveis, como a moradia, o trabalho, o saneamento, o transporte e lazer, para afirmá-lo como um Direito Fundamental, vinculando sua consecução ao respeito à dignidade da pessoa humana, à qualidade de vida nos centros urbanos e ao resgate da cidadania por meio da promoção da igualdade entre os indivíduos.

Por fim, a teoria da igualdade de recursos desenvolvida por Ronald Dworkin é utilizada de forma a corroborar a fundamentalidade do direito às cidades sustentáveis, defendendo-o como um recurso indispensável ao alcance da igualdade entre os indivíduos.

No segundo capítulo, tem-se como objetivo geral a apresentação da regularização fundiária sustentável como instrumento apto à concretizar o direito às cidades sustentáveis, dando relevo a sua função de integração socioespacial na solução da problemática da permanência da população onde haja ocupação consolidada em áreas de preservação permanente localizadas às margens de cursos d'água.

Para tanto, é trabalhado o conceito de regularização fundiária, abordando as dimensões do instituto: jurídica, social, urbanística e ambiental, enfatizando o objetivo de integração socioespacial da população de baixa renda. Devidamente enfatizada a questão da necessidade de permanência da população como alternativa à periferização excludente engendrada pelo sistema capitalista, é inserida a problemática das ocupações irregulares às margens de cursos d'água, que são áreas especialmente protegidas definidas como de proteção permanente pelo Código Florestal Brasileiro, Lei nº. 4.771/65.

São, então, discutidos os fundamentos da instituição das áreas de preservação, a partir da análise das correntes teóricas que fundamentam a instituição de espaços territoriais especialmente protegidos. Após estas considerações, é feita uma reflexão sobre a eventual existência de conflito entre a garantia do direito às cidades sustentáveis e o direito à preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Esta reflexão será pautada na afirmação do caráter antropocêntrico das normas de proteção ambiental que, aliado à constatação da concentração humana majoritariamente nos espaços urbanos, conduzirá ao questionamento da aplicação dos limites impostos pelo Código Florestal ao meio ambiente urbano.

Diante das necessidades humanas diferenciadas dentro do contexto urbano, bem como das especificidades urbanas amazônicas, é indicada como solução uma possível flexibilização nas regras de áreas de preservação permanente localizadas no meio ambiente urbano em prol da construção de cidades sustentáveis.

Além disso, ao final do segundo capítulo há a discussão sobre o possível conflito existente entre o princípio de preservação ao meio ambiente e a necessidade de integração socioespacial da população de baixa renda para fins de promoção de um desenvolvimento urbano sustentável e igualitário a partir da perspectiva do conceito de direito desenvolvido por Ronald Dworkin, o conceito de direito como integridade.

Neste sentido, a conjugação da teoria de Dworkin com todos os demais dados discutidos fornecerá suporte filosófico para a afirmação de que o direito às cidades sustentáveis possibilita a realização de ações de regularização fundiária em assentamentos irregulares localizados às margens de cursos d'água que priorizem a permanência da população de baixa renda no local da ocupação já consolidada, ainda que, por vezes, em detrimento do cumprimento da legislação ambiental existente, como forma de evitar a perpetuação do processo de segregação socioespacial da população de baixa renda.

Firmados estes pressupostos teóricos, o terceiro capítulo se propõe a apresentar dados sobre a Região Metropolitana de Belém para formar o cenário de análise da discussão

proposta nos capítulos anteriores, mormente dos mecanismos propostos para superação do suposto conflito entre o direito às cidades sustentáveis e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado quando da regularização fundiária em ocupações localizadas às margens de cursos d'água.

Primeiramente é traçado um breve histórico do processo de ocupação urbana da Região Metropolitana de Belém, demonstrando de que forma se consolidou um padrão de ocupação das áreas alagadas ou alagáveis por populações de baixa renda, enfatizando a ação do mercado imobiliário formal local e a atuação estatal como fatores essenciais à reprodução do padrão de periferização excludente característico da urbanização capitalista.

Em seguida, são visualizados os desafios ao desenvolvimento urbano igualitário a partir da análise de dados que revelam o cenário de insustentabilidade que caracteriza o desenvolvimento urbano da Região Metropolitana de Belém atualmente.

Para a verificação das perspectivas de transformação, é feita uma análise do Plano Diretor do Município de Belém, vigente desde julho de 2008, a fim de verificar se a legislação contempla as diretrizes e instrumentos necessários à promoção de um novo modelo de desenvolvimento urbano sustentável, ou seja, se está em consonância com as normas federais de política urbana, bem como com os documentos internacionais analisados no primeiro capítulo.

Por fim, é feita uma análise de dados coletados junto à Companhia de Habitação do Estado do Pará – COHAB/PA, responsável pela implementação das ações de regularização fundiárias previstas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, desenvolvido pelo Governo Federal, a fim de verificar que relevância vem sendo dada à permanência das populações de baixa renda nos locais de ocupação consolidada e qual o paradigma a reger a atuação estatal.

As conclusões obtidas no desenvolvimento do trabalho estão condensadas ao final, expondo sistematicamente as sentenças parciais que conduziram à confirmação da hipótese suscitada.

2 A AFIRMAÇÃO DO DIREITO ÀS CIDADES SUSTENTÁVEIS COMO ALTERNATIVA À FORMAÇÃO CAPITALISTA DO ESPAÇO URBANO

O processo de concentração populacional nas cidades brasileiras iniciou-se na década de 1930, alcançando seu auge nas décadas de 60 e 70¹. Nos anos 70, 55,94% da população brasileira já residia em centros urbanos, índice este que aumentou para 81,23% nos anos 2000².

Entretanto, a problemática urbana não se restringe ao controle do crescimento populacional nas cidades. A verdadeira problemática urbana atual reside na necessidade de superação das desigualdades econômicas e sociais, que por sua vez redundam em desigualdades espaciais, e culminam na formatação de um modelo espacial urbano essencialmente segregante³.

A fim de compreender os fatores político-econômicos que influenciaram o processo de construção dos espaços urbanos tal qual hoje eles se apresentam, recorre-se a teorias geográficas e sociológicas de análises sobre a configuração espacial determinada pelo modo de produção capitalista conjugado com a doutrina político-econômica liberal, a partir de onde se perceberá a periferização excludente⁴ funcionando tanto como necessidade do sistema, quanto como fator limitante ao bom funcionamento do mesmo.

No contexto dessa pressão capitalista sobre o espaço, percebe-se que a atuação estatal preponderante – por meio do planejamento político, assim como pelo não planejamento, e pela promoção de políticas públicas, bem como pela sua ausência – tem colaborado com a perpetuação da exclusão socioespacial em cidades, ideologicamente reforçada na atualidade pelo neoliberalismo e pela mundialização do capital.

O objetivo do presente estudo é compreender a lógica segregante que vem pautando a produção do espaço urbano e apontar caminhos para o planejamento e a operacionalização de um modelo urbano igualitário, inclusivo, pautado nos instrumentos e garantias disponíveis à população urbana, sobretudo o direito às cidades sustentáveis, invocando-o como direito fundamental apto a funcionar como um contrapoder em face da influência do poder econômico na conformação territorial urbana atual.

¹ FERNANDES, Edésio. Direito e urbanização no Brasil. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p.203.

² IBGE, Censo demográfico 1940/2000. Rio de Janeiro: IBGE, 1950/2001. Dados extraídos de: Estatísticas do século XX. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. Disponível em www.ibge.gov.br. Acesso em 15.012.08. Nos anos 2000, dos 169.799.170 mil residentes no país, 137.953.959 moravam em cidades.

³ SOUZA, Marcelo Lopes de. Alguns aspectos da dinâmica recente da urbanização brasileira. In: FERNANDES, Edésio (org). **Brasil urbano**. Rio de Janeiro: Mauad, 2004. p. 58

⁴ O termo é aqui utilizado para indicar o fenômeno socioespacial que caracteriza pela ocupação de áreas desprovidas de infraestrutura urbana por população de baixa renda. Diz-se excludente porque, seja em áreas centrais, seja em áreas afastadas do centro das cidades, a periferização deste segmento da população implica na coexistência de realidades distintas no espaço urbano, diferenciando não apenas o espaço, mas também a qualidade de vida e a cidadania experimentadas pelos habitantes urbanos, conforme será demonstrado ao longo deste estudo.

2.1 A CIDADE E O CAPITALISMO OU A CIDADE NO CAPITALISMO

A relação cidade⁵-capitalismo se estabelece ainda no século XVII⁶, em razão da necessidade do sistema capitalista em aprimorar o processo de produção, circulação e acumulação do capital. No intuito de reduzir a base espacial na qual a produção efetivamente acontecia – eliminando custos de transporte – e, ao mesmo tempo, ampliar a base espacial de repercussão do processo produtivo – aumentando a área de distribuição das mercadorias –, as aglomerações de trabalhadores e comerciantes configuraram o germe dos espaços urbanos atuais⁷.

2.1.1 Contornos da lógica espacial capitalista

Num primeiro momento, a cidade significava apenas uma forma de superação dos entraves geográficos ao funcionamento do sistema capitalista. Porém, o crescimento das cidades conduziu ao entendimento de que a *organização* do espaço era também fundamental⁸. Nesse sentido, a *urbanificação*⁹ passou a ser compreendida como um dos fatores que influenciam indiretamente o processo produtivo capitalista e, assim, passou a desenvolver uma relação mais íntima com a lógica do sistema¹⁰. Segundo a análise de Jean Lojkine,

O que vai caracterizar duplamente a cidade capitalista é, de um lado, a *crecente concentração dos “meios de consumo coletivos”* que vão criar pouco a pouco um *modo de vida, novas necessidades sociais* – chegou-se a falar de uma “civilização urbana” -; de outro, o modo de *aglomeração específica do conjunto dos meios de reprodução* (do capital e da força de trabalho) que se vai tornar, por si mesmo, condição sempre mais determinante do desenvolvimento econômico¹¹ (grifos nossos).

⁵ Importante destacar, *a priori*, que não será objeto deste estudo o debate sobre o conceito de cidade. Para tanto, tomar-se-á emprestado o conceito apresentado por Rogério Gesta Leal, segundo o qual a cidade “apresenta-se como a projeção da sociedade em um espaço físico e simbólico, resultado de múltiplas relações e fenômenos, materiais e imateriais, instituída e instituinte de significações e funções sociais”. In: LEAL, Rogério Gesta. **Direito urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p.34. Complementarmente, cite-se o conceito de cidade conferido por José Afonso da Silva, que identifica o termo “cidade” com o termo “urbano”: “Para que um centro habitacional seja conceituado como urbano torna-se necessário preencher, no mínimo, os seguintes requisitos: (1) densidade demográfica específica; (2) profissões urbanas como comércio e manufaturas, com suficiente diversificação; (3) economia urbana permanente, com relações especiais com o meio rural; (4) existência de camada urbana com produção, consumo e direitos próprios. Não basta, pois, a existência de um aglomerado de casas para configurar-se um núcleo urbano.” SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 5.ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008. p.24.

⁶ O nascimento das cidades não se dá com o capitalismo. Tem-se registro da formação de cidades desde o período anterior à Cristo. Porém, é com o advento da revolução Industrial que a cidade é submetida aos interesses capitalistas. A isto se deve a escolha do marco histórico inicial da análise. Sobre o histórico das cidades, ver: LEAL, Rogério Gesta. **Direito urbanístico...** op.cit., pp.6-14.

⁷ Sobre a aglomeração dos trabalhadores David Harvey expõe que “a forma industrial de urbanização pode ser vista como a resposta capitalista específica à necessidade de minimizar o custo e o tempo de movimento sob condições da conexão interindústrias, da divisão social do trabalho e da necessidade de acesso tanto à oferta de mão-de-obra como aos mercados consumidores finais”. In: HARVEY, David **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005. p.146.

⁸ HARVEY, David. Op.cit. p.145.

⁹ Ressalte-se a diferença semântica entre os termos urbanização e urbanificação: enquanto o primeiro designa o próprio fenômeno de concentração populacional nos espaços urbanos, em detrimento dos espaços rurais, o segundo designa as técnicas interventivas realizadas para fins de correção dos eventuais problemas decorrentes da urbanização desorganizada. Sobre esta diferenciação conceitual: SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 5.ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008. pp.26-27.

¹⁰ Segundo conceito de Jean Lojkine, o urbano não pode ser definido nem pela concentração do consumo, nem pela concentração dos centros produtivos; tampouco pode ser identificado com o conceito de aglomeração mercantil. O autor define a cidade enquanto lugar de concentração dos “meios de consumo coletivos: escolas, universidades, centros de tratamento, centros culturais, espaços verdes planejados, terrenos para esportes, transportes coletivos, administrações voltadas para o atendimento dos usuários, como os Correios, ou até organismos de seguros, de viagens, etc.”, ressaltando que esta concentração independe da localização do consumo ou da produção. In: LOJKINE, Jean. **O Estado Capitalista e a questão urbana**. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1997. p.15. David Harvey, por sua vez, conceitua a urbanização como “um processo social espacialmente fundamentado, no qual um amplo leque de atores, com objetivos e compromissos diversos, interagem por meio de uma configuração específica de práticas espaciais entrelaçadas” Op. Cit., p.170.

¹¹ Op.cit., p.146.

Estes “meios de consumo coletivos” são os bens cuja fruição seria necessariamente coletiva, uma vez que surgem para suprir as necessidades sociais que fundamentam a qualidade de vida da população, tais como: meios de transporte coletivo, sistema educacional, sistema de seguridade social, assistência à saúde, lazer, entre outros. Em síntese, são estes os meios que sustentam a vida cotidiana da população trabalhadora naquilo que concerne às suas necessidades básicas enquanto ser humano e enquanto sociedade, tal qual o que hoje se conhece por infraestrutura e serviços urbanos¹².

Ocorre, porém, que, consoante a lógica da acumulação capitalista e a forma de utilização da propriedade privada capitalistas, a alocação espacial desta infraestrutura e destes serviços urbanos é desigual, ocasionando atribuição de valores diferenciados aos espaços urbanos, conforme a presença ou ausência destes elementos. Disto decorre que, a despeito do atendimento às necessidades sociais¹³, o provimento destes bens de consumo coletivo acaba por segmentar os espaços urbanos e a própria população, distinguindo os indivíduos em razão do padrão de apropriação que estabelecem com estes elementos, afastando os indivíduos “não-proprietários” do acesso a estes determinados bens e opondo proprietários a não-proprietários, privilegiando aqueles em detrimento destes¹⁴.

No espaço urbano, esta oposição – entre os que possuem e os que não possuem – resultará num fator limitante ao controle da organização socioespacial, na medida em que a propriedade privada da terra urbana incrementa a fragmentação do espaço urbano, ao se tornar ela mesma um fator de produção de renda – a renda fundiária urbana, auferida pelo aluguel de imóveis ou pela prática da especulação imobiliária¹⁵.

Segundo a análise proposta da conformação espacial urbana, o valor ideal atribuído à terra urbana seria necessariamente coletivo, e a apropriação privada desse espaço por segmentos sociais específicos – de alta renda e poder – se transforma num óbice ao desenvolvimento urbano na medida em que a necessidade que o Estado tem de receber apoio – e de apoiar-se – nesta classe de proprietários urbanos o impede de regular a questão do valor

¹² LOJKINE, Jean. op.cit., p.146 e seguintes. Interessante destacar que os denominados “meios de consumo coletivos” integram hoje o que se conhece por infraestrutura e equipamentos urbanos: escoamento de águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, fornecimento de energia elétrica pública e domiciliar, vias públicas de circulação, rede telefônica, e serviços de educação, cultura, saúde, lazer, e etc. Vide art. 1, §5º; art.4º, §2º; e, art.5º, parágrafo único, todos da Lei nº6.766/1979. BRASIL. Lei nº6.766, de 19 de dezembro de 1979. **Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências.** Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 07/01/2009.

¹³ Conforme Lojkine expõe, os meio de consumo coletivos não se dirigem a “uma necessidade particular de um indivíduo, mas a uma necessidade social que só pode ser satisfeita coletivamente: por exemplo, os transportes coletivos de passageiros, a assistência hospitalar ou o ensino escolar são valores de usos coletivos no sentido em que se dirigem ao consumo de uma coletividade social e – ou territorial.” LOJKINE, Jean. Op.cit., p.154.

¹⁴ NUNES, Antônio José Avelãs. **Neoliberalismo e direitos humanos.** Rio de Janeiro: Renovar, 2003. P.29

¹⁵ Ibidem.

da terra urbana segundo uma lógica verdadeiramente coletiva, que proveja condições de acesso igualitário a todos os indivíduos de determinado grupo social¹⁶.

Some-se a isto o fato de que a possibilidade de especulação sobre o valor da terra urbana propiciou a união entre os proprietários monopolistas urbanos e o capital financeiro, o que fortaleceu o viés segregante do sistema na medida em que encareceu sobremaneira o preço da terra urbana. Sem oportunidade de acesso à propriedade urbana, a maior parte da população tem de usufruir da terra urbana por meio do aluguel, tornando-se uma fonte de renda aos proprietários monopolistas, ou da apropriação ilegal do espaço urbano¹⁷.

A renda fundiária urbana se apresenta, portanto, como um fator limitante ao desenvolvimento urbano a longo prazo, na medida em que seus efeitos são essencialmente segregantes, perceptíveis, por exemplo, pela oposição entre centro – alto preço da terra, dada a presença majoritária de infraestrutura e serviços urbanos – e periferia; bem como pela separação entre áreas de moradia de alto padrão e áreas de moradia à população de baixa renda. Esta segregação do espaço urbano acaba por dessignificá-lo de sua carga de coletividade, de unidade social¹⁸.

Quanto ao provimento dos bens de consumo coletivos, o investimento em transporte, saúde, lazer público, entre outros, não gera um retorno financeiro imediato e a indivisibilidade do seu valor de fruição impede sua mensuração nos moldes capitalistas, o que os desvaloriza do ponto de vista do sistema e da classe de mais alta renda, que já usufrui deles regularmente. Assim, delineia-se uma contradição essencial do modo de produção capitalista que, por sua vez, repercute no modelo de urbanização, pautado pelo menor dispêndio possível com investimentos desse tipo¹⁹. É esse cenário que leva Jean Lojkine a afirmar o urbano enquanto manifestação espacial da contradição inerente ao sistema capitalista, representada pela “*distribuição social e espacial desigual dos meios de consumo coletivos*”²⁰.

¹⁶ LOJKINE, Jean. op.cit. pp.186-187.

¹⁷ Jean Lojkine dá importância fundamental à fusão entre o capital financeiro com a renda fundiária urbana que, em contraposição ao estágio inicial do capitalismo no qual o capital industrial colidia em interesses com a propriedade fundiária agrícola, agora torna a propriedade urbana uma fonte de renda tanto por meio da especulação imobiliária – compra da terra por um preço X e venda da mesma por um preço 3X – como pelo lucro obtido com a locação. Op.cit., pp.187-188.

¹⁸ Idem, p.189.

¹⁹ LOJKINE, Jean. Op cit., p.154. Em outro momento, Lojkine esclarece que “enquanto os meios de circulação material (meios de comunicação) e social (bancos, crédito) são condições necessárias da reprodução do capital, os meios de consumo coletivos só intervêm no nível da reprodução da força de trabalho: decerto, indiretamente – já o indicamos várias vezes – a reprodução socializada, ampliada, da força de trabalho é um fator cada vez mais decisivo da elevação da produtividade do trabalho; mas é também verdade que *do ponto de vista do capital*, as despesas de consumo são *despesas sem retorno* que não permitem nem uma redução de tempo de produção (despesas de produção ou falsas despesas de produção) nem uma redução do tempo de circulação do capital. Nesse sentido, elas permanecem sendo para o capital despesas supérfluas, que devem ser comprimidas ao máximo” op. Cit. p.183. No mesmo sentido, David Harvey explica que o investimento nesse tipo de infraestruturas só se concretiza na medida em que acarrete auferição de benefícios reais ao processo produtivo, a exemplo de haver um movimento suficientemente rentável que justifique a construção de determinada ferrovia, etc. Caso contrário, não havendo tais espécies de “compensação”, não ocorrerão tais investimentos. In: HARVEY, David. op.cit., p.150.

²⁰ LOJKINE, Jean. op.cit., p.165.

Percebe-se que ao mesmo tempo em que a organização do espaço se mostra como uma necessidade do modo de produção capitalista, o planejamento e a política urbana são limitados por diferentes fatores concorrentes, e também inerentes ao sistema, dentre os quais se destacou a dificuldade de implementação da infraestrutura e dos serviços urbanos, devido a baixa atratividade do investimento em relação ao capital e à propriedade privada da terra urbana²¹. É nesse cenário que se insere a necessidade de intervenção estatal.

2.1.2 Atuação estatal no capitalismo liberal e a segregação socioespacial

Essas limitações à organização espacial - que, justamente por serem ocasionadas pelo sistema, não podem ser apenas por ele solucionadas - implicaram na assunção por parte do Estado da função de contrabalançar os efeitos negativos gerados por essa construção desordenada do espaço urbano²².

Importante destacar que a interferência estatal com a finalidade de integração do sistema capitalista não é estranha a este modo de produção; ao contrário, há muito que as políticas estatais se relacionam, diretamente ou indiretamente, com os interesses capitalistas²³. Porém isso não significa que seja correto visualizar o Estado como uma instituição passiva em relação aos interesses do capital, moldada pelo determinismo dos mecanismos de mercado²⁴.

Na verdade, é preciso compreender que o Estado é essencial ao modo de produção capitalista, no sentido de ter o papel de “aparelho territorial e agente da socialização espacial das relações de produção”, mas que é conformado por meio de uma relação dialética permanente, e não pelo determinismo da pressão do sistema econômico²⁵.

Nesse sentido, a atuação estatal para fins de correção das falhas que o sistema capitalista impõe à produção do espaço urbano – a da esfera da implementação dos meios de consumo coletivo e de regulação do acesso à terra urbana – se mostra explicitamente contraditória, na medida em que deve, ao mesmo tempo, criar o ambiente adequado aos objetivos do sistema e dos proprietários, e atender às demandas sociais por melhorias na infraestrutura urbana e nas condições de acesso à terra²⁶.

²¹ Jean Lojkine apresenta, ainda, um terceiro fator limitante ao planejamento urbano, qual seja a divisão social do trabalho no território como um todo, que gera disputa intraurbana pela atratividade de capitais, etc. No entanto, por parecer de interesse secundário ao objetivo do presente estudo, optou-se por não destacá-lo individualmente, ainda que permeie os argumentos críticos desenvolvidos. Op. Cit. p.175.

²² LOJKINE, Jean. op.cit. p.191.

²³ HARVEY, David. op.cit., p.79. Sobre a relação existente entre a atuação estatal e a política econômica, Avelãs Nunes explicita que “As bases (keynesianas) do *welfare state* são, pois essencialmente, de natureza econômica, ligadas à necessidade de reduzir a intensidade e a duração das crises cíclicas do capitalismo, e motivadas pelo objetivo de salvar o próprio capitalismo. Na verdade, estes novos *agenda* do Estado não pretendiam subverter (nem subverteram) o sistema, nem visavam promover (nem promoveram) nenhuma revolução social (apesar de se falar na revolução keynesiana), antes se enquadram na lógica do capitalismo e da sua racionalidade intrínseca” In: NUNES, Antônio José Avelãs. op.cit., p.33.

²⁴ Idem, p.92.

²⁵ LOJKINE, Jean. op.cit., p.113.

²⁶ RODRIGUES, Eliene Jacques. **Banidos da cidade unidos na condição - Cidade Nova: espelho da segregação social em Belém**. Belém: UFPA/NAEA, 1998. Nas páginas 42 e seguintes, a autora trata da função planejadora assumida pelo Estado em face das contradições urbanas geradas pelo sistema capitalista quanto à apropriação da terra urbana e distribuição dos benefícios sociais. Nesse sentido, ela destaca a intervenção do Estado por meio: do financiamento dos meios de consumo coletivos e dos meios de comunicação, da coordenação da

Ocorre, porém, que a própria delimitação do planejamento urbano é uma construção dialética, configurado a partir da interação de diversos agentes que exercem níveis diversos de influência e, ao final, o que se percebe é que as necessidades sociais geralmente têm um peso inferior na consolidação das decisões públicas quando comparadas com a influência exercida pelos interesses dos segmentos de alta renda, proprietários urbanos²⁷.

Disto decorre o fato de que o planejamento urbano não cumpre as finalidades a que se propõe, muitas vezes se apresentando como mero discurso sem eficácia prática, ou como prática desvinculada das reais demandas da população²⁸. Serve, portanto, para ratificar a aparente neutralidade do Estado²⁹ e assume uma função ideológica de representar a promoção de benefícios universais, coletivos pelo Estado³⁰, objetivando a aprovação da opinião pública, e não necessariamente almejando efetivar as diretrizes propostas³¹.

Apresenta-se, então, uma política urbana incoerente, considerando que a avaliação desta “coerência” seja verificada pelos feitos práticos que o discurso estatal, somado às ações, efetivamente promovam no espaço urbano e, conseqüentemente, na qualidade de vida dos indivíduos³².

O que se percebe é que a conjugação das práticas capitalistas sobre o espaço e a intervenção estatal redundam numa “lógica inconsciente e cega”³³, segundo a expressão de Lojkine, ou numa “coerência estruturada”³⁴, conforme Harvey, que redundam na reprodução constante da segregação socioespacial como forma básica de conformação do espaço urbano³⁵.

Segundo análise de Lojkine³⁶, esta segregação pode ser percebida em três níveis superpostos. Uma primeira forma de segregação mais imediatamente perceptível, e influenciada pela limitação imposta pela renda fundiária urbana, ocorre no nível da habitação e se caracteriza pela separação dos espaços ocupados por segmentos sociais de alta renda daqueles ocupados pela população de indivíduos de menor poder aquisitivo. A segunda forma

ocupação e do uso do solo por meio do planejamento urbano e do zoneamento, e também estabelecendo experiências de coletivização do uso do solo.

²⁷ LOJKINE, Jean. p.21; p.76/77; 88

²⁸ RODRIGUES, Eliene J. op.cit., p.48.

²⁹ Na expressão de Lojkine, o Estado é “suporte mítico do interesse geral”. op.cit., p.108.

³⁰ HARVEY, David. op.cit., p.81.

³¹ RODRIGUES, Eliene. Op.cit., p.46.

³² Lojkine não equivale política urbana ao planejamento urbano. O autor destaca três dimensões da política urbana: uma no nível do planejamento, outra no nível da implementação (operacionalização) e, por fim, uma “*propriamente urbanística*”, verificável pelos efeitos que as duas dimensões promovem no espaço. In: LOJKINE, Jean. op.cit., p.202-203.

³³ Idem, p.20-21.

³⁴ HARVEY, David. op.cit., p.147.

³⁵ Sobre esta lógica da formação do espaço urbano, Rogério Gesta Leal expõe que “O *laissez-faire* significava, em termos municipais, o poder de especular na elevação dos valores da terra e dos aluguéis, tendo a municipalidade perdido o controle necessário para o seu desenvolvimento ordenado e controlável. Resultado imediato deste cenário é que a cidade, desde então, foi tratada não como uma instituição pública, mas como uma aventura comercial privada, onde o interesse particular tinha primazia.” LEAL, Rogério Gesta. Op.cit. p.12-13.

³⁶ Op.cit., p.244 e seguintes.

de segregação se apresenta na distribuição desigual dos meios de consumo coletivos, mais intensamente alocados nos espaços centrais, ocupados pelas classes de alta renda, e menos existentes nas áreas residenciais de baixa renda. Uma terceira manifestação da segregação socioespacial é visualizada pela diferença dos meios de transporte utilizados pela classe de alta renda e pela classe de baixa renda, respectivamente, transportes particulares e públicos.

A superposição destes três tipos de segregação conduz a um cenário urbano no qual o centro é altamente equipado com serviços e infraestrutura, concentrando residências e escritórios pertencentes majoritariamente à classe social de renda mais alta, enquanto a periferia é subequipada e é predominantemente ocupada pelos trabalhadores de baixa renda³⁷.

Devido à concentração da maior parte dos postos de emprego no centro urbano, a segregação socioespacial impõe um movimento diário no sentido periferia-centro que, além de gerar uma demanda enorme por transporte coletivo, faz com que a maioria da população gaste várias horas de seu dia no trajeto casa-trabalho-casa, fator que reduz a qualidade de vida do indivíduo³⁸.

Estes são os traços principais das bases da lógica privatista que o sistema capitalista liberal impõe e permanece impondo à produção do espaço urbano e, quando considerados seus efeitos a longo prazo, percebe-se a formação de um cenário de verdadeiro caos urbano, que cada vez mais aprofunda a desigualdade entre os indivíduos e, mais grave que isso, naturaliza a desigualdade³⁹. E a questão não se esgota aí, pois outros fenômenos de índole social, política e econômica vêm se apresentar como óbice ao desenvolvimento urbano igualitário.

2.1.3 Neoliberalismo, globalização e novas limitações ao desenvolvimento urbano

O desenvolvimento do sistema capitalista conduziu o mundo à era da globalização, da mundialização do capital, pautado pela ideologia política neoliberal, e esse novo cenário econômico-político implicou transformações sócioespaciais⁴⁰.

³⁷ Importante destacar, conforme faz Lojkine, que não se toma por pressuposto a idéia de que *apenas* trabalhadores de baixa renda residem nas áreas periféricas urbanas. O que diferencia a ocupação periférica feita pela população de alta renda daquela feita pela população de baixa renda é o elemento volitivo. Lojkine afirma haver diferença na situação daqueles que *optam* por morar na periferia e daqueles que moram na periferia por *não ter outra opção de moradia*. Neste sentido, op.cit., p. 251-253.

³⁸ LOJKINE, Jean. op.cit, p.21.

³⁹ David Harvey afirma que a constância segregação socioespacial acaba consolidando formações culturais diferenciadas dentro do espaço urbano, que por sua vez corroboram o sentimento de diferenciação entre os indivíduos conforme sua localização territorial. In: HARVEY, D. op.cit., p147. Sobre a naturalização da desigualdade, interessante estudo realizado por Jessé Souza, onde o autor promove o encontro das teorias de Charles Taylor e Pierre Bourdieu no que concerne, respectivamente, à supervalorização da subjetividade enquanto fundamento da hierarquia social e à impessoalidade da dominação capitalista como fundamentos dessa perspectiva social, política e econômica que encara a desigualdade social enquanto uma consequência natural do modo de vida contemporâneo. In: SOUZA, Jessé. **A construção social da cidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica**. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: Editora UFMG/IUPERJ, 2006. Também sobre a naturalização da desigualdade, Avelãs Nunes coloca a contradição existente entre a liberdade e igualdade proclamadas pela revolução burguesa e a desigualdade inerente ao sistema capitalista, destacando a tentativa das teorias econômico-políticas em legitimar a desigualdade desconstruindo a possibilidade de uma juízo crítico sobre os fenômenos do ponto de vista da (in)justiça, uma vez que o que “é natural é justo”. In: NUNES, Antônio José Avelãs. op.cit., p.30.

⁴⁰ Interessante destacar que François Chesnay não qualifica a mundialização do capital como uma fase do sistema capitalista, mas sim como um “novo quadro político e institucional”, que ele denomina de “regime de acumulação financeirizada mundial” caracterizado, sobretudo,

O neoliberalismo, enquanto matriz ideológica do sistema capitalista globalizado, ratifica os ideais liberais que conduziram a formatação do espaço urbano ao cenário já delineado: vigência das regras de mercado em detrimento do sentido coletivo que tem a cidade, somado à franca diminuição da atuação do Estado no campo das políticas de caráter social. Para que se compreenda que tipo de limitações que a globalização impõe à socialização do espaço urbano, é necessário destacar os pontos principais que caracterizam o fenômeno.

Segundo a análise desenvolvida por Avelãs Nunes, a globalização é um fenômeno complexo, de essência econômica, mas de efeitos difusos. É caracterizada pela formação do mercado econômico mundial, que assume importância tal que relega ao segundo plano o papel do Estado na economia e nas áreas afins. Na verdade, a globalização teria o efeito de reforçar a função ideológica do Estado que, juntamente com outras instituições, teriam o papel de promover o aspecto cultural e ideológico do fenômeno. A prevalência do capital financeiro – em detrimento do capital produtivo – é, indubitavelmente, a característica mais marcante do fenômeno⁴¹, e isto traz sérias consequências à configuração espacial urbana, pois incrementa o papel da renda fundiária urbana enquanto fator limitante do desenvolvimento urbano.

Aliado a isso, tem-se o mito do crescimento econômico infinito. A expansão territorial do sistema capitalista conta com este viés ideológico do fenômeno que acaba por incutir nos indivíduos a idéia da possibilidade de crescimento econômico contínuo, que funciona, também, como justificativa à ausência da intervenção Estatal em setores estratégicos da organização social, como se as adversidades fossem se resolver naturalmente⁴².

Pode-se perceber o reflexo disso no mito do crescimento urbano infinito. A naturalização da periferização, da exclusão socioespacial da população de baixa renda, nada mais representa do que o mito de que essa é a única forma de manter a cidade crescendo, quando, na verdade, isso obsta seu desenvolvimento pleno igualitário⁴³. Esta limitação se

por políticas de liberalização e desregulamentação das trocas efetuadas no mercado. O autor destaca como consequências deste regime altamente rentista: a diminuição no ritmo de crescimento dos países em geral; aumento massivo dos níveis de desemprego, acompanhado de ampla flexibilização das normas trabalhistas; bem como a ampliação das desigualdades sociais entre países e também intra-países, o que pode ser mais sentido nos países periféricos. CHESNAY, François. Um programa de ruptura com o neoliberalismo. In: HELLER, Agnes et al. **A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.

⁴¹ NUNES, Antônio José de Avelãs. op.cit., pp.70-77.

⁴² ibidem, pp.104-110. Interessante notar a atualidade do tema: David Harvey, durante conferência realizada no dia 29.01.2009, no Fórum Social Mundial, tomou como tema “o direito à cidade sustentável como alternativa ao neoliberalismo” e a parte inicial de sua exposição foi dedicada justamente à demonstração de como a especulação imobiliária urbana aprofundou as desigualdades socioespaciais existentes nos espaços urbanos. O geógrafo destacou que, segundo a lógica do sistema capitalista, a acumulação de capital excedente se reverteria no investimento em processos produtivos geradores de emprego e renda e, conseqüentemente, produziria benefícios tanto para os capitalistas detentores do capital, quanto aos trabalhadores, que dependeriam da atuação daquele para melhorar suas condições de vida. Isso caracteriza uma faceta do aqui denominado mito do crescimento econômico. Entretanto, considerando que desde os anos 70, aproximadamente, a maior parte do reinvestimento de capital excedente tem se realizado no setor especulativo, e não produtivo, percebe-se o aumento do capital excedente dos proprietários monopolistas em detrimento da melhoria das condições financeiras da classe trabalhadora.

⁴³ BECK, Ulrich. Op.cit., p.40. Ulrich Beck trata da naturalização das situações de desigualdade demonstrando que os efeitos adversos do padrão moderno de vida acabam sendo legitimados socialmente quando são abordados como ‘efeitos secundários latentes’, ou seja, como conseqüências necessárias para o alcance deste nível de desenvolvimento das sociedades atuais. Esta reflexão pode ser transportada ao plano

torna ainda mais óbvia quando se reconhece a finitude dos recursos – em oposição à infinitude das necessidades humanas – e tem-se o surgimento das questões ambientais em oposição real à racionalidade do sistema produtivo capitalista⁴⁴.

Percebe-se, portanto, que o processo de urbanização capitalista ocasionou uma expansão urbana descontrolada, elevando a um nível crítico os problemas urbanos, colocando em cheque o paradigma privatista de apropriação do espaço e introduzindo no uma série de novas questões a serem consideradas na formatação espacial urbana⁴⁵.

2.2 SUSTENTABILIDADE: UM NOVO DISCURSO EM FACE DO PODER ECONÔMICO

O reconhecimento da limitação imposta ao modelo capitalista pelo meio ambiente gera uma ruptura no paradigma moderno até então vigente, uma vez que se constata que não é possível solucionar os impasses relacionados ao desenvolvimento econômico e social desigual tão somente por meio de inovações técnico-científicas⁴⁶. Faz-se imperiosa uma mudança na postura ética dos indivíduos, nos padrões morais vigentes nas sociedades⁴⁷. É um momento de mudança de paradigma⁴⁸.

O espaço que antes era conformado a partir da relação dialética bilateral estabelecida entre a ordem econômica e a ordem política – capitalismo e liberalismo; capitalismo e neoliberalismo – hoje se mostra influenciado também pelo reconhecimento da existência de

urbano, quando se percebe que o padrão de periferização da população de baixa renda deixou de ser questionado, sendo admitidas as condições precárias de vida da maioria da população como se fossem externalidades naturais do modo de vida atual.

⁴⁴ Diversos são os autores que discutem a questão ambiental enquanto fator limitante à lógica produtiva do sistema capitalista, bem como a relação entre os problemas sociais e ambientais. Entre eles: ALTVATER, Elmar. Os desafios da globalização e da crise ecológica para o discurso da democracia e dos direitos humanos. **A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI**. In: HELLER, Agnes et al. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999. pp.109-153.; CAVALCANTI, Clóvis. Política de governo para o desenvolvimento sustentável: uma introdução ao tema e a esta obra coletiva. In: CAVALCANTI, Clóvis (Org.). **Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 1997. pp.21-40.; BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad**. Paidós, 1986. p.11-92.

⁴⁵ Carla Canepa destaca que a expansão urbana não é um fenômeno novo, nascido com as cidades industriais, mas tem merecido atenção devido a velocidade com o fenômeno ocorre na atualidade. O agigantamento das cidades implica no aumento, também, dos problemas a elas inerentes. O cenário atual revela a necessidade de se repensar as funções da cidade e do homem no seu *habitat*, contexto no qual se insere a discussão sobre a sustentabilidade. CANEPA, Carla. **Cidades sustentáveis: o município como locus da sustentabilidade**. São Paulo: RCS, 2007.

⁴⁶ Uma das principais características do paradigma moderno, a crença no poder ilimitado do conhecimento científico para solucionar problemas, cai por terra quando se trata de questões relacionadas ao desenvolvimento desigual, sobretudo, em face do meio ambiente. Isto porque o cientificismo carrega consigo a idéia de uma suposta neutralidade do conhecimento científico, não sendo, portanto, hábil para o tratamento de questões que possuem dimensão valorativa, como questões sociais e ambientais. Nesse sentido, Cristovam Buarque afirma: “Perdi a crença na positiva neutralidade do avanço técnico. Passei a ver com desconfiança as conseqüências e seu uso e a procurar encontrar formas de subordinar o avanço técnico aos valores éticos e sociais”. In: SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002. p.16.

⁴⁷ Garret Hardin, ao tratar do problema da superpopulação em face da finitude do meio ambiente, destaca que há problemas para os quais não existem soluções técnicas, sendo necessárias soluções morais. Isto significa dizer que não bastam mudanças nos procedimentos adotados em relação a determinado problema; é necessária uma mudança radical, nos valores e ideais morais que fundamentam determinadas atitudes. O autor trata da questão da superpopulação e da liberdade de reprodução, mas a reflexão é aplicável a qualquer problema relacionado à gestão do meio ambiente em face das liberdades individuais humanas, a exemplo do direito de propriedade ora em debate. In: HARDIN, Garret. **Tragedy of the Commons**. Science, vol.162. December 1968. pp.1243-1248.

⁴⁸ Sobre o processo mudanças paradigmáticas, Thomas Kuhn demonstra que se percebe a necessidade de superação de um paradigma consolidado quando sua capacidade explicativa se mostra insuficiente diante de novos fenômenos. Esta insuficiência origina uma crise, que é o caminho natural para a ruptura paradigmática no campo científico, abrindo espaço para o surgimento e consolidação de novas teorias, aptas a contemplar os fenômenos anteriormente não explicados. In: KUHN, Thomas. **A estrutura das revoluções científicas**. 9.ed. São Paulo: Perspectiva, 2007.

uma fronteira ambiental, pondo em xeque o mito do crescimento infinito⁴⁹. Não é mais apenas o interesse de determinados grupos econômicos que influenciam na conformação territorial; o interesse difuso de proteção ambiental surge como um novo fator a ser considerado.

Tal questão é intimamente relacionada com a produção do espaço que se vem discutindo porque é sabido que a segregação socioespacial – uma vez caracterizada pelo baixo nível de renda da população segregada, bem como pela ausência de meios de consumo coletivos – é, não raramente, vinculada à produção de danos ambientais pela população residente, bem como ao sofrimento das conseqüências da degradação ambiental produzidas por outros agentes sociais⁵⁰.

O reconhecimento da limitação ambiental conduz a uma série de novas questões, destacando-se duas a necessidade de conciliar duas preocupações básicas: a gestão dos recursos naturais – dentre eles o solo urbano – e a promoção da qualidade de vida humana com utilização racional dos recursos. Estas preocupações revelam a necessidade de reformulação do modelo de desenvolvimento econômico, partindo da desconstrução da crença no crescimento ilimitado, e passando à construção de modelo que considere a dimensão ecológica como um fator limitante⁵¹. Nesse contexto, a ação estatal deve ser pautada na tentativa de equacionar a relação entre crescimento econômico e utilização racional de recursos ambientais, tendo por finalidade precípua a melhoria real das condições de vida da população com mínimo prejuízo ao funcionamento do ecossistema⁵².

⁴⁹ O reconhecimento da fronteira ambiental é o grande fator que desencadeia a crise do paradigma moderno, pois rompe com a idéia de que o homem domina a natureza, apreende-a e transforma-a para seu benefício. Nesse sentido, Sachs lembra que: “As conseqüência epistemológicas são ainda mais contundentes. Francisco Sagasti argumenta que o paradigma básico do pensamento científico, herdeiro de Bacon e Descartes, chegou ao fim no que concerne à pretensão de dominar a natureza. Estamos também, cada vez mais, tendo outros pensamentos sobre a barganha faustiniana, a crença ilimitada nas virtudes do progresso técnico”. In: SACHS, Ignacy. *Caminhos...op.cit.*, p.49.

⁵⁰ Sobre o tema da relação entre pobreza e degradação ambiental, interessante a análise de Ulrich Beck sobre a sociedade do risco. Beck caracteriza o estágio atual da sociedade em função da repartição dos riscos produzidos pelo modo de produção. Da mesma forma que a riqueza era distribuída desigualmente, também o serão os riscos. Entretanto, considerando a unidade do meio ambiente, bem como a dependência do homem em relação à natureza, o autor percebe no fator ambiental o imperativo de mudança na lógica do sistema de produção e consumo. Assim, apesar desta distribuição igualitária dos potenciais de ameaça, que muitas vezes conduzem a uma interpretação simplista dos riscos como um destino natural da civilização atual, há uma visível atração entre pobreza humana e situações de risco extremo, fortalecida pelas desigualdades entre capacidade de conhecimento acerca dos riscos – baixos níveis educacionais – e, conexamente, aceitação de empregos em áreas de produção potencialmente ameaçadoras – dados os níveis de desemprego em países menos desenvolvidos. Por conseguinte, a sociedade industrial do risco é marcada pela desigualdade internacional pautada não mais pelos diferentes níveis de apropriação da riqueza, mas, sobretudo, pelos diferentes níveis de riscos vinculados às atividades produtivas mundialmente alocadas. BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Paidós, 1986. p.11-92.

⁵¹ A necessidade de reversão do padrão de crescimento sem desenvolvimento, bem como a simultânea necessidade de promoção da proteção ao meio ambiente, induz a busca por um ideal de modelo econômico que conjugue o crescimento econômico com o respeito aos direitos do homem. Segundo Ignacy Sachs, os conceitos de desenvolvimento e direitos humanos adquiriram relevo internacional simultaneamente no momento após a II Guerra Mundial, como forças motrizes para superação das tragédias então ocorridas. Nesse sentido, o autor aponta como alternativa atual a apropriação conjunta das duas idéias, “reconceitualizando-se o desenvolvimento como apropriação efetiva de todos os direitos humanos políticos, sociais, econômicos, culturais, incluindo-se o direito coletivo ao meio ambiente”. In: SACHS, Ignacy. *Caminhos.... op.cit.*, p.60.

⁵² CAVALCANTI, Clóvis. Política de governo para o desenvolvimento sustentável: uma introdução ao tema e a esta obra coletiva. In: CAVALCANTI, Clóvis (Org.). *Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas*. São Paulo: Cortez, 1997.

Essa necessidade de mudança vem introduzir o debate sobre um novo paradigma para reger o modo de vida e o padrão de desenvolvimento: a idéia de sustentabilidade⁵³. No contexto de um momento de superação do paradigma moderno, de visão mecanicista, compartimentada, e excessivamente técnica dos fenômenos sociais, o ideal de sustentabilidade surge como abordagem multidimensional apta a contemplar as diferentes facetas dos problemas atuais⁵⁴.

As principais dimensões ou critérios para o desenvolvimento sustentável são: social, econômica, ambiental, espacial e cultural⁵⁵. A dimensão social contempla a adoção de um novo suporte ético social, uma nova visão de sociedade, fundamentada na distribuição equitativa dos recursos a fim de reduzir as desigualdades existentes entre os indivíduos que possuem e que não possuem mínimas condições de vida. A dimensão econômica diz respeito à eficiência da alocação e da administração dos recursos financeiros. A dimensão ecológica, em síntese, propõe que a utilização dos recursos naturais com o máximo proveito em prol da sociedade, sobretudo da população de menor renda, produzindo o mínimo impacto ambiental. Ressalta-se, também, a necessidade de adequada regulamentação da proteção legal ao meio ambiente, de forma a possibilitar o desenvolvimento das nações. A dimensão espacial traduz uma preocupação primordial com o equilíbrio entre as populações urbanas e rurais, de forma a evitar a concentração populacional em grandes cidades. Por fim, a dimensão cultural revela a sustentabilidade como um fenômeno endógeno, a ter suas características desenvolvidas no seio de cada sociedade, respeitadas as especificidades culturais.

Resta claro, portanto, que a idéia de desenvolvimento sustentável ultrapassa a necessidade de preservação dos recursos naturais, e se mostra como um verdadeiro ideal ético,

⁵³ Desde a década de 70 vem se construindo um debate em torno da relação entre meio ambiente e desenvolvimento. Como alternativa às posturas radicais – a do crescimento econômico a qualquer custo, e a da preservação ambiental independentemente das implicações econômicas – a idéia de sustentabilidade surge como o “caminho do meio”. Seja denominada de “desenvolvimento socioeconômico equilibrado”, “ecodesenvolvimento” ou “desenvolvimento sustentável”, a idéia expressa, inicialmente, uma nova forma de abordar a preservação ambiental promovendo, ao mesmo tempo, o respeito aos direitos humanos. In: SACHS, Ignacy. *Equitable development on a healthy planet – Transition strategies for the 21st Century. Report of the Hague Symposium on “sustainable development: from concept to action”*. Netherlands: ONU, 1991. A idéia de desenvolvimento sustentável surgiu no cenário internacional na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano em Estocolmo, 1972, quando se iniciou um debate acerca das limitações do modelo de desenvolvimento frente aos recursos ambientais, mas o conceito foi estabelecido em 1987 quando da formulação do denominado Relatório Nosso Futuro comum, também conhecido por Relatório Brundtland, que o estabeleceu como o “desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as futuras gerações satisfazerem suas próprias necessidades”⁵³. A internacionalização da importância do conceito veio com a adoção da Agenda 21 por mais de 170 países durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada no Rio de Janeiro/Brasil, em 1992, onde ficou estabelecido um compromisso com ações voltadas ao desenvolvimento sustentável, em detrimento do modelo de desenvolvimento capitalista. Assim, o enfoque deste plano de ação não é limitado à conservação e/ou preservação da natureza; antes, significa verdadeira proposta de ruptura com o modelo de desenvolvimento econômico excludente e predatório então consolidado⁵³.

⁵⁴ Sobre a superação do paradigma mecanicista, em prol de uma visão holística dos fenômenos sociais, econômicos e culturais, interessante a abordagem do físico Fritjof Capra que demonstra de que forma a ciência física contribuiu decisivamente para a compartimentação e especialização do conhecimento técnico-científico e, da mesma forma, contribuiu para a retomada de de uma abordagem global, holística, dos problemas. In: CAPRA, F. *O ponto de mutação*. São Paulo: Cultrix, 2006.

⁵⁵ Esta abordagem multidimensional da sustentabilidade foi desenvolvida por Ignacy Sachs, sendo retirada de diversos textos do autor, entre eles: *Equitable development on a healthy planet – Transition strategies for the 21st Century. Report of the Hague Symposium on “sustainable development: from concept to action”*. Netherlands: ONU, 1991; *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

a fundamentar um novo modo de vida, que está umbilicalmente vinculado à promoção da igualdade e da justiça social⁵⁶ em diversas dimensões das relações sociais.

Para os fins a que se propõe o presente estudo, dá-se especial relevo à questão da sustentabilidade territorial e ambiental, que diz respeito à distribuição equilibrada de assentamentos humanos e atividades nos territórios, bem como à superação das desigualdades intra-territoriais e inter-territoriais com o mínimo impacto ao meio ambiente, entre outras questões; bem como a sustentabilidade social, que é da maior importância, pois constitui o próprio objetivo do desenvolvimento, sendo relacionada, entre outros critérios, à distribuição justa de renda e ao alcance de um certo nível de homogeneidade social, no sentido de suprimento das necessidades básicas dos indivíduos⁵⁷.

Estas necessidades são pontos cruciais a serem analisados nas questões urbanas. A captação da lógica que vem determinando a (des)ordenação do espaço urbano conduz à necessidade de proposição de alternativas de crescimento de desenvolvimento urbano, que possibilitem a minimização – quiçá, a extinção - dos problemas advindos da segregação socioespacial nas cidades⁵⁸.

O único parâmetro para a consolidação da forma urbana, consoante a ideologia capitalista, tem sido o preço da terra, os interesses do mercado imobiliário, fato que, obviamente, perpetua as desigualdades já estabelecidas desde o germe dos espaços urbanos capitalistas, obstando o acesso igualitário à terra urbana⁵⁹. Sobre o tema, Betânia Alfonsin sintetiza com excelência:

Uma das preocupações centrais das propostas da reforma urbana era, e é ainda hoje, *o problema da especulação imobiliária* realizada pelos proprietários de terras urbanas e o mercado perverso que engendra. *Transformados em mercadoria na cidade capitalista, a cidade e o solo urbano só franqueiam acesso a terra àqueles que puderem pagar o preço (alto) estabelecido pelo mercado imobiliário e seus mecanismos formais de exclusão.*

Faz-se necessária uma mudança de paradigma que venha a estabelecer outros critérios para a formulação do planejamento e da política urbana, possibilitando à população de baixa renda o acesso à terra urbana, e é possível invocar esta mudança desde já⁶⁰.

⁵⁶ Altvater, Elmar. Op.cit, p. 147.

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ LEAL, Rogério Gesta. op.cit, p.38-39.

⁵⁹ Interessante a frase de Avelãs Nunes, que diz “o sistema de preços é uma eleição em que alguns eleitores podem votar mais do que uma vez, e que a única forma de votar é gastando dinheiro.” In: NUNES, A.J. Avelãs. op.cit., p.63.

⁶⁰ É reconhecida a incompatibilidade entre a idéia de desenvolvimento sustentável e os princípios norteadores do sistema capitalista. Entretanto, a impossibilidade de mudança do modelo econômico não é suficiente para o fracasso da sustentabilidade. É necessário buscar ajustes que aos poucos introduzam a ética da sustentabilidade e conduzam, talvez, a um novo estágio do capitalismo, mais regulamentado e preocupado com as conseqüências socioambientais dos fenômenos econômicos, cenário no qual o planejamento das ações se mostra fundamental para implementação de estratégias sustentáveis. Neste sentido: SACHS, Ignacy. *Caminhos...* op. cit., p.55.

Pode-se estabelecer tais reivindicações a partir das do sistema de direitos consolidados⁶¹, clamando pela implementação de instrumentos que visem a efetividade dos mesmos, chamando o Estado a assumir o seu papel de organizador da sociedade⁶², que busque, sobretudo, a melhoria das condições de vida da população de baixa renda⁶³.

É nesse sentido que se pretende, aqui, afirmar o direito à cidade sustentável, enquanto mecanismo existente e apto a fundamentar uma nova concepção de cidade, pautada por um modelo de planejamento e desenvolvimento urbano igualitário e que reflita um novo paradigma de justiça social distributiva calcado no ideal ético de desenvolvimento sustentável⁶⁴.

2.3 CIDADES SUSTENTÁVEIS: DO DISCURSO AO DIREITO

A apropriação do discurso da sustentabilidade no âmbito das discussões sobre as questões urbanas inspirou a formulação do ideal de cidades sustentáveis. A constatação da magnitude dos problemas urbanos, mais perceptíveis em razão da grande explosão populacional urbana verificada na segunda metade do século XX e do aprofundamento das desigualdades na cidade, conduziu à necessidade de formulação de um novo modelo urbano, que tivesse por objetivo, dentre outros: breçar o processo de segregação socioespacial das populações de baixa renda, diminuir os níveis de violência e desemprego urbanos e melhorar as condições ambientais no meio urbano⁶⁵. Assim, a formulação do conceito de cidades sustentáveis traduz a tentativa de implementar no contexto urbano ações que promovam o

⁶¹ David Harvey afirma que há uma contradição fundamental na ideologia burguesa, que diz respeito à sua retórica de direitos. O autor diz que é preciso complementarmos o discurso burguês de direitos com uma “concepção socialista de direitos”, que possibilite “dialogar na linguagem dos direitos, onde os principais argumentos políticos poderão ser ganhos. Atualmente, ao redor do mundo, as rebeliões sociais quase sempre invocam espontaneamente alguma concepção de direitos”. In: HARVEY, David. op.cit., p.34-35.

⁶² Sobre o papel do Estado em face da necessidade de implementação de direitos garantidos, especialmente direitos sociais, consultar: KRELL, Andreas J. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os (des)caminhos de um direito constitucional “comparado”**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002; FARIA, José Eduardo (org.). **Direitos Humanos, direitos sociais e justiça**. São Paulo: Malheiros, 1994.

⁶³ Avelãs Nunes afirma que “Sem novas instituições e políticas especificamente orientadas para melhorar a sorte dos pobres, não há alternativa realista de justiça social no mundo desenvolvido do nosso tempo”. In: NUNES, Antônio José de Avelãs. op.cit., p.113.

⁶⁴ Apenas para demonstrar que este é também o discurso estatal atual: “A presença desse vasto contingente de assentamentos inseridos de forma ambígua na cidade é uma das mais poderosas engrenagens da máquina de exclusão territorial que bloqueia o acesso aos mais pobres às oportunidades econômicas e ao desenvolvimento humano que as cidades oferecem. Além disso, alimenta de forma permanente as relações políticas marcadas pela troca de favores e manutenção de clientelas, limitando o pleno desenvolvimento de uma democracia verdadeiramente incluyente. Finalmente, *o modelo condena a cidade, como um todo, a um padrão insustentável, do ponto de vista ambiental e econômico*, já que impõe perdas ambientais e externalidades para o conjunto da cidade muito difíceis de recuperar. *Um projeto de desenvolvimento do país, pautado pela inclusão social e ampliação da cidadania, não pode prescindir da tarefa de questionar fortemente esse modelo, em todas as escalas territoriais e, mais ainda, propor alternativas. Essas alternativas passam evidentemente, pela inserção, no centro da agenda política urbana, da questão do “lugar” dos mais pobres na cidade*. Este é, portanto, para o Ministério das Cidades, um dos eixos centrais da política e, conseqüentemente, dos programas e ações propostos: *um projeto de “inclusão territorial” das maiorias, que garanta não apenas a melhoria imediata das condições urbanas de vida dos mais pobres, como também a construção de um modelo mais incluyente e democrático de cidade para o futuro*. Essa alternativa passa também pelo aproveitamento mais intenso das infra-estruturas estaladas, pela reabilitação e democratização de áreas consolidadas e degradadas ou subutilizadas.” (grifo nosso) In: ROLNIK, Raquel. Regularização fundiária plena: referências conceituais. Brasil: Ministério das Cidades, 2007. p. 8.

⁶⁵ SACHS, Ignacy. Synthesis report for discussion prepared by Professor Ignacy Sachs, Ecole des Haute Etudes en Sciences Sociales, Paris (Part Three). **Report of the Hague Symposium on “Sustainable development: from concept to action”**. United Nations, 1992.

equilíbrio dinâmico entre as diversas dimensões da sustentabilidade: social, territorial, ambiental, política, econômica e cultural.

A internacionalização do termo “cidades sustentáveis” e a discussão de mecanismos para sua implementação assumiu posição de destaque na agenda política a partir de 1992, quando da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, e que deu origem à Agenda 21, consolidando-se em 1996, por oportunidade da Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat II, cujo resultado normativo foi a Agenda Habitat, tendo se tornado tema obrigatório dos grandes encontros internacionais posteriores que discutiram os rumos do desenvolvimento humano na atualidade⁶⁶.

Interessante é o fato de que este debate internacional foi inspirado pela experiência brasileira na discussão sobre o tema. A rápida urbanização brasileira e os problemas dela decorrentes inspiraram o engajamento de setores da população brasileira em um movimento social que introduziu a questão urbana no âmbito das discussões políticas ainda na década de 1960, tendo culminado na introdução de um capítulo específico sobre política urbana na Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, na aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001⁶⁷.

Neste sentido, o histórico da elaboração e da apropriação legal do conceito de cidades sustentáveis envolve a interação dos movimentos nacionais e internacionais que resultaram na consolidação de um marco jurídico e conceitual que permite, hoje, a afirmação deste direito às cidades sustentáveis como um direito humano, um direito fundamental de todo cidadão, apto a justificar, juridicamente, a busca por um novo modelo de cidade.

2.3.1 Marco jurídico do direito às cidades sustentáveis

O processo de urbanização brasileira é um exemplo real da atuação capitalista sobre os espaços urbanos. Teve início na década de 1930 e alcançou seu auge nas décadas de 1960 e 1970. Já a partir da década de 1960 foi possível perceber a marginalização e até mesmo a exclusão de segmentos sociais de baixa renda como uma marca característica deste processo,

⁶⁶ O tema da sustentabilidade nos assentamentos humanos já compunha a pauta de discussões internacionais desde a década de 1970. Entretanto, A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e desenvolvimento e os documentos elaborados durante sua realização são adotados aqui como marco temporal inicial, devido a importância que esta reunião assumiu em razão do número significativo de países que participou e aderiu aos seus princípios. Em 1992, mais de 170 países, dentre eles o Brasil, firmaram compromisso no sentido de implementar ações voltadas à promoção da sustentabilidade em diversos âmbitos de atuação, consolidando a internacionalização do debate sobre o desenvolvimento sustentável. Posteriormente à Habitat II em Istambul, o tema compôs a pauta da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, ocorrida em Joanesburgo no ano de 2002, bem como é tema permanente do Fórum Social Mundial.

⁶⁷ Sobre o histórico da discussão para formulação do conceito de cidades sustentáveis no Brasil, e a influência desta experiência na internacionalização do debate, ver: GRAZIA, de Grazia. Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas. In: OSÓRIO, Letícia Marques (org.). **Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002. pp.15-37; OSÓRIO, Letícia Marques. Direito à cidade como Direito Humano coletivo. In: FERNANDES Edésio; ALFONSIN, Betânia (org.). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. pp.193-214; SAULE JÚNIOR, Nelson. A relevância do direito à cidade na construção de cidades justas, democráticas e sustentáveis. In: SAULE JÚNIOR, Nelson (org.) **Direito urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2007. pp.27-65.

e o reconhecimento deste padrão de urbanização excludente, segregante, desigual, foi determinante para o surgimento de movimentos sociais urbanos que passaram a reivindicar a melhoria das condições de vida na cidade por meio do reconhecimento dos direitos urbanos⁶⁸.

A atuação popular foi impulsionada, em grande medida, pela ineficiência estatal na regulação deste processo de urbanização: os primeiros sinais de preocupações urbanísticas no Brasil, percebidos a partir da década de 1920, foram voltados ao embelezamento das cidades, a partir da reprodução de um padrão europeu de urbanização; o crescimento populacional verificado no período após a Primeira Grande Guerra, decorrente da industrialização e da intensificação da migração campo-cidade, inclinou o Estado a uma abordagem altamente técnica dos problemas relacionados à expansão urbana, sem vinculação com qualquer preocupação social⁶⁹. Legitimada e reforçada pelo ordenamento jurídico vigente, que, ao impor padrões urbanísticos legais inatingíveis para a população mais pobre praticamente obrigou-a a autoexclusão enquanto favoreceu a especulação imobiliária⁷⁰, a ineficiência estatal em lidar com os conflitos urbanos foi determinante para o florescimento dos movimentos sociais.

Dentre os grupos formados para a reivindicação dos direitos urbanos, amplo destaque é dado à atuação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que foi um dos principais atores na luta nacional pelo reconhecimento jurídico e implantação destes direitos. Por meio

⁶⁸ Para uma síntese do processo de urbanização brasileira, conferir: FERNANDES, Edésio. Direito e urbanização no Brasil. In: FERNANDES, Edésio. **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. pp.203-232.; GRAZIA, Grazia de; QUEIROZ, Leda Lúcia R. F.. A sustentabilidade do modelo urbano brasileiro. In: GRAZIA, Grazia de (et alli.). **O desafio da sustentabilidade urbana**. Rio de Janeiro: Projeto Brasil Sustentável e Democrático FASE/IBASE, 2001. pp.13-81; LEAL, Rogério Gesta. **Direito urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. pp.15-25.

⁶⁹ Sobre o tema, Rogério Gesta Leal demonstra como estas diferentes espécies de atuação estatal contribuíram para a padronização e naturalização da exclusão socioespacial da população de baixa renda. *In verbis*: “Apenas na década de 1920 é que se iniciam os debates sobre a introdução do urbanismo no Brasil, culminando com a elaboração do Plano do Rio de Janeiro. Além disso, a ânsia de identificação com o modelo europeu faz com que as intervenções urbanas visem à criação de uma nova imagem de cidade; a modernização torna-se, então, o seu princípio organizador. Este processo apresenta como principal característica, todavia, a não-universalidade. As elites hegemônicas buscam, desesperadamente, afastar de suas vistas a população pobre, criando, por meio das reformas urbanas, uma cidade artificial e seccionada”. E continua: “A partir dos anos 40, é a lógica industrial que prevalece, ativando o processo de urbanização. (...) Com a aceleração do movimento migratório campo/cidade desse período, surge a figura do ‘loteador pirata’, que compra grandes glebas e revende os piores lotes às famílias mais pobres, exigindo do poder público a infra-estrutura necessária; os melhores terrenos acabam valorizando-se sobremaneira, ficando para os mais abastados. Este cenário ganha ampla dominância no pós-guerra, exigindo uma atuação sistemática e mais planejada dos órgãos públicos, principalmente porque as contradições e os conflitos urbanos já se manifestam em toda a sua clareza e intensidade. Todavia, com o advento do autoritarismo, a partir dos anos sessenta no Brasil, a gestão dos espaços urbanos é produzida a partir de uma perspectiva tecnicista dos problemas urbanos, gerando uma inexorável e conseqüente despolitização da matéria”. In: LEAL, Rogério Gesta. op. cit, pp.22-25.

⁷⁰ Edésio Fernandes é um autor que enfatiza bastante o papel do direito e da legislação urbanística no processo de exclusão socioespacial da população de baixa renda. O autor critica o paradigma liberal que determinou a proteção irrestrita aos direitos de propriedade durante muitos anos no Brasil, elogiando e reivindicando a efetividade do princípio da função social da propriedade como mecanismo de transformação do cenário urbano brasileiro. Alguns textos em que o autor trabalha este tema: A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: FERNANDES Edésio; ALFONSIN, Betânia (org.). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. pp.3-23; Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. In: MATTOS, Liana Portilho (org.) **Estatuto da Cidade comentado**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. pp.31-64; Direito urbanístico e política urbana no Brasil: uma introdução. In: FERNANDES, Edésio (org.). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo horizonte: Del Rey, 2001. pp.9-51; Direito do urbanismo: entre a “cidade legal” e a “cidade ilegal”. Direito e urbanização no Brasil. In: FERNANDES, Edésio. **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. pp.3-11; pp.203-232. No mesmo sentido, Letícia Marques Osório e Jacqueline Menegassi sublinham o papel do urbanismo tecnicista e da legislação elitista no processo de “diferenciação hierárquica dos espaços”, favorecendo a atuação de especuladores imobiliários e excluindo a população de baixa renda do acesso à cidade. In: OSÓRIO, Letícia; MENEGASSI, Jacqueline. A reapropriação das cidades no contexto da globalização. In: OSÓRIO, Letícia Marques (org.). **Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002. pp.43.

do Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNRU), o movimento difundiu o debate sobre os problemas urbanos e as conclusões foram aglutinadas em três princípios fundamentais, entre eles o princípio do Direito à Cidade e à Cidadania⁷¹. Estes princípios serviram de base à formulação da proposta da Emenda Popular Urbana, que posteriormente foi incorporada ao texto constitucional no capítulo “Da política urbana”, bem como introduziu o debate no âmbito legislativo, incentivando a proposta de Projeto de Lei que futuramente se transformaria no Estatuto da Cidade, aprovado em 2001⁷².

Sobre a inspiração à formulação destes princípios, Grazia de Grazia sintetiza:

“Estes princípios estão baseados numa leitura de cidades, cujo padrão de produção, ocupação e gestão é marcado pela mercantilização do solo, da moradia, do transporte de massa e dos demais equipamentos e serviços urbanos. É um modo de ver e fazer a cidade no qual *os homens estão distribuídos desigualmente no espaço, provocando assim uma subordinação dos direitos políticos, dos direitos individuais, da cidadania, aos modelos de uma racionalidade econômica*. A distribuição dos equipamentos e serviços é, frequentemente, realizada conforme o lugar onde os critérios de rentabilidade e de retorno do capital investido são mais atendidos. Esse modelo, excludente, deu origem à imensa desigualdade e segregação existentes nas cidades e em todo o país.”⁷³ (grifo nosso)

Nesse contexto, percebe-se que o Direito à Cidade foi concebido já como uma forma de contraposição à predominância da lógica capitalista na produção do espaço urbano, buscando pautar a reversão deste modelo de cidade segregante por meio da universalização do acesso aos bens e serviços urbanos, objetivando promover a igualdade, a cidadania e a melhoria da qualidade de vida da população, pois como sintetiza Lefebvre:

“Excluir do *urbano* grupos, classes, indivíduos, implica também excluí-los da civilização, até mesmo da sociedade. O *direito à cidade* legitima a recusa de se deixar afastar da realidade urbana por uma organização discriminatória, segregadora. Esse direito do cidadão (se se quiser falar assim do “homem” anuncia a inevitável crise dos centros estabelecidos sobre a segregação e que a estabelecem: centros de decisão, de riqueza, de poder, de informação, de conhecimento, que lançam para os espaços periféricos todos os que não participam dos espaços políticos. Do mesmo modo, o direito à cidade estipula o direito de encontro e de reunião; lugares e objetos devem responder a certas “necessidades”, em geral mal conhecidas, a certas “funções” menosprezadas, mas por outro lado, transfuncionais: a “necessidade” de vida social e de um centro, a necessidade e a função lúdicas, a função simbólica do espaço (próximas do que se encontra aquém, como além, das funções e necessidades classificadas, daquilo que não se pode objetivar como tal porque figura do tempo, que enseja a retórica e que só os poetas podem chamar por seu: o desejo). **O direito à cidade significa, portanto, a constituição ou reconstituição de uma unidade espaço-temporal, de uma reunião, no lugar de uma fragmentação.**” (grifo nosso)⁷⁴

⁷¹ Além deste, foram reconhecidos também como princípios da reforma urbana: a gestão democrática da cidade, e a função social da cidade e da propriedade.

⁷² Sobre a importância do Movimento Nacional pela Reforma Urbana no processo de reconhecimento constitucional do direito à cidade: GRAZIA, de Grazia. Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas. In: OSÓRIO, Letícia Marques (org.). **Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002. pp.15-37; SAULE JÚNIOR, Nelson. A relevância do direito à cidade na construção de cidades justas, democráticas e sustentáveis. In: SAULE JÚNIOR, Nelson (org.) **Direito urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2007. pp.27-65.

⁷³ GRAZIA, de Grazia. Estatuto da Cidade: uma longa história... op.cit., p.17.

⁷⁴ Sobre o tema das contradições espaciais geradas pelo desenvolvimento capitalista urbano e as possibilidades de transformação da relação espacial por meio do direito à cidade, ver: LEFEBVRE, Henri. **Espaço e Política**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p.32.

O FNRU participou ativamente junto à Assembléia Nacional Constituinte, tendo como mérito a conquista da introdução de um capítulo específico sobre política urbana no texto constitucional. Apesar da Constituição Federal não trazer expressamente o Direito à Cidade em seus artigos e, além disso, exigir a edição de lei para estabelecer regras gerais para o desenvolvimento urbano, a vinculação da política urbana ao cumprimento das funções sociais da cidade e da promoção do bem-estar dos cidadãos já delineava o conteúdo jurídico a ser defendido por aquele direito⁷⁵.

Isto porque o reconhecimento constitucional de que a cidade tem uma finalidade social implicou na percepção de que a existência mesma dos centros urbanos tem sua razão de ser na promoção da qualidade de vida dos seus habitantes, e, nesse sentido, urgente se fazia a reversão do padrão de urbanização até então predominante⁷⁶. Neste sentido, a promulgação da Constituição Federal de 1988 significou um marco do Direito Urbanístico brasileiro rumo à construção de uma nova ordem, voltada à consecução de finalidades sociais que, com o passar dos anos e com o aprofundamento dos debates, seriam melhor definidas, compreendidas e legalmente estabelecidas. Ainda que sua aplicação tenha ficado na dependência da edição posterior de lei, a constitucionalização da temática urbana significou o primeiro passo na reformulação do ordenamento jurídico urbanístico⁷⁷.

Este importante avanço contribuiu significativamente para a ampliação da esfera do debate, internacionalizando a discussão sobre o direito à cidade, sobretudo, em virtude da realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no Brasil, em 1992. A participação do FNRU nesta Conferência e as vitórias conquistadas pelo Movimento foram de suma importância para a abordagem do tema nos debates e nos documentos então produzidos, os quais já passaram a incorporar a sustentabilidade como elemento do direito à cidade.

A Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, reconhecendo o fundamento antropocêntrico da idéia de sustentabilidade, dispôs em vários de

⁷⁵ O capítulo “Da Política Urbana” da Constituição Federal é composto pelos artigos 182 e 183. O *caput* do art. 182 comporta a seguinte redação: Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, 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.” BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 07/01/2009.

⁷⁶ No mesmo sentido, Rogério Gesta Leal expõe que “*Falar-se, pois, de função social da cidade no Brasil, em especial a partir da Constituição de 1988, significa reconhecer o custo social do modelo de desenvolvimento imposto à cidadania nacional e, a partir disso, dimensionar as prioridades federais, estaduais e municipais no que tange às políticas de gestão dos interesses efetivamente públicos*” (grifo nosso). In: LEAL, Rogério Gesta. op. cit., p.41.

⁷⁷ Liana Portilho Mattos ressalta que, apesar desta condicionante imposta às normas constitucionais, é inegável o avanço que elas representaram em termos históricos. In: **Estatuto da Cidade Comentado**. op.cit. p.80. Conforme nota 6 supra, Edésio Fernandes é um dos autores que mais enfatiza a dimensão jurídica no processo de desenvolvimento urbano. Assim, da mesma forma como critica o ordenamento anteriormente vigente, festeja a nova ordem jurídico-urbanística inaugurada com a Constituição Federal de 1988. Sobre a importância das normas constitucionais para o desenvolvimento urbano, conferir: DIAS, Daniella. **Desenvolvimento urbano: princípios constitucionais**. Curitiba: Juruá, 2005.

seus princípios a necessidade imperiosa de voltar as ações públicas à melhoria da qualidade de vida da população, sobretudo da população de baixa renda⁷⁸.

No mesmo sentido, a Agenda 21, em seu Capítulo 7, intitulado Promoção do Desenvolvimento Sustentável dos Assentamentos Humanos, reconhece a vinculação existente entre as taxas de urbanização e o aumento da pobreza no mundo e reforça a função dos assentamentos humanos na melhoria da qualidade de vida da população habitante, destacando os múltiplos fatores que influenciam na sustentabilidade dos espaços urbanos como: moradia, transporte, saneamento, terra urbana, saúde, acesso à água, etc⁷⁹. Este documento já apontava para o fato de que por volta do ano 2000 a maior parte da população mundial estaria habitando cidades, pondo em relevo a preocupação com crescimento desordenado dos espaços urbanos.

Como forma de balizar um novo formato para os centros urbanos, que rompesse com o padrão de urbanização determinado preponderantemente pela lógica capitalista, o FNRU foi responsável pela elaboração de um outro documento, ainda no âmbito de realização da Conferência, denominado “Por cidades, vilas e povoados, justos, democráticos e sustentáveis”, que firmou alguns princípios fundamentais à transformação da realidade

⁷⁸ Como exemplos, veja-se alguns princípios elencados na Declaração: **Princípio 1.** Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza. **Princípio 5.** Todos os Estados e todos os indivíduos, como requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável, irão cooperar na tarefa essencial de erradicar a pobreza, a fim de reduzir as disparidades de padrões de vida e melhor atender às necessidades da maioria da população do mundo. Organização das Nações Unidas. **Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.** Disponível em www.viatecivilis.org.br.

⁷⁹ Em diversos de seus enunciados, a Agenda 21 manifesta esta abordagem. A título exemplificativo, destaque-se os seguintes enunciados: 7.4 O objetivo geral dos assentamentos humanos é melhorar a qualidade social, econômica e ambiental dos assentamentos humanos e as condições de vida e de trabalho de todas as pessoas, em especial dos pobres de áreas urbanas e rurais.

7.6. O acesso a habitação segura e saudável é essencial para o bem-estar físico, psicológico, social e econômico das pessoas, devendo ser parte fundamental das atividades nacionais e internacionais. O direito a habitação adequada enquanto direito humano fundamental está consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Apesar disso, estima-se que atualmente pelo menos 1 bilhão de pessoas não disponham de habitações seguras e saudáveis e que, caso não se tomem as medidas adequadas, esse total terá aumentado drasticamente até o final do século e além.

7.9(c) Todos os países devem, quando apropriado, apoiar os esforços voltados para o oferecimento de habitação aos pobres das áreas urbanas e rurais, bem como aos desempregados e ao grupo sem rendimentos, por meio da adoção e/ou adaptação de códigos e regulamentações que facilitem seu acesso à terra, ao financiamento e a materiais de construção de baixo custo e da promoção ativa da regularização e melhoria das condições de vida em assentamentos informais e favelas urbanas, como medida conveniente e solução pragmática para o déficit da habitação urbana;

7.30(a) Estabelecer, quando apropriado, legislações nacionais que orientem a implementação de políticas públicas ambientalmente saudáveis para o desenvolvimento urbano, a utilização da terra e a habitação, e, ao mesmo tempo, um melhor manejo da expansão urbana;

7.35. A sustentabilidade do desenvolvimento urbano é definida por muitos parâmetros relativos à disponibilidade de suprimento de água, qualidade do ar e existência de uma infra-estrutura ambiental de saneamento e manejo dos resíduos. Como resultado da densidade dos usuários, a urbanização, caso adequadamente gerenciada, oferece oportunidades únicas para a criação de uma infra-estrutura ambiental sustentável por meio de uma política adequada de preços, programas educativos e mecanismos equitativos de acesso, saudáveis tanto do ponto de vista econômico como ambiental. Na maioria dos países em desenvolvimento, porém, a impropriedade e a carência da infra-estrutura ambiental é responsável pela má saúde generalizada e por um grande número de mortes evitáveis a cada ano. Nesses países verificam-se condições que tendem a piorar devido às necessidades crescentes, que excedem a capacidade dos Governos de reagir adequadamente.

7.48. O transporte responde por cerca de 30 por cento do consumo comercial de energia e por cerca de 60 por cento do consumo total mundial de petróleo líquido. Nos países em desenvolvimento, a rápida motorização e a insuficiência de investimentos em planejamento de transportes urbanos e manejo e infra-estrutura do tráfego estão criando problemas cada vez mais graves em termos de acidentes e danos, saúde, ruído, congestionamento e perda de produtividade, semelhantes aos que ocorrem em muitos países desenvolvidos. Todos esses problemas têm um grave impacto sobre as populações urbanas, especialmente sobre os grupos de baixa renda e sem rendimentos.

urbana: Direito à Cidadania, Gestão Democrática da Cidadania, e Função Social da Cidade e da Propriedade, à semelhança daqueles princípios inspiradores da Emenda Popular⁸⁰.

Este Direito à Cidadania, então compreendido como o direito de acesso aos diversos bens e serviços urbanos necessário à subsistência humana, contemplando também o exercício da cidadania plena e do respeito à diversidade de toda ordem, expressando-se pelo cumprimento da função social da cidade, apresentava conteúdo aproximado do que posteriormente viria a ser reconhecido como Direito às Cidades Sustentáveis.

Alguns anos mais tarde, em 1996, foi realizada em Istambul, Turquia, a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, conhecida como Habitat II⁸¹, oportunidade em que foram firmadas metas como a garantia de moradia adequada a todos os seres humanos e a transformação dos assentamentos humanos em espaços mais seguros, saudáveis, habitáveis, equitativos, sustentáveis e produtivos. O reconhecimento do agravamento das condições de vida da população urbana conduziu à formulação de estratégias que colocaram a garantia do direito à moradia essencialmente vinculada à sustentabilidade dos espaços urbanos⁸².

O ponto de maior destaque da Agenda Habitat, no que concerne ao tema deste estudo, é a definição que o documento traz sobre assentamentos humanos⁸³ sustentáveis, que é de fundamental importância à construção do conceito de cidades sustentáveis. Nos termos da Agenda, a sustentabilidade dos espaços urbanos depende uma abordagem multidimensional

⁸⁰ Princípios Fundamentais. **Direito à cidadania:** Entendido como a participação dos habitantes das cidades e povoados na condução de seus destinos. Inclui o direito à terra, aos meios de subsistência, à moradia, ao saneamento, à saúde, à educação, ao transporte público, à alimentação, ao trabalho, ao lazer, à informação. Inclui também o direito à liberdade de organização; o respeito aos imigrantes e o reconhecimento de sua plena cidadania; a preservação da herança histórica e cultural; o respeito aos imigrantes e o reconhecimento de sua plena cidadania; a preservação da herança histórica e cultural e o usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado, sem distinções de gênero, nação, raça, linguagem e crenças. **Gestão democrática da cidadania:** Entendida como a forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades e povoados submetida ao controle e participação da sociedade civil, destacando-se como prioritário o fortalecimento e autonomia dos poderes públicos locais e a participação popular. **Função social da cidade e da propriedade:** Entendida como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, como o uso socialmente justo do espaço urbano para que os cidadãos se apropriem do território, democratizando seus espaços de poder, de produção e de cultura dentro de parâmetros de justiça social e da criação de condições ambientalmente sustentáveis. In: Por cidades, vilas e povoados, justos, democráticos e sustentáveis. Disponível em www.viatecivilis.org.br

⁸¹ A primeira Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, Habitat I, foi realizada em Vancouver, Canadá, em 1976.

⁸² Alguns princípios dispostos na Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos: **Princípio 2.** Nós avaliamos, em caráter de urgência, a contínua deterioração das condições de habitação e dos assentamentos humanos. Ao mesmo tempo, reconhecemos as cidades grandes e pequenas como centros de civilização, geradoras de desenvolvimento econômico, social, espiritual e de avanços científicos. Devemos aproveitar as oportunidades apresentadas por nossos assentamentos e preservar a sua diversidade para promover a solidariedade entre todos os nossos povos. **Princípio 4.** Para melhorar a qualidade de vida dentro dos assentamentos humanos. É necessário que combatamos a deterioração das condições que, na maioria dos casos e sobretudo nos países em desenvolvimento, tornaram proporções de crise. Com esse objetivo, nos devemos abordar amplamente, inter alia, os padrões de produção e consumo insustentáveis, sobretudo nos países industrializados; mudanças populacionais insustentáveis, incluindo alterações na sua estrutura e distribuição, com consideração prioritária a tendência a uma concentração excessiva; população sem-teto; aumento da pobreza; desemprego; exclusão social; instabilidade familiar; recursos inadequados; falta de infra-estrutura, de serviços básicos e de planejamento adequado; insegurança e violência crescentes; degradação ambiental e aumento da vulnerabilidade a desastres. **Princípio 6.** Os desenvolvimentos rural e urbano são interdependentes. Além da melhoria do ambiente urbano, nós também devemos nos esforçar para estender a infra-estrutura adequada, serviços públicos e oportunidades de emprego para as áreas rurais, de forma a realçar a sua atratividade, desenvolver uma rede integrada de assentamentos e diminuir a migração para áreas urbanas. Cidades médias e pequenas necessitam de atenção especial. Disponível em: www.unhabitat.org. Acesso em: 15.01.2009.

⁸³ O documento traz a expressão “assentamentos humanos” como forma de abranger toda e qualquer localidade onde se encontrem grupos humanos reunidos organizadamente. Logo, esta expressão abrange também o conceito de cidades, centros urbanos, podendo ser utilizados como sinônimos ao longo deste trabalho, uma vez que o objetivo é tratar da sustentabilidade dos assentamentos humanos urbanos.

dos problemas urbanos: é imprescindível a promoção de oportunidades iguais aos cidadãos no acesso à saúde, à segurança, à moradia, à possibilidade de desenvolver uma vida produtiva, em harmonia com a natureza e com seus valores culturais, dando-se especial atenção aos grupos vulneráveis ou em desvantagem de qualquer tipo⁸⁴.

Para a concretização deste ideal de sustentabilidade nos assentamentos humanos, a Agenda Habitat aponta vários compromissos estratégicos a serem seguidos pelos países signatários. De plano, o primeiro compromisso elencado é pela promoção de assentamentos humanos socialmente integrados, por meio do combate às políticas e práticas segregantes, discriminatórias ou que, de qualquer outra forma, redundem em exclusão de segmentos sociais específicos. É necessário que se reconheça e respeite os direitos de todos, especialmente da população pobre e de outros grupos em situação vulnerável⁸⁵.

Além disso, é primordial que o planejamento urbano aborde de forma integrada as questões relacionadas à moradia, ao transporte, às oportunidades de trabalho e às limitações ambientais como estratégia para um desenvolvimento urbano sustentável⁸⁶.

Outro ponto relevante da Agenda Habitat é a definição do conceito de moradia adequada. Reconhecendo a questão do déficit habitacional como um obstáculo significativo à sustentabilidade dos assentamentos humanos, a facilitação ao acesso à moradia é destacada como questão central do debate. Neste sentido, é firmado o compromisso de operar a regularização de áreas irregularmente ocupadas, como estratégia de curto prazo para a solução do déficit habitacional⁸⁷. Estas ações, bem como outras medidas que intentem a erradicação da discriminação no acesso à moradia e aos serviços básicos, devem se pautar pelo conceito de moradia adequada que significa: para além de um teto sobre as cabeças de todos, moradia adequada significa a conjugação de privacidade, espaço, acessibilidade física, segurança, iluminação, aquecimento, ventilação, infraestrutura básica – como fornecimento de água, saneamento básico e tratamento de esgoto – bem como a localização acessível de trabalho e outros serviços⁸⁸.

⁸⁴ Habitat Agenda. 42. We commit ourselves to the goal of sustainable human settlements in an urbanizing world by developing societies that will make efficient use of resources within the carrying capacity of ecosystems and take into account the precautionary principle approach, and by providing all people, in particular those belonging to vulnerable and disadvantaged groups, with equal opportunities for a healthy, safe and productive life in harmony with nature and their cultural heritage and spiritual and cultural values, and which ensures economic and social development and environmental protection, thereby contributing to the achievement of national sustainable development goals. Disponível em www.unhabitat.org. Acesso em: 15.01.2009

⁸⁵ Habitat Agenda. 43. We further commit ourselves to the objectives of: (a) Promoting, as appropriate, socially integrated and accessible human settlements, including appropriate facilities for health and education, combating segregation and discriminatory and other exclusionary policies and practices, and recognizing and respecting the rights of all, especially of women, children, persons with disabilities, people living in poverty and those belonging to vulnerable and disadvantaged groups;

⁸⁶ Habitat Agenda. 43 (..)(c) Integrating urban planning and management in relation to housing, transport, employment opportunities, environmental conditions and community facilities;

⁸⁷ Habitat Agenda. 43 (h) (h) Promoting, where appropriate, the upgrading of informal settlements and urban slums as an expedient measure and pragmatic solution to the urban shelter deficit;

⁸⁸ Habitat Agenda. 60. Adequate shelter means more than a roof over one's head. It also means adequate privacy; adequate space; physical accessibility; adequate security; security of tenure; structural stability and durability; adequate lighting, heating and ventilation; adequate

Estes elementos poderão assumir formas variadas conforme as especificidades culturais, sociais, ambientais e econômicas de cada lugar, mas a exposição dos elementos do conceito de moradia adequada revela a centralidade da questão habitacional para a promoção da sustentabilidade dos espaços urbanos: sem moradia adequada, não há que se falar em cidades sustentáveis, e a normatização desta conclusão deve ser creditada à Conferência Habitat II⁸⁹.

Paralelamente a estes eventos internacionais, tramitava no Brasil o Projeto de Lei que viria a se transformar na Lei nº. 10.257, de 2001 – o Estatuto da Cidade. Conforme dito, a Constituição Federal de 1988 exigia a edição de uma lei que estabelecesse diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano, o que foi concretizado em 2001 com a aprovação do Estatuto da Cidade, após onze anos de idas e vindas do Projeto pelo Congresso Nacional⁹⁰.

Incorporando os avanços teóricos e técnicos desenvolvidos ao longo dos muitos anos de discussão nacional e internacional sobre o tema do desenvolvimento urbano, o Estatuto da Cidade inovou o ordenamento jurídico brasileiro com normas de ordem pública e interesse social voltadas à ordenação do espaço urbano, sobretudo da propriedade urbana, em prol da coletividade, do bem-estar e da segurança dos cidadãos em harmonia com o meio ambiente⁹¹.

Logo no art. 2º da referida Lei encontram-se as diretrizes gerais que passaram a servir de sustentáculo à política de desenvolvimento urbano brasileiro, traduzindo uma nova concepção de cidade, como espaço de concretização dos direitos fundamentais. Dentre as diretrizes eleitas, destaca-se por ora:

Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, mediante as seguintes diretrizes gerais:
I – garantia do **direito a cidades sustentáveis**, entendido como direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte

basic infrastructure, such as water-supply, sanitation and waste-management facilities; suitable environmental quality and health-related factors; and adequate and accessible location with regard to work and basic facilities: all of which should be available at an affordable cost. Adequacy should be determined together with the people concerned, bearing in mind the prospect for gradual development. Adequacy often varies from country to country, since it depends on specific cultural, social, environmental and economic factors. Gender-specific and age-specific factors, such as the exposure of children and women to toxic substances, should be considered in this context.

⁸⁹ Sobre a inextrincável conexão entre os direitos à moradia e às cidades sustentáveis, Nelson Saule Jr ressalta que “o reconhecimento do direito à moradia na Agenda Habitat – que é o documento oficial da Conferência, contendo um conjunto de compromissos para os países promoverem medidas que modifiquem as condições de desigualdade e de violações de direitos nos assentamentos humanos – foi um passo embrionário para a construção do direito à cidade na esfera internacional”. SAULE JR, Nelson. A relevância do direito à cidade... op cit, p.36. A relevância atribuída ao direito à moradia foi determinante para seu reconhecimento no texto constitucional brasileiro como um direito fundamental social, tendo sido incorporado ao art. 6º da Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional nº26, editada em fevereiro de 2000.

⁹⁰ Logo após a aprovação da Constituição Federal de 1988, o senador Pompeu de Souza deu entrada no Projeto nº 181/89, denominado Estatuto da Cidade, posteriormente convertido no Projeto de Lei nº5.788/90. A tramitação deste PL no Congresso Nacional contou com a atuação de diversos setores da sociedade, tanto favoráveis, quanto contrários à sua aprovação. Conforme destaca Grazia de Grazia, “Em 10 de julho de 2001, o projeto teve a sanção presidencial. O período entre a aprovação no Senado e a sanção foi de muita tensão. Sabíamos que havia questões polêmicas, que contrariavam interesses de setores imobiliários e do Governo Federal, mas que eram favoráveis aos setores excluídos.” In: GRAZIA, Grazia de. Estatuto da cidade... op cit, p.32.

⁹¹ O art.1º do Estatuto da Cidade possui a seguinte redação: Art. 1º. Na execução da política urbana, de que tratam os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei. Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. BRASIL. Lei nº10.257, de 2001.

e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.⁹²
(grifo nosso)

Com a edição desta lei, portanto, o direito às cidades sustentáveis passou a ter incontestável suporte jurídico, deixando o plano de mera discussão teórica e dos programas de ação, passando a compor a coluna vertebral do sistema de normas destinadas a reger a conduta social pública e privada nos espaços urbanos.

Reafirmando o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade como objetivos precípuos da política urbana, o Estatuto deixa evidente a prevalência do valor coletivo da cidade, que deve ser resgatado em detrimento dos processos de apropriação individual dos espaços urbanos que vinham consolidando a segregação socioespacial como característica da urbanização brasileira. Compreender que a cidade existe para a promoção da cidadania e da qualidade de vida dos indivíduos, e que a propriedade privada deve ter sua utilização controlada pelo Poder Público de forma a não atingir os direitos fundamentais dos cidadãos co-habitantes da cidade, é essencial para que o direito às cidades sustentáveis seja efetivamente utilizado na construção de uma nova forma de desenvolvimento urbano⁹³.

Neste sentido, a vinculação da cidade a uma função social revela a necessidade de se pautar a política urbana por ações que transformem a cidade para além da modificação de sua estrutura física, mas implique em verdadeira transformação do ambiente ético urbano. A cidade deve ser espaço de convivência justa e solidária entre cidadãos livres e iguais, em direitos e obrigações. A cidade existe para isso! É imprescindível que sejam resgatadas as funções sociais da cidade e que sejam implementadas ações que direcionem a sociedade para a consolidação de espaços urbanos mais humanos, justos e solidários. Ao cumprir este objetivo, a cidade estará cumprindo sua função social. E na cidade que cumpre sua função social estará sendo garantido, conseqüentemente, o exercício do direito às cidades sustentáveis⁹⁴.

⁹² O artigo 2º do Estatuto da Cidade elenca mais de quinze diretrizes. Por ora, destaca-se o direito às cidades sustentáveis, mas outras diretrizes serão abordadas futuramente neste trabalho, como a “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização”, e também a “regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda”, entre outras.

⁹³ Nesse sentido, Edésio Fernandes afirma que a utilização plena dos ditames contidos no estatuto da Cidade dependem da compreensão correta do que significa vincular a política urbana ao cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade. Segundo este autor, com o Estatuto, “os municípios terão melhores condições para interferir diretamente e reverter em alguma medida o padrão e a dinâmica dos mercados imobiliários produtivos formais, informais, e, sobretudo, especulativos que, tal como operam hoje, têm determinado o processo crescente de exclusão social e segregação espacial nas cidades brasileiras”, servindo de suporte à “construção de uma nova ordem urbana que seja ao mesmo tempo economicamente mais eficiente e politicamente mais justa e sensível às questões sociais e ambientais das cidades”. FERNANDES, Edésio. Um novo estatuto para as cidades brasileiras In: OSÓRIO, Letícia Marques (org.). **Estatuto da Cidade e reforma urbana...** op. cit., pp.9-10.

⁹⁴ Sobre a função social da cidade, diversos autores a trabalham como valor fundante de uma “nova ética urbana” que direcionará a sociedade em busca de espaços urbanos mais justos e solidários, entre eles: OSÓRIOS, Letícia Marques; MENEGASSI, Jacqueline. A reapropriação da cidade... op.cit., p.46; SAULE Jr., Nelson. A relevância do direito à cidade... op.cit., p.55. Rogério Gesta Leal faz excelente síntese sobre os requisitos ao cumprimento da função social da cidade: “Salvo melhor juízo, a concretização da função social da cidade, ao menos no Brasil, precisa ser condizente com os demais princípios e objetivos fundamentais do Estado Brasileiro, insertos no Texto Política vigente, o que significa pressupor o exercício da cidadania na definição das ações voltadas para este sentido, maximizando a realização da justiça social e a busca de uma sociedade justa e solidária, tudo mediado pela responsabilidade compartilhada do Poder Público, mercado e sociedade civil

Mas o desenvolvimento das funções sociais da cidade não é dever exclusivo do Poder Público. É dever também de todos os cidadãos, bem como dos agentes privados, que tem no cumprimento da função social da propriedade seu maior comprometimento para com a ordenação do espaço urbano. Insculpida também no art.5º, XXIII da Constituição Federal, a função social da propriedade restringe o direito de propriedade e o seu exercício aos limites dos interesses sociais coletivos e difusos a ele sobrepostos⁹⁵.

Percebe-se, portanto, uma drástica mudança no cenário do ordenamento urbanístico brasileiro. O paradigma essencialmente privatístico que anteriormente regia as relações jurídicas nos espaços urbanos e legitimava as ações dos proprietários imobiliários, é substituído por um ideal que agora possibilita o combate à mercantilização da terra urbana e ao processo de exclusão socioespacial gerados pela predominância do capitalismo no processo de expansão urbana.

Ainda que a caracterização da função social da propriedade seja mutável e os requisitos ao seu cumprimento dependam do Plano Diretor de cada município, os textos constitucional e do Estatuto deixam claro que o proprietário não dispõe mais de autonomia absoluta para o exercício deste seu direito, devendo submetê-lo ao atendimento das necessidades sociais⁹⁶.

Logo, a conjugação das funções sociais da cidade e da propriedade demonstram o objetivo a ser perquirido na implementação da política urbana, que terá sua direção pautada pelas diretrizes gerais estabelecidas no art.2º do Estatuto da Cidade, dentre as quais está o direito às cidades sustentáveis.

De certo que a vigência da lei não implica necessariamente em sua efetividade, ainda que sua fundamentação esteja amplamente respaldada pela realidade social⁹⁷. A busca da efetividade das normas dispostas no Estatuto da Cidade é uma outra luta, que não pode parar. É um processo contínuo, de construção diária, para o qual se faz indispensável a compreensão

organizada". In: LEAL, Rogério Gesta. op.cit, p.42. Para compreensão das diversas facetas das funções sociais da cidade, ver: DIAS, Daniella S. op.cit pp.150-160.

⁹⁵ Apesar de já ter sido previsto na Constituição de 1934, o princípio da função social da propriedade se consolidou com a Constituição Federal de 1988 que, além de enunciá-lo, previu mecanismos de sanção em caso de seu descumprimento, a exemplo das limitações urbanísticas como as restrições, servidões e desapropriações. Sobre o tema, ler: MATTOS, Liana Portilho. Limitações urbanísticas à propriedade. In: FERNANDES, Edésio. **Direito Urbanístico e política urbana no Brasil**. Op cit... pp.55-75.

⁹⁶ Conforme destaca Daniella Dias, "*Sabe-se que o exercício do direito de propriedade tem consequências sobre a problemática urbana, bem como há implicações socioambientais decorrentes de seu uso. Percebe-se que o exercício do direito de propriedade privada é elemento norteador de políticas urbanas, e que a forma de sua utilização há que ser realizada tendo em conta o interesse social, as necessidades existentes em redor do instituto, inclusive as políticas e planos urbanísticos. Os espaços privados devem ceder aos interesses sociais e cumprir as diretrizes que visam ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade dispostas no plano diretor e demais instrumentos técnico-jurídicos, como dispostos na Lei 10.257/2001*". In: DIAS, Daniella. Op cit.,pp149-450.

⁹⁷ Relembrando as lições de Miguel Reale, a validade da norma jurídica desdobra-se em três planos: a validade formal ou técnico-jurídica, também denominada vigência, e que se traduz pela obrigatoriedade de obediência a uma regra de direito em razão desta haver preenchido os requisitos imprescindíveis ao seu processo de elaboração; a validade social, efetividade ou eficácia, que traduz o reconhecimento social de determinada regra jurídica como condizente com os padrões culturais; e a validade ética, que abrange a validade do valor fundamental inspirador de determinada norma. In: REALE, Miguel. Da validade da norma jurídica. **Lições preliminares de direito**. 27 ed. São Paulo: Saraiva, 2002. pp.105-116.

dos valores inspiradores do texto, dos elementos nele contemplados e dos objetivos por ele perquiridos, de forma a se visualizar o direito à cidade sustentável como direito fundamental apto a fundamentar a construção de uma nova ética urbana^{98 99}.

2.3.2 Elementos do direito às cidades sustentáveis

O Estatuto da Cidade indica inúmeras diretrizes destinadas a guiar os rumos da política urbana para o desenvolvimento pleno das funções sociais da cidade e da propriedade, dentre elas a garantia do direito às cidades sustentáveis. Mas de que forma se manifesta a garantia deste direito? O texto legal nos revela um direito multidimensional, multifacetado, a ser refletido pela garantia concomitante dos direitos: à terra urbana, à moradia, ao saneamento e infraestrutura básica, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer. É interessante que se faça uma breve abordagem sobre a essência de cada um desses elementos do direito à cidade sustentável para que se compreenda o bem jurídico tutelado pelo mesmo.

Conforme ressaltado, ao tratar da Agenda Habitat, o acesso à moradia e à terra urbana é uma questão central na promoção da sustentabilidade urbana. A falta de políticas habitacionais adequadas, conjugada à ausência de oferta formal de moradia à população de baixa renda, fez com que a ocupação ilegal do solo urbano e a proliferação de moradias inadequadas se tornassem o padrão de urbanização, sobretudo em países em desenvolvimento, como o Brasil. Atualmente, até mesmo o mercado imobiliário informal vem se tornando inacessível à população de baixa renda, aprofundando os problemas relacionados ao acesso à moradia e ao solo urbano¹⁰⁰.

Este quadro aponta para um duplo dever do Poder Público no que concerne à promoção e proteção destes direitos: impedir que haja um retrocesso para aqueles que já exercem este direito, ou seja, impedir a implementação de políticas discriminatórias que dificultem ou impossibilitem o exercício de um direito que já vinha sendo usufruído, ainda que de forma precária; e regular a atividade da indústria imobiliária de forma a repartir as responsabilidades pelo oferecimento de opções acessíveis de moradia à população de baixa

⁹⁸ No mesmo sentido, Rogério Gesta Leal afirma que o Estatuto da Cidade constitui um excelente referencial normativo à ordenação do espaço urbano, direcionando aspectos importantes dos objetivos e finalidades da própria existência da cidade. Destaca o autor, entretanto, que aprovação da Lei não tem o condão de produzir os efeitos por ela almejados, sendo necessário buscar mecanismos que efetivem este novo ideal de vida urbana, mais humana e solidária. In: LEAL, Rogério Gesta. op.cit., pp.79-84.

⁹⁹ Posteriormente a edição do Estatuto da Cidade, outros documentos importantes continuaram contribuindo para a consolidação da importância e do conteúdo do direito às cidades sustentáveis nos planos nacional e internacional, a exemplo da Carta Mundial do Direito à Cidade, que vem em processo contínuo de elaboração desde o Fórum Social Mundial de 2002; das declarações produzidas durante a reunião da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável ocorrida em Joanesburgo, África do Sul, em 2002. Estes e outros eventos, como o Fórum Urbano Mundial, demonstram o aumento da convergência mundial na consideração dos problemas relacionados ao desenvolvimento urbano e são importantes para demonstrar, sobretudo, a validade ética da adoção de determinadas normas pelo ordenamento jurídico pátrio. Entretanto, considerando o objetivo primordial da seção, qual seja o de demonstrar o processo histórico até a incorporação do conceito de cidades sustentáveis na legislação brasileira, não trataremos destes outros referenciais, ao menos por enquanto.

¹⁰⁰ Esta é a constatação feita por percepção de Edésio Fernandes. Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade. In: MATTOS, Liana Portilho. *Estatuto da Cidade...* op.cit, pp.51-53

renda¹⁰¹. O cumprimento deste segundo dever do Estado serviria ao equacionamento das demandas populares por moradia e a oferta do mercado imobiliário formal, contemplando as exigências de cumprimento da função social da propriedade privada urbana¹⁰².

Além disso, é importante compreender que, para além da garantia de um teto, o direito à moradia expressa também o direito à livre escolha da residência¹⁰³, devendo contemplar as particularidades das relações estabelecidas entre os cidadãos e o território urbano, dando suporte às dinâmicas regionais consolidadas¹⁰⁴.

O importante é que se compreenda a fundamentalidade do direito de acesso à terra urbana e à moradia como pressuposto à própria caracterização da cidade, pois a moradia é o ponto de referência do cidadão no espaço urbano, é o seu lugar no espaço. Isto revela que a garantia destes direitos é um pressuposto ao resgate dos sentimentos de pertencimento do indivíduo em relação à cidade; é um primeiro passo no resgate da cidadania dos indivíduos social e espacialmente excluídos do urbano¹⁰⁵. É isto que o Estatuto da Cidade objetiva ao elencar o direito à moradia e à terra urbana como elementares do direito à cidade sustentável.

Porém, não é suficiente para a sustentabilidade urbana que seja garantido o direito à moradia para todos os habitantes da cidade. O texto legal impõe a necessidade de dotação de infraestrutura básica e saneamento ambiental nos assentamentos humanos urbanos, cujo objetivo primordial é minimizar os impactos ambientais da ocupação humana e, ao mesmo tempo, promover as condições adequadas de saúde e higiene na cidade, em consonância com o que dispõe a Agenda Habitat¹⁰⁶.

Na verdade, há legislação regulamentando o conceito de saneamento e infraestrutura básica. A Lei nº. 6.766/79, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, define

¹⁰¹ SAULE Jr., Nelson. O direito à moradia como responsabilidade do Estado Brasileiro. In: SAULE JR, Nelson. **Direito à cidade: trilhas legais...** op.cit., p.78.

¹⁰² Sobre o descompasso entre as demandas populares por moradia e oferta do mercado formal imobiliário, Jacques Távora Alfonsin ressalta que é interessante cotejarmos diferentes ritmos de aproveitamento do solo nas cidades: o primeiro é das empresas imobiliárias, que tratam o solo urbano como simples mercadoria e utilizam-no conforme seu juízo e conveniência, nos termos da chamada livre iniciativa empresarial; o segundo é a o das pessoas excluídas das oportunidades de acesso formal à terra urbana, que adensam os espaços urbanos “sobrantes” e garantem seu direito de morar, ainda que de forma insegura, insalubre, e sem respeito à sua dignidade. Este descompasso permite avaliar, segundo o autor, a eficiência da princípio da função social da propriedade em regular os processos de uso e ocupação do solo em prol do bem comum. ALFONSIN, Jacques Távora. Breve apontamento 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...** op.cit., pp.61-76

¹⁰³ É o que afirma Nelson Saule Jr: “O direito à moradia derivado de um nível de vida adequado, configura sua indivisibilidade e interdependência e inter-relacionamento como direito humano, por exemplo, com o direito de liberdade de escolha de moradia...”. SAULE JR, Nelson. O direito à moradia como responsabilidade... op.cit.p.77. Ora, se o que se busca sustentar aqui é o direito de todo e qualquer indivíduo à terra urbana e à moradia, não faria sentido vincular a possibilidade de escolha do local de moradia ao poder aquisitivo. Lógico que este direito não poderá ser exercido arbitrariamente, estando limitado, sobretudo, pelo direito dos demais cidadãos, bem como pelas possibilidades territoriais efetivas.

¹⁰⁴ É a posição defendida por Letícia Marques Osório, ao tratar da democratização da gestão urbana. In: MATTOS, Liana Portilho. **Estatuto da Cidade...** op.cit.75

¹⁰⁵ É o que revela, em síntese, Miracy Gustin, ao se referir às “espacialidades invisíveis” urbanas, decorrentes do processo de exclusão socioterritorial, como ambientes de permanente anulação da cidadania dos seus moradores, devido ao enfraquecimento de seu sentimento de pertencimento territorial ao conjunto da cidade. A autora atribui este fenômeno à supervalorização da garantia dos direitos civis e políticos, em detrimento da garantia dos direitos sociais nas cidades. GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. A cidade ilegal – espaço de anulação de cidadania. In: BRANDÃO, Carlos Antônio Leite. **As cidades da cidade**. Belo Horizonte: UFMG, 2006. pp.157-169.

¹⁰⁶ Vide página 7 e 8, supra.

infraestrutura básica como “o conjunto de equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar, e vias de circulação”¹⁰⁷.

Quanto ao conceito de saneamento, a Lei nº. 11.445/2007 define-o como o conjunto de serviços de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, tratamento de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas¹⁰⁸. Percebe-se que os conceitos estão intimamente relacionados. Parte dos serviços componentes do saneamento ambiental estão englobados também no conceito de infraestrutura básica, reforçando a necessidade de sua implementação no espaço urbano.

De fato, a despeito de a referida lei estabelecer a universalização do acesso como um dos princípios para o saneamento ambiental, e tratar da sua implementação como condição para a proteção da saúde pública e do meio ambiente, ainda não se percebe a implementação eficaz de todos estes serviços nos espaços urbanos. Isto traz implicações à qualidade de vida da população urbana, consoante destacam Grazia de Grazia e Leda Queiroz:

“Os serviços de saneamento ambiental refletem e agravam as desigualdades sociais. Refletem porque, tendo sido historicamente alvo de acirradas disputas pela aplicação dos recursos, resultaram em melhor qualidade de serviços nas áreas de residência das parcelas mais abastadas da sociedade. Agravam porque as condições precárias de higiene têm impacto devastador sobre a saúde, e a deficiência dos serviços de saneamento acentuam as condições de vida adversas das parcelas mais pobres: renda direta menor, alimentação pior, condições mais adversas de trabalho, maior desgaste nos transportes...”¹⁰⁹

A esta altura, já é possível perceber a interdependência de todas as dimensões da sustentabilidade urbana. Ora, não basta que seja garantido o direito à moradia: o ambiente deve ser dotado de condições de saneamento e infraestrutura que possibilitem ao indivíduo, sobretudo, condições mínimas de higiene e saúde, mas também que permitam o desenvolvimento de um estilo de vida urbano o menos impactante possível ao meio ambiente.

Além destes elementos, a sustentabilidade urbana pressupõe a mobilidade urbana. Não basta ao indivíduo ter moradia, em boas condições de saneamento e infraestrutura básica. O

¹⁰⁷ BRASIL. Lei nº6.766/79. Dispões sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. Interessante notar que o Projeto de Lei nº3.057/2000, que tramita no Congresso Nacional com vistas à substituição da Lei nº6.766/79, define infraestrutura básica como “os equipamentos de abastecimento de água potável, disposição adequada do esgoto sanitário, distribuição de energia elétrica e sistema de manejo de águas pluviais”, colocando a título de infraestrutura complementar os serviços de pavimentação e iluminação pública. De certo que essa diferenciação poderá vir a contribuir para uma permanência na diferenciação dos espaços urbanos, uma vez que há grande probabilidade de que os espaços habitados por população de baixa renda sejam dotados apenas de infraestrutura básica.

¹⁰⁸ BRASIL. Lei nº11.445/2007. Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se: I - **saneamento básico**: conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações operacionais de: a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição; b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente; c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas; d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas.

¹⁰⁹ GRAZIA, Grazia de; QUEIROZ, Leda Lúcia R.F. A sustentabilidade do modelo urbano brasileiro. Op.cit.p.47.

homem necessita conviver com outros homens e realizar atividades diversas, como trabalho, estudo e lazer, e disso decorre a necessidade de deslocamento intraurbano que, por sua vez, depende da eficácia do sistema de transporte urbano¹¹⁰.

Infelizmente, o cenário atual nos revela o oposto das necessidades humanas. Vive-se atualmente uma verdadeira crise da mobilidade urbana: a histórica prioridade dada aos meios de transporte individuais e o aumento desmedido da frota automobilística que vêm se verificando nos últimos anos, trouxe efeitos devastadores à mobilidade, especialmente dos indivíduos que não dispõem de veículo particular¹¹¹.

Isto porque o aumento da frota de veículos nas cidades implica, em aumento do tempo gasto nos deslocamentos cotidianos, dados os congestionamentos das vias, além de expor a população a múltiplos riscos: aumenta-se o risco de sofrer acidentes, uma vez que se passa mais tempo no trânsito; e cresce também o risco de sofrer outros tipos de violência, como assaltos e seqüestro-relâmpago¹¹².

Portanto, o objetivo do Estatuto da Cidade, ao elencar o transporte como elemento essencial à sustentabilidade urbana, é enfatizar seu papel na promoção da qualidade de vida do ser humano. A concretização deste papel pode se manifestar de diversas formas: pela adequação do traçado das vias ao fluxo de veículos e pela adoção de sistema de sinais sincronizados que melhorarão o fluxo dos veículos; pela iluminação adequada das vias públicas e padronização das calçadas, de forma que todos possam nelas transitar sem dificuldades e com segurança; pela construção de ciclovias, de forma a viabilizar a utilização segura deste meio de transporte, que é adotado majoritariamente pela população de baixa renda como alternativa de redução de gastos; e, sobretudo, pela melhoria qualitativa e quantitativa dos meios de transporte coletivo, colocando sua utilização como verdadeira alternativa de transporte urbano, e não apenas como necessidade última daqueles que não dispõem de veículo particular¹¹³.

¹¹⁰ Consoante destaca Ângela Issa Haonat, “o desenvolvimento dos meios de transporte sempre foi um fator relacionado com as necessidades do homem, com sua fixação em determinado lugar, com sua atividade econômica e com sua classe social”. HAONAT, Ângela Issa. **O direito ambiental em face da qualidade de vida: em busca do trânsito e do transporte sustentáveis**. São Paulo: RCS, 2007. p.124.

¹¹¹ *Ibidem*, p.51. Um interessante estudo sobre a relação entre individualismo e transporte nos espaços urbanos é apresentado por Henrique Luis Barros. Em síntese, o autor afirma que a falta de eficiência dos transportes públicos agrava as condições de desigualdade vividas nos espaços urbanos, aumentando a distância real e virtual que separa os cidadãos co-habitantes das cidades. Isto porque o decréscimo dos investimentos em melhorias na qualidade dos transportes implica na categorização de, pelo menos, duas espécies distintas de cidadãos: aqueles que necessitam do transporte público e, conseqüentemente, despendem maior parte do seu tempo em deslocamentos intraurbanos em relação àqueles que utilizam transporte particular, chegam mais tarde e mais cansados em suas residências, e têm menos tempo e disposição para realização de outras atividades; e aqueles que utilizam transporte particular, realizam seus deslocamentos intraurbanos de forma mais rápida, dispondo de um maior tempo livre para consecução de atividades diversas. Aliando-se a isso o incremento das tecnologias de informação e a difusão dos acontecimentos por meio do rádio, da televisão e da internet, cria-se nos indivíduos a sensação de que o tempo perdido no trânsito pode ser recuperado pela absorção das informações transmitidas por estes meios tecnológicos, naturalizando a ineficiência dos transportes urbanos e favorecendo o individualismo, na medida em que incute no indivíduo a idéia de que não necessita deslocar-se para apreender os acontecimentos urbanos. BARROS, Henrique Lins de. População, transporte e informação In: BRANDÃO, Carlos Antônio Leite. *Op.cit.*, pp.101-112.

¹¹² HAONAT, Ângela Issa. *Op.cit.*, p.144.

¹¹³ *Ibidem*, p.170.

Em se tratando de grandes centros urbanos, além da priorização dos meios de transporte coletivos, é necessário, ainda, que sejam adotadas medidas de planejamento urbano que gerem efetiva redução da demanda por transporte. Esta redução pode ocorrer tanto pela diminuição da distância dos trajetos realizados, como pela não-realização de trajetos desnecessários, o que pode ser feito pela aproximação dos locais de moradia e trabalho, bem como pelo desenvolvimento do tele-trabalho¹¹⁴. A responsabilidade intergeracional pela sustentabilidade urbana põe em relevo a redução da demanda por transportes no sentido de destacá-la como uma das prioridades do planejamento urbano hodierno.

Resta claro, portanto, que o objetivo do Estatuto da Cidade é incentivar medidas que proporcionem a universalização do acesso ao transporte urbano de qualidade, seguro, e que venha facilitar a satisfação das necessidades dos indivíduos habitantes na cidade, contribuindo para a melhoria de sua qualidade de vida, e não o contrário.

Outro elemento fundamental à promoção desta qualidade de vida urbana é o direito ao trabalho¹¹⁵. Este direito é reconhecido internacional e nacionalmente como essencial a todo ser humano, por ser elemento indispensável à vida com dignidade e ao alcance da paz universal por meio da justiça social, conforme é destacado na Declaração da Filadélfia, de 1919, na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, e na Constituição Federal de 1988.

A Declaração da Filadélfia é o documento que registra a constituição da Organização Mundial do Trabalho, e do seu preâmbulo é possível extrair o fundamento da Organização¹¹⁶. Percebe-se que a criação da Organização se deve ao reconhecimento de que a paz só será alcançada quando houver justiça social, e a promoção desta, por sua vez, depende diretamente do acesso ao trabalho e das boas condições para o desenvolvimento do mesmo.

No mesmo sentido, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, vincula o direito ao trabalho, e os demais direitos dele decorrentes, à possibilidade de assegurar a todos

¹¹⁴ Ibidem, p.241

¹¹⁵ Conforme destacado anteriormente, a formação das cidades atuais é decorrência da Revolução Industrial, que foi responsável pela concentração dos postos de trabalho e, conseqüentemente, proporcionou os assentamentos humanos às proximidades das indústrias. Vê-se, portanto, que o trabalho está intimamente relacionado às cidades, sendo o fator mesmo de seu nascimento.

¹¹⁶ “Considerando que a paz para ser universal e duradoura deve assentar sobre a justiça social; Considerando que existem condições de trabalho que implicam, para grande número de indivíduos, miséria e privações, e que o descontentamento que daí decorre põe em perigo a paz e a harmonia universais, e considerando que é urgente melhorar essas condições no que se refere, por exemplo, à regulamentação das horas de trabalho, à fixação de uma duração máxima do dia e da semana de trabalho, ao recrutamento da mão-de-obra, à luta contra o desemprego, à garantia de um salário que assegure condições de existência convenientes, à proteção dos trabalhadores contra as moléstias graves ou profissionais e os acidentes do trabalho, à proteção das crianças, dos adolescentes e das mulheres, às pensões de velhice e de invalidez, à defesa dos interesses dos trabalhadores empregados no estrangeiro, à afirmação do princípio "para igual trabalho, mesmo salário", à afirmação do princípio de liberdade sindical, à organização do ensino profissional e técnico, e outras medidas análogas; Considerando que a não adoção por qualquer nação de um regime de trabalho realmente humano cria obstáculos aos esforços das outras nações desejosas de melhorar a sorte dos trabalhadores nos seus próprios territórios. AS ALTAS PARTES CONTRATANTES, movidas por sentimentos de justiça e humanidade e pelo desejo de assegurar uma paz mundial duradoura, visando os fins enunciados neste preâmbulo, aprovam a presente Constituição da Organização Internacional do Trabalho OIT. Constituição da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e seu anexo (Declaração da Filadélfia). Disponível em www.oitbrasil.org.br. Acesso em 09/06/2009.

uma existência digna, um padrão de vida que contemple condições suficientes de saúde, bem-estar, alimentação, vestuário, habitação, etc¹¹⁷.

E esta foi a inspiração do constituinte brasileiro ao elencar o direito ao trabalho no rol dos direitos fundamentais sociais, vinculando-os diretamente à promoção da dignidade da pessoa humana¹¹⁸. O Estatuto da Cidade apenas vem corroborar este entendimento, estabelecendo que, na medida do possível, as medidas urbanísticas devem ser conjugadas às estratégias de promoção de emprego e renda à população urbana¹¹⁹. Isto porque o trabalho, além de estar ligado às condições de subsistência do indivíduo, está vinculado também às possibilidades de permanência dos habitantes na cidade e, neste sentido, as políticas urbanas, como as de ordenamento territorial, podem funcionar como facilitadoras ou complicadoras do acesso ao trabalho¹²⁰.

O reconhecimento do aumento da pobreza nas últimas décadas, sobretudo da pobreza urbana, revela que tanto as políticas urbanas, quanto as políticas de geração de emprego e renda, têm como objetivo precípua a redução das desigualdades sociais por meio do respeito aos direitos fundamentais, e contra a vigência descontrolada das regras de mercado capitalistas¹²¹.

O lazer está umbilicalmente relacionado ao trabalho, pois a necessidade do lazer surge justamente da prática da atividade laboral institucionalizada. Com a industrialização e a

¹¹⁷ É o que se depreende da leitura dos artigos a seguir transcritos: **Artigo XXIII 1.** Todo homem tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego. **2.** Todo homem, sem qualquer distinção tem direito a igual remuneração, por igual trabalho. **3.** Todo homem que trabalha tem direito a uma remuneração justa e satisfatória, que lhe assegure, assim como à sua família, uma existência compatível com a dignidade humana, e a que se acrescentarão, se necessário, outros meios de proteção social. **Artigo XXV 1.** Todo homem tem direito a um padrão de vida capaz e assegurar a se e à 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 em circunstâncias fora do seu controle. ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em www.onu-brasil.org.br. Acesso em 09/06/2009.

¹¹⁸ BRASIL. Constituição Da República Federativa do Brasil. Art. 6º Para além da polêmica sobre a fundamentalidade dos direitos sociais, o direito às cidades sustentáveis terá sua fundamentalidade defendida posteriormente, a partir de construções filosóficas que se apresentarão de forma totalmente independente à discussão sobre se os direitos sociais são ou não direitos fundamentais, discussão esta que não será abordada neste trabalho.

¹¹⁹ Para exemplos de estratégias conjugadas, ver: GRAZIA, Grazia de; SANTOS, Alexandre Mello; MOTTA, Athayde. Estratégias para a construção da sustentabilidade urbana. In: GRAZIA, Grazia de; QUEIROZ, Leda. op.cit., p.125 e seguintes. Os autores relacionam a precarização das condições de emprego com a deterioração das condições de vida nas cidades, e elencam diversas alternativas estratégias da melhoria de ambos os cenários, por exemplo: “*explorar novas profissões ligadas às questões ambientais, tanto no campo como na cidade. Os problemas ambientais urbanos podem ser possibilidades de redação que já vem sendo exploradas e podem ser ampliadas. As novas atividades para tratar dos problemas urbano-ambientais podem aproximar os assentamentos de baixa renda e os espaços com meio ambiente natural e poderá tornar estas populações nos maiores candidatos a guardiões deste patrimônio natural, imprescindível para que a qualidade do ambiente propicie condições adequadas de vida para todos*”.

¹²⁰ Corroborando o que já se falou sobre o encurtamento dos trajetos moradia-trabalho.

¹²¹ É o que nos revela a Convenção da OIT sobre os princípios fundamentais do trabalho e seu seguimento, de 1998, que dispõe inicialmente que:

Considerando que a criação da OIT procede da convicção de que a justiça social é essencial para garantir uma paz universal e permanente; Considerando que o **crescimento econômico é essencial, mas não suficiente**, para assegurar a equidade, o progresso social e a erradicação da pobreza, o que confirma a necessidade de que a OIT promova políticas sociais sólidas, justiça e instituições democráticas; Considerando, portanto, que a OIT deve hoje, mais do que nunca, mobilizar o conjunto de seus meios de ação normativa, de cooperação técnica e de pesquisa em todas as áreas de sua competência e, em particular, no emprego, a formação profissional e as condições de trabalho, para garantir que no âmbito de uma **estratégia global de desenvolvimento econômico e social, as políticas econômicas e sociais se reforcem mutuamente para a criação de um desenvolvimento sustentável de ampla base**; Considerando que, com o objetivo de manter o **vínculo entre progresso social e crescimento econômico, a garantia dos princípios e direitos fundamentais no trabalho reveste-se de especial significado ao assegurar aos próprios interessados a possibilidade de reivindicar livremente e em igualdade de oportunidades uma participação justa na riqueza para a qual têm contribuído para gerar, assim como a de desenvolver plenamente seu potencial humano.**

jornada excessiva de trabalho, a luta pela melhoria das condições de trabalho incluiu o direito ao descanso e ao divertimento como elementares à vida com qualidade, conforme reconheceu a Declaração Universal dos Direitos Humanos ao dispor que “todo ser humano tem direito ao repouso e ao lazer”¹²².

Da mesma forma que o direito ao trabalho, o direito ao lazer é também reconhecido pela Constituição Federal como um direito social fundamental. Mas o que se pretende destacar, por ora, é que a colocação deste direito como elemento da sustentabilidade urbana revela o dever do Poder Público em proporcionar atividades e áreas públicas de lazer, bem como controlar a atividade privada no que concerne à alocação de empreendimentos recreativos no espaço urbano, que deve ser determinada conforme as necessidades da população e da cidade, e não apenas em função dos interesses econômicos¹²³.

A visualização do conteúdo destes direitos elementares do direito à cidade sustentável permite compreender de que forma a desigualdade inerente ao modo de produção capitalista, gerada pela apropriação desigual dos recursos econômicos e expressa nas diferenciações sociais e espaciais urbanas, têm impacto direto na sustentabilidade do modelo urbano atual. A segregação socioespacial é um dos principais fatores que contribuem para a degradação do espaço público na atualidade, obstaculizando o exercício da cidadania¹²⁴.

A cidadania, aqui compreendida como categoria jurídica que reflete a condição de pertencimento do indivíduo e torna necessária sua integração igualitária ao corpo social, possibilita a afirmação do direito à cidade sustentável como instrumento de compensação, ou de neutralização, das desigualdades econômicas, sociais e espaciais decorrentes da prevalência de interesses privados no processo de construção urbana¹²⁵.

¹²² ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Artigo XXIV. Disponível em www.onu-brasil.org.br. Acesso em 09/06/09.

¹²³ Milton Santos utiliza a cidade de São Paulo como exemplo, para demonstrar a tendência das grandes cidades em concentrar os equipamentos de lazer nas áreas centrais, em detrimento das áreas periféricas, obstaculizando, assim, o acesso daqueles residem distante do centro. In: SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 7.ed. São Paulo: Edusp, 2007. pp.116-117. Um outro estudo, realizado por Christianne Luce Gomes, realiza um apanhado histórico da compreensão do lazer na cidade, até chegar aos dias atuais e demonstrar como a predominância do setor privado na indústria do lazer tem determinado a exclusão de grande parte da população do exercício deste direito. GOMES, Christianne Luce. Lazer e Cidade. In: BRANDÃO, Carlos Antônio Leite. Op.cit.pp.171-184.

¹²⁴ Sobre a deterioração do espaço público, Martônio Mont’Alverne Barreto Lima e Linda Maria das Pontes Gondim apontam a o processo de expansão periférica e segregação social da população de baixa renda, concomitantemente a melhoria das condições de habitabilidade dos bairros ocupados pela população de maior poder aquisitivo, como fatores geradores de problemas com o trânsito e o transporte, bem como pelo aumento da criminalidade nas áreas públicas urbanas, ocasionando a generalização do medo e a busca obsessiva por segurança, expressas numa tendência de privatização dos espaços anteriormente tidos como públicos, como áreas de circulação, de lazer, de experimentação cultural, etc. Isto tem impacto direto nas condições para o exercício da cidadania, conforme destacam os autores neste trecho: “*A segregação socioespacial nas grandes cidades, associada à exclusão social e à violência crescentes, remetem a uma questão-chave para a governabilidade urbana e para ao próprio convívio entre os cidadãos: como garantir a sociabilidade entre os moradores de uma cidade, se eles estão cada vez mais apartados entre si, em razão de suas carências, de seus medos, de sua prepotência ou subordinação? Se não há condições para uma convivência não violenta, como assegurar condições mínimas para o exercício dos direitos de cidadania?*”. LIMA, Martônio Mont’Alverne B. de; GONDIM, Linda Maria das P. Espaço público e direitos de cidadania na cidade contemporânea. In: RORIGUES, Francisco Luciano Lima (org.). **Estudos de direito constitucional e urbanístico em homenagem à Prof. Magnólia Guerra**. São Paulo: RCS editora, 2007. pp. 421-445.

¹²⁵ Esta compreensão de cidadania decorre do conceito apresentado por Marcelo Neves, que define-a como “integração jurídica igualitária na sociedade, implicando direitos neutralizadores das eventuais desigualdades econômicas e políticas”. NEVES, Marcelo. Entre subintegração e sobreintegração: a cidadania inexistente. In: FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE. **Revista Academia**. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 1992 n.LXXV. p. 95.

É preciso compreender que a garantia destes direitos são essenciais à cidadania em suas múltiplas expressões: direito à participação política, vivenciada em um espaço público compatível com a vida cívica, estimuladas por um sentimento de pertencimento à determinada sociedade, funcionando como pressuposto ao exercício da verdadeira democracia e, sobretudo, garantindo as condições de igualdade entre os indivíduos¹²⁶. O processo histórico de elaboração e reconhecimento jurídico do conceito de cidadania revela a relação de interdependência existente entre a garantia dos direitos civis e políticos, e o gozo dos direitos sociais, econômicos e culturais, e outros direitos difusos e coletivos, tornando imperioso que os direitos constitucional e legalmente reconhecidos sejam efetivados, concretizados, postos em prática por meio das ações públicas e privadas¹²⁷.

Neste sentido, as questões atinentes à reorganização do espaço público, da cidade – que é o objetivo maior do Estatuto da Cidade – devem ser pautadas pelo reconhecimento de que a diferenciação nas condições de exercício destes direitos categoriza os indivíduos como se uns fossem mais cidadãos que outros, erodindo a possibilidade de construção de uma ética urbana verdadeiramente coletiva, voltada à consecução do bem comum e da justiça social¹²⁸.

Além de prejudicar o exercício da cidadania, não efetivar o direito à cidade significa verdadeira afronta à dignidade da pessoa humana¹²⁹. Este princípio, hoje reconhecido como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil¹³⁰, passou por longo processo de construção histórica até ser consolidado enquanto razão que justifica, em última instância, a própria existência do Estado, bem como a sua atuação¹³¹.

¹²⁶ Sobre a abordagem multidimensional da democracia, ver: VIEIRA, José Ribas. **A cidadania: sua complexidade teórica e o Direito**. Brasília: Revista de Informação legislativa. Ano 34. N.135. Jul-Set1997. pp.219-224.

¹²⁷ Primeiramente identificados com os direitos civis, os direitos de cidadania posteriormente incorporaram os direitos políticos e também os direitos sociais, nos séculos XVIII e XIX. Mais recentemente, passaram a incluir os direitos difusos e coletivos, como o direito ao meio ambiente equilibrado. Para um breve histórico da construção dos direitos de cidadania, ver: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Cidadania e res publica: a emergência dos direitos republicanos**. Brasília: Revista Informação Legislativa. Ano 34. N. 136. Out-dez 1997. pp.286-318; NEVES, Marcelo. Entre subintegração e sobreintegração... op.cit. pp.77-103.

¹²⁸ Marcelo Neves fala que as diferentes relações estabelecidas entre os indivíduos e os direitos garantidos no ordenamento jurídico daria origem ao que ele chama de subcidadãos - aqueles indivíduos que não têm acesso aos direitos garantidos, mas que são obrigados a arcar com os deveres legalmente impostos a si – e sobrecidadãos, que são aqueles cujo poder e influência permite que adaptem as regras aos seus interesses, experimentando mais os direitos do que os deveres estabelecidos. NEVES, Marcelo. Entre subintegração e sobreintegração... op.cit.87-89. O mesmo autor fala, ainda, que o exercício da cidadania pressupõe a inserção do indivíduo em uma comunidade política, norteada por um ideal comum. No mesmo sentido, Luiz Carlos Bresser Pereira expõe que o Estado, Direito e Cidadania são categorias interdependentes na medida em que os dois primeiros se articulam no estabelecimento da ordem que garante a liberdade e a justiça, e o ambiente social conformado a partir da interação destas três esferas de garantia é o que possibilita o exercício da cidadania. PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Op.cit., p.288. Note-se que os dois autores citados apresentam concepções diversas de cidadania, na medida em que o primeiro enfatiza a igualdade, enquanto o segundo, a liberdade. Entretanto, ambos demonstram a importância da atuação Estatal, por meio do ordenamento jurídico, para a garantia do exercício da cidadania e o alcance da justiça social.

¹²⁹ Ratificando a vinculação entre ambos, Luiz Carlos Pereira Bresser afirma que os direitos de cidadania foram unificados, em meados do século XX, sob o signo dos Direitos Humanos, por meio da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, tendo suas forças teórica e prática potencializadas ao serem vinculados ao respeito à dignidade humana. PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Op.cit, p.292.

¹³⁰ CRFB art 1º, III.

¹³¹ “É o Estado que existe em função da pessoa humana, e não o contrário, já que o ser humano constitui a finalidade precípua, e não o meio, da atividade estatal.”. SARLET, Ingo W. **Dignidade da Pessoa Humana e direitos fundamentais na Constituição de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p.69

Apesar de já ser discutido pelos filósofos desde a antiguidade clássica¹³², é a partir da construção teórica de Immanuel Kant que o princípio da dignidade da pessoa humana vai assumir a posição de fundamento do ordenamento jurídico¹³³. No intuito de compreender as razões que justificavam a obrigatoriedade do ordenamento jurídico – uma vez que o homem enquanto ser racional e autonomamente determinado poderia comportar-se contrariamente aos comandos normativos –, o referido filósofo desdobrou o fundamento da lei em dois aspectos: um objetivo, relacionado à universalidade potencial do comando normativo; e um subjetivo, relacionado à finalidade a que se destina a norma.

O primeiro aspecto expressaria a idoneidade do legislador que, ao elaborar uma norma, deveria ele mesmo considerar-se um destinatário da mesma, demonstrando ausência de interesses particulares, bem como a predominância de vontades potencialmente universais, passíveis de ser desejadas por todos os demais indivíduos da sociedade. O segundo aspecto do fundamento seria demonstrado pelo cumprimento de uma finalidade precípua, qual seja o respeito ao ser humano enquanto ser racionalmente autônomo e dotado de uma dignidade intrínseca, íntima. Esta concepção kantiana acerca da dignidade humana é a que prevalece até hoje como essência deste princípio.

Com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, a dignidade passou a ser reconhecida para além de uma característica inerente ao ser humano, sendo seu respeito fundamentado no consenso obtido entre os Estados e firmado quando da Declaração¹³⁴. Para além de uma obrigação moral, o respeito à dignidade passou a ser uma obrigação jurídica. Ademais, a Declaração estabeleceu a igualdade enquanto pressuposto do respeito à dignidade, pois é fundamental que os indivíduos se percebam como iguais, assim como o Estado os perceba dessa forma, a fim de que adotem posturas e atitudes demonstradoras de respeito pela dignidade própria e alheia¹³⁵.

¹³² Para um breve histórico da construção do conceito de dignidade da pessoa humana, ver: RABENHORST, Eduardo Ramalho. Dignidade humana e moralidade democrática. In: **Dignidade humana e moralidade democrática**. Brasília: Brasília Jurídica, 2001; SARLET, Ingo W. Conteúdo e significado da noção de dignidade da pessoa humana. In: **Dignidade da pessoa humana e direitos...** op.cit., pp.29 e segs.

¹³³ A formulação kantiana acerca da dignidade da pessoa humana encontra-se explanada em: KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes**. Lisboa: Edições 70, 1995.

¹³⁴ DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. *Preâmbulo. Considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e d seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz do mundo; (...)* ARTIGO I. *Todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros em espírito de fraternidade.*

¹³⁵ Nem sempre a dignidade esteve associada à igualdade. Na antiguidade clássica, por exemplo, era admitida a existência de diferentes níveis de dignidade. O ideário cristão introduziu a retórica da igualdade entre os seres humanos, uma vez que todos eram tidos como inferiores a Deus. A partir de Kant a igualdade passa a ser tratada como um antecedente lógico do reconhecimento dos seres humanos enquanto seres distintos dos demais em razão de sua autonomia individual. Atualmente, é consenso que o dignidade e igualdade são conceitos indissociáveis. Neste sentido: RABENHORST, Eduardo Ramalho. Op.cit., p.27 e segs.; MAURER, Beatrice. Notas sobre o respeito à dignidade da pessoa humana...ou pequena fuga incompleta em torno de um tema central. In: SARLET, Ingo W. **Dimensões da dignidade: ensaios de filosofia do direito e direito constitucional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. pp.61-87. A concepção de igualdade presente neste trabalho será elucidada no tópico a seguir, para fins de consolidação da fundamentalidade do direito às cidades sustentáveis.

Neste mesmo sentido é que a Constituição Federal de 1988 elegeu o princípio da dignidade da pessoa como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, demonstrando a importância do mandamento para a atuação do Estado e a para a construção das relações sociais. Sobre esta obrigação, Ingo Sarlet sintetiza

“Como tarefa (prestação) imposta ao Estado, a dignidade da pessoa reclama que este guie as suas ações tanto no sentido de preservar a dignidade existente, quanto objetivando a promoção da dignidade, especialmente criando condições que possibilitem o pleno exercício e fruição da dignidade, sendo, portanto, dependente (a dignidade) da ordem comunitária, já que é de se perquirir até que ponto é possível ao indivíduo realizar, ele próprio, parcial ou totalmente, suas necessidades existenciais básicas, ou se necessita, para tanto, do concurso do Estado ou da comunidade.”¹³⁶

Independentemente de um conceito do princípio¹³⁷, é nesse sentido, de elemento propulsor das atividades estatais – mas não apenas delas –, cuja finalidade máxima deve ser a promoção de uma vida com dignidade para todos, que o princípio da dignidade da pessoa humana se mostra como fundamento último do direito às cidades sustentáveis¹³⁸. Isto se mostra ainda mais claro quando se percebe, como ressalta Ingo Sarlet,

“(…) que o ponto de ligação entre a pobreza, a exclusão social e os direitos sociais reside justamente no respeito pela proteção à dignidade da pessoa humana, já que – de acordo com Rosenfeld – “onde homens e mulheres estiverem condenados a viver na pobreza, os direitos humanos estarão sendo violados”. A respeito do vínculo entre pobreza e dignidade da pessoa humana, importa referir o argumento de que *nem sempre a pobreza (apesar de ser um fator limitante da liberdade individual) implica uma violação da dignidade, que, no entanto, resta configurada sempre que a pobreza resultar em exclusão e déficit efetivo de autodeterminação, o que se verifica, em termos gerais, sempre que as pessoas são forçadas a viverem na pobreza e na exclusão, em função de decisões tomadas por outras pessoas no âmbito dos processos políticos, sociais e econômicos.*”¹³⁹ (grifo nosso)

Ora, este entendimento vem corroborar a legitimidade da intervenção estatal que se vem aqui apontando, no sentido da garantia do direito à cidade sustentável por meio da integração social e espacial da população de baixa renda, em contrapeso às ações do mercado imobiliário, como forma de promover o respeito à dignidade da pessoa humana. Isto porque não é crível que a população de baixa renda opte, livremente, por viver de forma econômica, social e espacialmente excluída, escolhendo a desigualdade e a não-cidade como condição de vida.

¹³⁶ SARLET, Ingo W. **Dignidade da pessoa humana...** op.cit., p.50.

¹³⁷ É assente que, a despeito do consenso sobre a importância do reconhecimento do princípio da dignidade, ainda inexistente consenso sobre seu conteúdo e os limites de sua aplicação prática.

¹³⁸ “A norma que estabelece o direito as cidades sustentáveis tem seu fundamento nos princípios da dignidade da pessoa humana e da solidariedade, preconizados pela Constituição Federal”. MATTOS, Liana Portilho Capítulo I. Diretrizes Gerais. In: **Estatuto da cidade comentado**. op.cit, p.87. No mesmo sentido, Carla Canepa afirma que “a política urbana fixada pelo Estatuto, tem, ao fim e ao cabo, como objetivo, ordenar a cidade em proveito da dignidade humana”. CANEPA, Carla. **Cidades sustentáveis...** op.cit., p.218.

¹³⁹ SARLET, Ingo. . Idem, p.99.

Esta vinculação entre o direito às cidades sustentáveis, a cidadania, a igualdade e a dignidade humana vem evidenciar a carga valorativa da qual deve estar imbuído o planejamento e a política urbana, de forma que a ordenação da cidade se dê não apenas tecnicamente, mas com vistas à melhor organização possível do território e à promoção da qualidade de vida dos cidadãos como um todo¹⁴⁰.

Aliás, esta vinculação tem servido de base à afirmação do direito às cidades sustentáveis como um direito fundamental, a exemplo do que brilhantemente expõe Nelson Saule Jr, ao afirmar que

“A partir desta noção com a qual foi sendo construído, o direito à cidade tem como elementos os direitos inerentes às pessoas que vivem nas cidades em ter condições dignas de vida, de exercer plenamente a cidadania e os direitos humanos (civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais), de participar da gestão da cidade, de viver num meio ambiente ecologicamente equilibrado e sustentável. Com o Estatuto da Cidade, ocorre um profundo impacto no direito à cidade, que deixa de ser um direito reconhecido somente no campo da política e passa a ser um direito reconhecido no campo jurídico. Com o Estatuto da Cidade, o direito à cidade se transforma num novo direito fundamental no direito brasileiro, integrando a categoria dos direitos coletivos e difusos.”¹⁴¹ (grifo nosso)

Não obstante esta afirmação, é relevante para os objetivos do presente trabalho a consolidação da fundamentalidade do direito por si mesmo, para além de suas conseqüências e de seu reconhecimento jurídico, o que se busca por meio da demonstração de que a garantia do direito às cidades sustentáveis é essencial à igualdade entre os indivíduos, conforme a concepção de igualdade desenvolvida pelo jusfilósofo Ronald Dworkin.

2.3.3 O Direito às Cidades Sustentáveis como Direito Fundamental: igualdade em Ronald Dworkin

A percepção de que a (des)organização espacial influencia diretamente no exercício de direitos fundamentais – civis, políticos, econômicos, culturais, sociais e ambientais – implica na compreensão de que o processo de urbanização descontrolada pelo qual vêm passando as cidades brasileiras – e não apenas estas –, revela uma verdadeira afronta à dignidade humana. Isto porque a já destacada nota característica desse processo, qual seja a segregação socioespacial da população de baixa renda, reflete o tratamento desigual ao qual os indivíduos são submetidos, como se uns fossem mais cidadãos que outros.

A exposição elaborada ao longo do capítulo revela a essencialidade do respeito ao valor da igualdade, da dignidade da pessoa humana, como pressuposto à reconstrução da ética urbana. Assim é que o direito às cidades sustentáveis, enquanto direito confrontador desta

¹⁴⁰ Rogério Gesta Leal afirma que o objetivo do direito urbanístico hoje – cuja fase ele denomina de direito urbanístico humanista - é a boa organização do território, a melhor organização possível, que tome por parâmetros princípios igualitários na promoção do bem-estar dos cidadãos. LEAL, Rogério Gesta. op.cit.,p.147.

¹⁴¹ SAULE, Nelson. A relevância do direito à cidade na construção de cidades.... op.cit., p.50.

realidade social excludente e desigual, é tratado aqui como direito fundamental essencial à construção de um novo modelo de desenvolvimento urbano igualitário e justo. Para a melhor compreensão do valor embutido na concepção deste direito é que se recorre à interpretação da teoria da justiça desenvolvida por Ronald Dworkin, fundamentada na idéia da igualdade de recursos¹⁴², a fim de demonstrar a imprescindibilidade da garantia ao direito às cidades sustentáveis como forma de respeito à igualdade entre os cidadãos que vivem em sociedades capitalistas liberais, o que, conseqüentemente, consolidará sua afirmação enquanto direito fundamental¹⁴³.

Primeiramente far-se-á uma breve síntese dos pressupostos teóricos firmados pelo jusfilósofo na construção da teoria ora utilizada, para, em seguida, demonstrar sua aplicação à temática ora discutida e firmá-la enquanto referencial para o conceito de igualdade defendido neste trabalho, e, ao final, afirmar o direito às cidades sustentáveis enquanto direito fundamental.

A teoria de Ronald Dworkin fundamenta-se em dois princípios gerais de justiça, quais sejam: o princípio da igual consideração e o princípio da responsabilidade especial. Segundo o princípio da igual consideração, cujo respeito seria imprescindível à legitimidade de qualquer governo, o Estado é obrigado a buscar uma forma de prover igualdade material para seus governados, em um patamar compatível ao ideal de vida boa vigente naquela sociedade. Este princípio pressupõe que o governo deve considerar a vida de todos intrinsecamente e igualmente valiosa, motivo pelo qual deve pautar suas ações de forma a possibilitar que todas as vidas sejam bem-sucedidas, e não desperdiçadas. Em síntese, este princípio reflete a necessidade de respeito à dignidade da pessoa humana¹⁴⁴.

Mas este princípio vem acompanhado de um contrapeso, que é o princípio da responsabilidade especial, segundo o qual o indivíduo é responsável por suas escolhas naquilo em que lhe era permitido optar. Isto significa que, em que pese o valor inerente à vida de todo ser humano, o Estado só poderá intervir em situações nas quais sejam anuladas ou severamente reduzidas as possibilidades de manifestação da vontade dos indivíduos; ou seja, nas hipóteses em que se verifique que a desigualdade resulta de escolhas genuinamente feitas pelo próprio indivíduo atingido, não caberá propugnar-se por quaisquer ações interventivas do

¹⁴² DWORKIN, Ronald. **A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade**. São Paulo: Martins Fontes, 2005. pp. 3-427. Insta destacar que as reflexões desenvolvidas nesta secção são pessoais e resultam de interpretações próprias acerca da teoria da igualdade de recursos apresentada por Dworkin na obra referenciada.

¹⁴³ Importante destacar que Ronald Dworkin não trabalha temas relacionados ao Direito Urbanístico, e que as conclusões aqui apresentadas são fruto de interpretação e reflexão pessoal da autora deste trabalho a partir da construção filosófica do autor.

¹⁴⁴ No intróito da obra de Ronald Dworkin ora referenciada, o jusfilósofo expõe os dois princípios fundamentais de sua concepção. O princípio da igual consideração – denominado pelo autor de princípio da igual importância – aduz que “é importante, de um ponto de vista objetivo, que a vida humana seja bem-sucedida, e não desperdiçada, e isso é igualmente importante, daquele ponto de vista objetivo, para cada vida humana”. DWORKIN, Ronald. *A igualdade é importante?*. **A virtude soberana**. Op.cit., p.XV.

Estado, ao passo que nas hipóteses em que se vislumbre que a eventual desigualdade material existente redundou em déficit na capacidade de autodeterminação pessoal, é necessário que haja intervenção do Estado¹⁴⁵.

Diante da interação entre esses dois princípios, percebe-se que a teoria de Dworkin se pauta na intervenção estatal limitada: o governo deve intervir para garantir condições materiais igualitárias dentro dos limites daquilo que se considere de interesse público. No que se refere aos interesses e escolhas pessoais, não há por que existir ingerência estatal, desde que esses interesses ou escolhas não prejudiquem os direitos fundamentais de outros membros da sociedade, principalmente os grupos sociais mais vulneráveis social e economicamente¹⁴⁶. Insta destacar que é pressuposto de validade desta teoria que estejam garantidas as condições de desenvolvimento e exercício da autonomia individual, no sentido de que apenas nesse caso é possível avaliar as situações que merecem, ou não, a intervenção do Estado¹⁴⁷.

Álvaro de Vita, ao interpretar a teoria igualitária de Ronald Dworkin, destaca algumas questões acerca do papel do Estado na comunidade liberal contemporânea. Afirma a existência de duas teses basilares acerca do liberalismo enquanto doutrina política a reger a vida em sociedade:

“1) o Estado deve proteger um conjunto de direitos fundamentais do cidadão; 2) o Estado deve ser neutro no que se refere às concepções de vida boa a que os cidadãos devotem lealdade e que se empenhem em realizar. Essas duas teses em conjunto propõem o que pode ser chamado de a primazia da justiça sobre o bem”¹⁴⁸.

¹⁴⁵ Continuando o excerto transcrito na nota anterior, Dworkin afirma: “O segundo é o princípio da responsabilidade especial: embora devamos todos reconhecer a igual importância objetiva do êxito da vida humana, uma pessoa tem responsabilidade especial e final por esse sucesso – a pessoa dona de tal vida”. *Ibidem*. Assim é que o autor sintetiza: “O primeiro princípio requer que o governo adote leis e políticas que garantam que o destino de seus cidadãos, contanto que o governo consiga atingir tal meta, não dependam de quem eles sejam – seu histórico econômico, sexo, raça ou determinado conjunto de especializações ou deficiências. O segundo princípio exige que o governo se empenhe, novamente, se conseguir, por tornar o destino dos cidadãos sensível às opções que fizeram”. *Idem*, p.XVII.

¹⁴⁶ Ao discutir o âmbito de aplicabilidade de sua teoria – sociedades liberais contemporâneas –, Dworkin problematiza o papel da tolerância liberal – não interferência estatal para fins de homogeneização da ética – apresentando o contexto em que se inserem suas concepções. Para situar melhor a discussão, importante destacar a diferença que Dworkin traça entre *ética*, que se refere à idéia de como se deve viver a vida, do que seja uma vida boa; e *moral*, que se refere à idéia de como as pessoas devem tratar umas às outras no âmbito privado. O autor pretende demonstrar que a prática da tolerância liberal é essencial à comunidade igualitária, no sentido de que a ética deve se restringir àquilo que efetivamente repercute nos interesses gerais da comunidade, deixando aberta às opções individuais todas as demais questões relacionadas às liberdades pessoais, como sexualidade, por exemplo. Assim, a comunidade liberal ideal é aquela cujos parâmetros éticos se limitam às questões em que é possível a interferência estatal sem agressão à posição igualitária e livre de nenhum indivíduo, deixando à margem da interferência estatal as questões relacionadas estritamente às opções pessoais, desde que estas não causem prejuízos à ética comunitária. Assim, o filósofo não apresenta um conceito definido do que seja interesse público e do que seja interesse particular. O conteúdo destes conceitos irá variar conforme a comunidade, e são aceitáveis desde que respeitados os parâmetros expendidos, levando-se em consideração o que é tido como direito essencial de cada um no contexto de dada sociedade. DWORKIN, Ronald. A comunidade liberal. Op.cit., pp.291-330.

¹⁴⁷ Álvaro de Vita cita como condicionantes da autonomia individual a pobreza, a falta de oportunidades de emprego, etc, dizendo que “mesmo nas mais desenvolvidas das sociedades liberais do presente, muitas das preferências e ambições individuais são geradas, por assim dizer, pelas costas dos indivíduos. São sociedades que contêm vastos grupos cujos membros, seja pela pobreza, seja pela falta de oportunidades de emprego, são *sistematicamente impedidos de desenvolver a atitude mental de se considerar responsável pelas próprias ações*. Tratá-los como se as condições de fundo fossem justas, dizendo-lhes que só podem culpar a si mesmo pelo próprio fracasso, seria uma gigantesca peça de má-fé. Enquanto a influência de fatores genuinamente arbitrários, tais como a riqueza, não tiver sido eliminada, a justiça poderá nos obrigar a considerar moralmente arbitrárias certas características que, caso tais fatores não existissem, seriam consideradas não-arbitrárias.”. VITA, Álvaro. Justiça Liberal: argumentos liberais contra o neoliberalismo. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1993. p.70-71.

¹⁴⁸ VITA, Álvaro. Justiça Liberal: argumentos liberais contra o neoliberalismo. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1993. p.12.

E o mesmo autor diz mais: “ousaria dizer que o liberalismo, longe de ser uma doutrina do Estado mínimo, é uma doutrina da intervenção estatal. (...) por razões de justiça”.¹⁴⁹

É esta concepção de intervencionismo estatal por razões de justiça que fundamenta a interpretação ora apresentada, que culminará na afirmação da fundamentalidade do direito às cidades sustentáveis.

Para ilustrar a aplicação destes dois princípios gerais de justiça e formular a sua teoria da igualdade de recursos, Dworkin recorre à alegoria do leilão na ilha deserta, ilustrando como seria um mercado funcionando em condições ideais, perfeitamente igualitárias. Neste cenário de Dworkin, o mercado econômico desempenha o papel de atribuição de preços aos recursos disponíveis, os quais existem sempre em quantidade limitada. Os requisitos essenciais para o início do funcionamento deste mecanismo de mercado é que todos tenham igual poder aquisitivo inicial e todos tenham, também, liberdade para optar entre quais recursos querem adquirir¹⁵⁰.

Conforme o próprio autor destaca, esse mecanismo de mercado, funcionando como instância supra-individual e independente, é essencial para que a teoria da igualdade de recursos tenha validade ética. Isto porque o mercado faz com que os indivíduos realizem suas opções tendo a real noção da totalidade de recursos que lhes é disponível e, ainda, do valor que determinados recursos representam para cada indivíduo. Dessa forma, é possibilitado ao indivíduo que avalie suas escolhas de acordo com o que lhe pareça justo adquirir, seja em relação à parcela do total, seja em relação ao custo de suas opções para a vida de terceiros¹⁵¹. Apenas não se deve esquecer que para essa liberdade eticamente vinculada seja eficaz – ou seja, para que os indivíduos possam formar efetivamente esse senso de justiça – é imprescindível que todos disponham de uma da mesma capacidade aquisitiva inicial e mesma capacidade potencial para desenvolver os recursos adquiridos¹⁵².

¹⁴⁹ Idem, p.15.

¹⁵⁰ Para ilustrar, citemos um trecho da descrição do autor sobre o leilão hipotético: “Suponhamos que *um grupo* de náufragos vai parar em uma ilha deserta que tem *recursos em abundância e é desabitada*, e que o grupo só venha a ser resgatado depois de muitos anos. Esses imigrantes aceitam o *princípio de que ninguém tem direito prévio a nenhum dos recursos, mas que devem ser divididos igualmente entre todos* (ainda não perceberam, digamos, que talvez fosse sensato manter alguns recursos como propriedade comum de qualquer Estado que venham a criar). Também aceitam (pelo menos provisoriamente) o seguinte teste da divisão igualitária de recursos, que chamarei de teste de cobiça. Nenhuma divisão de recursos será uma divisão igualitária se, depois de feita a divisão, qualquer imigrante preferir o quinhão de outrem a seu próprio quinhão”. DORWKIN, Ronald. Igualdade de recursos. Op.cit., p.81.

¹⁵¹ “Na igualdade de recursos, porém, as pessoas decidem que tipo de vida procurar munidas de um conjunto de informações sobre o custo real que suas escolhas impõem a outras pessoas e, conseqüentemente, ao estoque total de recursos que pode ser equitativamente utilizado por elas”. *Ibidem*, p.86.

¹⁵² “É claro que é supremo nesse argumento, e nessa conexão entre o mercado e a igualdade de recursos, que as pessoas entrem no mercado em igualdade de condições. O leilão da ilha deserta não teria evitado a cobiça, e não teria atrativo como solução do problema da divisão igualitária dos recursos, se os imigrantes tivessem lutado na ilha com quantias diferentes de dinheiro no bolso, os quais tinham liberdade de usar no leilão, ou se aluem tivesse roubado conchas de outras pessoas.”. *Ibidem*, p.87.

É justamente isso que a teoria de Dworkin propõe: um esquema de distribuição de recursos que seja pautado pela divisão igualitária dos mesmos. Nesse sentido, os recursos são dotados de valor intrínseco, a igualdade é atingida pela própria distribuição de recursos, independentemente dos efeitos que isso venha acarretar, seja no que concerne ao bem-estar que proporciona aos indivíduos, seja no referente à acumulação de riqueza material ao longo da vida¹⁵³. Portanto, a teoria da igualdade de recursos de Dworkin preocupa-se com este momento específico da distribuição, que pode ser aleatoriamente definido, independentemente do estágio de desenvolvimento da sociedade. Também por isso, a teoria pode ser utilizada como argumento de correção de distorções de desigualdades sociais, independentemente do estágio de desenvolvimento que dada sociedade se encontre.

O que é importante destacar acerca da formulação de Dworkin é que o autor não assume que possa existir uma sociedade perfeitamente igualitária. Ao contrário, é justamente por saber que não é possível tal sociedade que ele defende a existência desse mecanismo de mercado como forma de distribuição inicial dos recursos. No momento do leilão hipotético, os indivíduos são tratados com igual consideração – ou seja, está se buscando uma forma de igualdade material entre os indivíduos. Todos têm oportunidade de optar livremente, de acordo com seu senso de justiça¹⁵⁴.

Portanto, resta claro que a igualdade de recursos não supõe que todos acumulem a mesma quantidade de riqueza durante a vida. Não se busca atingir a igualdade permanente de riquezas. O que a teoria defende é a formulação de parâmetros de distribuição de recursos que levem em consideração a correção das desvantagens individuais decorrentes de fatores alheios à vontade das pessoas e que possibilitem o desenvolvimento igualitário, o que não significa que garanta o desenvolvimento igualitário.

A teoria da igualdade de recursos desenvolvida por Dworkin resulta na afirmação da necessidade de concretização de um padrão de igualdade material entre os indivíduos de

¹⁵³ “Nossa teoria não supõe que uma divisão equânime dos recursos seja apropriada em determinado momento da vida de alguém, mas não em qualquer outro. Argumenta apenas que os recursos disponíveis para essa pessoa devem ser em virtude dos recursos disponíveis, ou consumidos por ela à custa de outros, para que a explicação sobre o motivo de alguém ter menos dinheiro agora resulte, por exemplo, do fato de ter desempenhado uma atividade de lazer anteriormente. (...) De um lado, devemos, correndo o risco de violar a igualdade, permitir que a distribuição de recursos a qualquer momento seja (como poderíamos dizer) sensível à ambição. Isto é, deve expressar o custo ou o benefício para outrem das escolhas feitas pelas pessoas de modo que, por exemplo, deve-se permitir a quem escolheu investir em vez de consumir, ou consumir menos dispendiosamente, ou trabalhar de maneira mais lucrativa, conservar os ganhos provenientes dessas decisões em um leilão igualitário seguido de livre comércio. Mas, por outro lado, não devemos permitir que a distribuição de recursos em momento nenhum seja sensível aos atributos, isto é, seja afetada por diferenças de rendimentos em uma economia de *laissez-faire* entre pessoas que tenham as mesmas aspirações.” *Ibidem*, p.113

¹⁵⁴ Não se está afirmando que todos os seres humanos são intrinsecamente dotados de uma capacidade moral suprema, que os determina a agir, sempre, orientados pelo bem comum. Apenas se rejeita a idéia de que os seres humanos são essencialmente egoístas. Sobre a formação do senso de justiça, interessante destacar as explanações desenvolvidas por Álvaro de Vita: “Supor que as pessoas são capazes de adquirir um senso de justiça não significa, desconsiderando as evidências em contrário que temos da observação da natureza humana, vê-las como seres dotados de disposições morais superiores ou de uma peculiar nobreza de caráter. Mas é uma suposição que envolve rejeitar como igualmente implausível e unilateral uma tese oposta (muitas vezes dada como axiomática por economistas e cientistas políticos): a de que a satisfação do interesse próprio (ou dos próprios desejos) é a única (ou pelo menos a mais poderosa) motivação da conduta humana”. VITA, Álvaro de. Op. cit., p.35.

determinada sociedade, compatível com o ideal de justiça vigente, o qual é variável consoante as formações sociais diversas, desde que respeitados os princípios basilares¹⁵⁵. Por vezes, faz-se necessária a intervenção do Estado na luta pela concretização deste ideal de igualdade e, segundo Dworkin, esta intervenção deve ocorrer quando as situações de desigualdade forem decorrentes de opções alheias à vontade individual, ou seja, quando as situações de desigualdade não puderem ser evitadas pelos indivíduos. Tal intervenção pode ser realizada, inclusive, em detrimento da liberdade individual¹⁵⁶.

Estes pressupostos teóricos estabelecidos permitem que diante de cada caso concreto, da análise do conceito de justiça vigente em cada sociedade, seja possível verificar-se quais recursos seriam considerados essenciais ou não, a fim de definir em que situação seria passível a intervenção estatal para fins de correção de situações de desigualdade.

Dworkin não delimita o âmbito de aplicação de sua teoria no que concerne aos direitos que seriam passíveis de intervenção estatal. A interpretação ora realizada, a partir dos pressupostos teóricos firmados pelo filósofo, conduz à abrangência do direito às cidades sustentáveis, insculpido no art. 2º, I, da Lei nº. 10.257/2001 enquanto direito fundamental passível de intervenção estatal para sua concretização, sobretudo em situações nas quais se verifique absoluta desproporcionalidade no seu exercício e fruição, como é o caso das situações de segregação socioespacial que se vêm discutindo.

Tomando-se por premissa o princípio da igual consideração, é possível estabelecer alguns parâmetros que permitam avaliar se determinados recursos são ou não essenciais à igualdade na sociedade atual. Poderia se afirmar, então, que os direitos analisados no tópico anterior, enquanto elementos do direito às cidades sustentáveis – quais sejam 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 – são recursos básicos, que devem ser garantidos a todo e qualquer cidadão, de forma que ele possa desenvolvê-los conforme suas convicções pessoais, suas aspirações.

A sociedade brasileira atual, porém, é essencialmente desigual, e muitos indivíduos hoje não dispõem desses recursos. Certamente, não se pode dizer que aqueles que não dispõem do uso e gozo dos direitos sociais, por exemplo, não o fazem porque não querem,

¹⁵⁵ O que importa destacar é que, segundo o paradigma teórico sob o qual se desenvolve este trabalho, os princípios de justiça são eleitos por determinada sociedade considerando os fins que esta mesma sociedade busca atingir. Os princípios de justiça não são meros instrumentos de estabilidade social, mas, antes, constituem o cerne da própria finalidade da sociedade. É imprescindível que os cidadãos reconheçam a eficácia, e, sobretudo a igualdade, dos princípios de justiça para apoiá-los. Os princípios de justiça não podem ser estabelecidos de forma a prejudicar uns em detrimento de outros, principalmente se os prejudicados foram os menos afortunados. VITA. Álvaro de. Op.cit., p.33.

¹⁵⁶ Em que pese tratar-se de um filósofo liberal contemporâneo, Dworkin afirma, categoricamente, que a igualdade deve prevalecer sempre, quando em situações de aparente conflito com a liberdade. Diz-se aparente porque, em verdade, o autor defende que a liberdade nada mais é do que uma faceta da igualdade, pelo que se afirma que a teoria do autor defende uma modalidade de capitalismo liberal atenuado, deixando para trás a vigência pura e simples do *laissez-faire*. Para melhor compreensão da concepção de liberdade defendida pelo autor: DWORKIN, Ronald. O lugar da liberdade. Op.cit., pp.157-252.

porque não faz parte de suas aspirações individuais usufruir de tais recursos. Trata-se aí de uma escolha pessoal genuína ou de uma circunstância de desigualdade determinada por condições externas ao juízo valorativo do indivíduo?

Considerando que tratar os indivíduos com igual consideração requer a busca por um nível de igualdade material, não é plausível pensar na hipótese de que os indivíduos devem ser responsabilizados por esse tipo de escolhas, que lhes retira o exercício de direitos fundamentais. De certo, trata-se de circunstâncias determinadas pelo “acaso”, não no sentido de imprevisibilidade, mas no sentido de serem alheias àquilo que o indivíduo tem ingerência. Portanto, os direitos supracitados devem fazer parte daquilo que confere igualdade aos indivíduos, merecendo políticas de correção das desigualdades relacionadas ao seu exercício ou fruição.

Conforme mencionado anteriormente, atualmente mais de 80% da população brasileira vive nas cidades e estas se tornaram o grande lócus dos problemas relacionados à desigualdade e à exclusão social. A cidade representa hoje o lugar onde cotidianamente os indivíduos convivem com a desigualdade, aceitando-a como indissociável do modelo econômico-social vigente. Porém, muito já se questiona acerca da inevitabilidade dessas conseqüências nefastas do capitalismo e o Estatuto da Cidade, ao elencar o direito às cidades sustentáveis como diretriz da política de desenvolvimento urbano, reflete a preocupação com a busca pela concretização da justiça no ambiente da cidade. A teoria de Ronald Dworkin ratifica estes questionamentos, ao nos apontar vias que possibilitam a concretização de um capitalismo atenuado, que equilibre o exercício dos direitos individuais com a defesa dos interesses coletivos e difusos.

Em síntese, e corroborando todos os elementos anteriormente expostos, o direito às cidades sustentáveis traduz, sobretudo, o direito de ver na cidade o reflexo de um ambiente comunitário uno, uma totalidade de indivíduos que compartilham um mesmo ideal de justiça, e não um território fragmentado e dividido.

Nesse sentido, a cidade deve ser construída coletivamente e deve ser pautada pelos parâmetros de justiça caros aos seus cidadãos, a exemplo da função social da cidade e da propriedade urbana. No momento em que uma norma revela tal entendimento sobre a cidade, como o faz o Estatuto da Cidade, deixa transparecer os parâmetros de justiça que devem ser utilizados na construção e desenvolvimento do espaço urbano. Entretanto, o que se observa é que esses direitos não são aplicados, efetivados, por si só. Muitos outros interesses interferem na concretização do direito às cidades sustentáveis, a exemplo do processo de segregação socioespacial da população de baixa renda, ora debatido.

Hoje, o que se observa é a um enfraquecimento de senso comunitário; a valorização histórica dos interesses individuais conduziu a um modelo de sociedade onde os indivíduos exercem sua liberdade contrariando os parâmetros de justiça que deveriam nortear a comunidade, praticando a liberdade em detrimento da igualdade. Assume-se como natural uma concepção de cidade que não raramente desconsidera o valor intrínseco de toda vida humana, o direito de todo cidadão de ter uma vida bem-sucedida¹⁵⁷.

Segundo o ponto de vista que fundamenta o presente trabalho, a periferização das populações de baixa renda revela a idéia de que a população de baixa renda é tratada de forma injustificadamente desigual, pelo mercado e pelo próprio Estado, quando comparada àqueles que têm recursos financeiros suficientes para permanecer morando no centro da cidade, usufruir de boas condições urbanísticas – no que concerne ao provimento dos bens de consumo coletivos – bem como dispor de meios de transporte individuais para a sua locomoção intra-urbana. Verifica-se, claramente, na maioria dos grandes centros urbanos brasileiros, a superposição dos três níveis de segregação delineados desde o germe dos espaços urbanos capitalistas: habitação, dotação de infraestrutura e transporte.

De certo que os cidadãos, por si só, não têm condições de frear essa dominação do espaço público pelo poder econômico. Ainda há pessoas de baixa renda vivendo nas áreas centrais da cidade, mas o que cada vez mais se vê acontecer é que o mercado imobiliário pressiona a expulsão desses indivíduos para áreas periféricas. É possível afirmar que as famílias de baixa renda, remanescentes nas áreas urbanas centrais, que vendem suas propriedades – “bem-localizadas”, ainda que sem as condições de infraestrutura desfrutadas pela população de renda mais alta – devem arcar com as conseqüências disso? Será que a periferização da população de baixa renda deve ser tratada como uma questão de escolha pessoal genuína? Ou deve ser considerada uma distorção da igualdade passível de intervenção estatal?

O significativo déficit de autonomia individual resultante das profundas desigualdades verificadas nos espaços urbanos brasileiros põe em relevo o papel intervencionista do Estado. Ora, se o Estado deve proteger e garantir os direitos fundamentais dos indivíduos, e se o direito à cidade é um direito fundamental, corolário do princípio da dignidade da pessoa humana, é perfeitamente possível afirmar que é dever do Estado garantir aos indivíduos o seu

¹⁵⁷ Sobre a superação da ideologia burguesa liberal e a adoção de novos pressupostos ético-valorativos para o pleno desenvolvimento de uma sociedade urbana igualitária, Henri Lefebvre afirma que “é na direção de um novo humanismo que devemos tender e pelo qual devemos nos esforçar, isto é, na direção de uma nova práxis e de um outro homem, o homem da sociedade urbana”, o que significa dizer que cabe à própria sociedade organizar-se de forma a propiciar aos homens, indistintamente, o papel central na construção e significação dos espaços urbanos. É de se destacar que, a par da sustentabilidade, Lefebvre entende que a construção das cidades é um processo contínuo e auto-atualizador, que deve se pautar pelo atendimento das necessidades dos indivíduos – todas as necessidades, de todos os indivíduos – processo este que talvez nunca termine. LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 4. ed. São Paulo: Centauro, 2006. p.107.

direito à cidade, nos moldes já delineados, a fim de tratá-los com igual consideração, pois, neste caso, não incide o princípio da responsabilidade especial.

Ainda que os indivíduos desfrutem de diferentes concepções de como viver a vida, todos devem respeitar a igualdade enquanto valor supremo. A teoria de Ronald Dworkin fornece uma concepção de justiça praticável em sociedades plurais, pois não implica em homogeneização social, mas apenas em respeito à prevalência das razões de justiça sobre as razões da liberdade ou do que cada indivíduo entende por valioso. Portanto, não se baseia no intervencionismo estatal irrestrito ou ilimitado, pois admite que haja desigualdades na sociedade; tampouco se fundamenta no intervencionismo estatal mínimo: Dworkin fornece uma teoria de justiça pautada no intervencionismo estatal necessário, conforme os parâmetros sociais de justiça admitidos em cada diferente sociedade e refletidos nos diferentes ordenamentos jurídicos.

No caso do Brasil, da justiça social urbana e do ordenamento jurídico brasileiro, já se afirmou a jusfundamentalidade do direito às cidades sustentáveis. Mas que mecanismos podem ser utilizados para sua concretização? A legislação urbanística, principalmente o Estatuto da Cidade, dispõe de diversos instrumentos voltados à consecução deste direito, dentre eles a regularização fundiária, que será o objeto do presente estudo, a ser aprofundado no próximo capítulo.

3. ESTRATÉGIAS PARA IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO ÀS CIDADES SUSTENTÁVEIS: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL

O reconhecimento dos malefícios advindos da predominância do paradigma privatista na construção dos espaços urbanos – destacando-se o déficit de urbanidade¹⁵⁸ decorrente das desigualdades econômicas, sociais e espaciais vivenciadas nos espaços urbanos hodiernos – é essencial à tomada de consciência quanto à necessidade de reversão do modelo de desenvolvimento urbano atual. Se o ordenamento jurídico que privilegiava a apropriação privada da terra urbana redundou no cenário de proliferação da segregação socioespacial da população de baixa renda e de degradação urbana, faz-se imperioso que a mudança paradigmática já contemplada na legislação – mormente na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade – torne-se realidade, por meio da implementação dos instrumentos de controle do uso e ocupação do solo urbano, com vistas à concretização da sustentabilidade urbana em suas múltiplas dimensões e à promoção de um ambiente urbano sadio, justo e igualitário¹⁵⁹.

A concretização do direito às cidades sustentáveis depende não só da compreensão do seu conteúdo e dos seus objetivos, como também da adoção de instrumentos que o viabilizem, diante das especificidades verificadas em cada caso concreto. Considerando a preocupação com as dimensões territoriais, sociais e ambientais da sustentabilidade urbana, enfocadas no presente estudo, bem como o relevo dado à questão do acesso igualitário à terra urbana e aos bens e serviços inerentes à vida na cidade, apresenta-se a regularização fundiária enquanto diretriz do desenvolvimento urbano e instrumento jurídico e político contemplado pelo Estatuto da Cidade, enfatizando sua importância no resgate da dimensão ética da política de desenvolvimento urbano, expressa, sobretudo, pela utilização do instituto como instrumento de integração socioespacial da população de baixa renda¹⁶⁰.

Em que pese o avanço da legislação, no plano prático, implementar ações de regularização fundiária que efetivamente contemplem o objetivo de integração socioespacial

¹⁵⁸ Explícite-se que o termo foi assim tratado por Grazia de Grazia, que afirmou que “o déficit de urbanidade se expressa nos extraordinários níveis de desigualdade sócio-econômica, de segregação sócio-espacial e pela ausência, em escala nacional, de órgãos efetivamente responsáveis pela organização do território”, ressaltando, em seguida, o potencial do Estatuto da Cidade enquanto instrumento jurídico transformador desta realidade. GRAZIA, Grazia de. *Estatuto da cidade: uma longa história com vitórias e derrotas*. In: OSÓRIO, Letícia marques (org.). *Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002. pp.15-37.

¹⁵⁹ OSÓRIO, Letícia Marques; MENEGASSI, Jacqueline. A reapropriação das cidades no contexto da globalização. In: OSÓRIO, Letícia marques (org.). *Estatuto da cidade e reforma urbana...* Op.cit., pp..39-60.

¹⁶⁰ Diversos são os autores que, direta ou indiretamente, destacam a finalidade de integração socioespacial da população de baixa renda inerente às ações de regularização fundiária. Edésio Fernandes afirma que a plena integração da população de baixa renda à estrutura e à própria sociedade urbana é o principal objetivo das ações de regularização. Já Betânia de Moraes Alfonsin destaca que a simples existência destes assentamentos humanos ilegais e precários já revela um problema ético da sociedade contemporânea, na medida em expressa o tratamento desigual ao qual são submetidos os cidadãos, afirmando a regularização fundiária como um instrumento de combate a esta realidade. Ver ambos, respectivamente, em: SAULE JÚNIOR, Nelson. *Direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis*. São Paulo: Max Limonad, 1999. pp.125-156; pp.157-172. No mesmo sentido, ver também: MENDONÇA, Jupira Gomes de. *Legislação urbanística e segregação socioespacial em Belo Horizonte*. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. *Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: De Rey, 2006. pp.301-317. LIRA, Ricardo Pereira. *Direito Urbanístico, Estatuto da Cidade e Regularização Fundiária*. In: RORIGUES, Francisco Luciano Lima (org.). *Estudos de direito constitucional e urbanístico em homenagem à Prof. Magnólia Guerra*. São Paulo: RCS editora, 2007. pp.509-527.

da população de baixa renda não se trata de uma tarefa simples¹⁶¹. Dentre os diversos desafios que as ações de regularização fundiária ainda enfrentam, destaca-se a resistência fundamentada na oposição da legislação ambiental quando da tentativa de regularização de ocupações consolidadas em áreas especialmente protegidas, como as áreas de proteção permanente às margens de cursos d'água¹⁶². Nesse cenário, põe-se a questão ao gestor público e à sociedade urbana: quais interesses devem prevalecer na busca por uma cidade sustentável, eticamente renovada? É justo que os valores ambientais se sobreponham aos direitos sociais dos cidadãos que não desfrutam do direito à cidade e que, em grande medida, dependem das ações de regularização fundiária para se integrarem ao tecido urbano?

Na tentativa de responder a estes questionamentos, o presente capítulo é dedicado à apresentação do instituto da regularização fundiária, no que concerne ao seu conceito, seu conteúdo e possíveis formatos de aplicação, bem como à verificação da viabilidade de sua implementação, inclusive quando em situações de conflito com a legislação ambiental, mormente com o Código Florestal – Lei nº. 4.771/1965. Seguindo o marco jurídico-filosófico firmado no capítulo anterior – a teoria do jusfilósofo Ronald Dworkin – será abordado ao conceito de direito como integridade pra justificar as conclusões alcançadas acerca do balanceamento dos bens em conflito.

3.1 DIMENSÕES E OBJETIVOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS ÀS AÇÕES DE REGULARIZAÇÃO

A ocupação desordenada do solo urbano, da qual decorre o cenário de urbanização deficitária e desigual que hoje se verifica nos espaços urbanos brasileiros, é resultado de uma combinação de múltiplos fatores, dentre os quais se destaca a apropriação privada do solo urbano, legitimada e reforçada por um arcabouço legal, mormente pelo Código Civil de 1916, que privilegiava o direito de propriedade privada de caráter absoluto, em detrimento das

¹⁶¹ Tradicionalmente, tem-se a concepção de que o objetivo das ações de regularização fundiária é conferir segurança à posse dos moradores. Atualmente, para além da proteção contra despejos forçados, tem-se que o objetivo das ações de regularização é promover a integração socioespacial da população residente ao tecido urbano formalmente produzido. Nesse sentido: FERNANDES, Edésio. Políticas de Regularização Fundiária: confrontando o processo de crescimento informal das cidades latino-americanas. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico** nº6. Jun-Jul/2006. PP.28-42; OSÓRIO, Letícia Marques. Acesso à terra e legislação na América Latina. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico** nº20. Out-Nov/2008. PP.83-114.

¹⁶² Vide art. 2º, Lei nº4.771/1965 – Código Florestal. Sobre os entraves ainda experimentados pelas ações de regularização, Edésio Fernandes sintetiza: “Em que pese os muitos avanços da ordem jurídica, ainda há muitos “gargalos existentes na legislação em vigor, que têm colocado dificuldade para o avanço dos programas de regularização: falta de informações atualizadas; cadastros imobiliários defasados; ação elitista dos registros imobiliários e os custos dos procedimentos registrários; procedimentos judiciais burocráticos, lentos e caros, que n”ao expressam a natureza coletiva dos processos; utilização indiscriminada da legislação ambiental para colocar empecilhos ao avanço das políticas sociais de moradia; interpretação jurídica conservadora das novas leis e dos novos institutos jurídicos, etc.” FERNANDES, Edésio. Regularização fundiária Plena. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico** nº16 – Fev-Mar/2008. PP.25-33.

necessidades reais da maior parte da população, sobretudo da necessidade de morar da população de baixa renda¹⁶³.

Esta desordem se expressa por nomenclaturas diversas: *ilegalidade, irregularidade, clandestinidade, informalidade, precariedade*. Todos estes são adjetivos utilizados para classificar áreas de ocupação urbana instaladas em desconformidade com a legislação, seja urbanística, seja imobiliária ou ambiental. Na verdade,

“a adjetivação do termo cidade, em que aparecem as formas *cidade clandestina, cidade irregular*, procura designar o dual consolidado na realidade urbana das áreas da cidade abandonadas pela ação pública, a cidade sem infraestrutura e serviços suficientes, a cidade fora da lei.”¹⁶⁴

A tipologia da ilegalidade é ampla e heterogênea¹⁶⁵. Primeiramente, há que se estabelecer que as ocupações *ilegais* abrangem duas situações distintas: a *irregularidade* e a *clandestinidade*. Diz-se irregular uma ocupação quando, a despeito da aprovação inicial do projeto pelo órgão municipal competente, no decorrer da implantação surge alguma

¹⁶³ Sobre a urbanização precária, Ricardo Pereira Lira elenca quatro causas principais: aumento repentino da população urbana em decorrência da industrialização; falta de uma política habitacional adequada ao atendimento das necessidades da população, desigualdade na ocupação do solo urbano, em razão da prevalência dos interesses de mercado em detrimento das necessidades sociais; e o desenvolvimento da atividade especulativa sobre os imóveis urbanos, que potencializou os problemas habitacionais, aprofundando a desigualdade no acesso à terra urbana. No mesmo sentido, Linda Maria de Pontes Gondim elenca como causas do processo de periferização da população de baixa renda: a apropriação privada da terra urbana; a alocação desigual dos serviços públicos; a monopolização dos espaços urbanos bem estruturados pela população de mais alta renda; e o rápido crescimento da população de baixa renda, dado o aprofundamento das desigualdades sociais e econômicas. Ver: LIRA, Ricardo Pereira. *Direito Urbanístico...* op. cit., p.510-511.; e, GONDIM, Linda Maria de Pontes. *Crescimento Urbano, direito à habitação e regularização fundiária*. In: RORIGUES, Francisco Luciano Lima (org.). **Estudos de direito constitucional e urbanístico em homenagem à Prof. Magnólia Guerra**. São Paulo: RCS editora, 2007. pp.307-325. No mesmo sentido, Edésio Fernandes afirma que “Complexo e multidimensional, esse processo de segregação socioespacial deve-se a uma combinação histórica de diversos fatores como as dinâmicas formais e informais do mercado de terras; centralização político-institucional; autoritarismo político social; burocratização político-administrativa; e corrupção endêmica. De especial importância, também, tem sido a sobrevivência da estrutura fundiária concentrada e privatista do país; a natureza elitista da incipiente tradição de planejamento urbano; a renovação das práticas seculares de clientelismo político, etc.” FERNANDES, Edésio. *A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil*. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (org.). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. P.5. Numa perspectiva aparentemente diversa, Adauto Lúcio Cardoso cita que, segundo a concepção do Cities Alliance – agência de nível internacional criada para implementar o programada de estratégias de desenvolvimento urbano em parceria com o Banco Mundial – as favelas (ocupações irregulares precárias) não devem mais ser vistas como uma disfunção do sistema social e econômico, mas sim como resultado de má governança, má administração por parte de governos irresponsáveis, corruptos e sem vontade política de dar conta dos problemas sociais, seja pela ação direta, seja pela adoção de instrumentos de facilitação da atuação dos mercados formais. CARDOSO, Adauto Lúcio. *Contextualização*. In: MINISTÉRIO DAS CIDADES. SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. **Política Habitacional e a integração urbana de assentamentos precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos**. Brasília-DF, 2008. P.28. Ressalte-se que, segundo a concepção defendida neste estudo, amplamente debatida no capítulo anterior, esta própria ineficiência estatal é construída *pari passu* ao sistema econômico e social vigente, reforçado pela desregulação característica do capitalismo globalizado neoliberal. Assim, de qualquer forma, a proliferação de assentamentos humanos informais na cidade pode ser tida como decorrência da vigência das regras capitalistas na sociedade.

¹⁶⁴ IPEA. **Instrumentos de planejamento e gestão urbana e aglomerações urbanas – uma análise comparativa**. Brasília: IPEA, 20 01. p.32. (Série Gestão do uso do solo e disfunções do crescimento urbano, vol.1)

¹⁶⁵ Sobre a heterogeneidade de situações ilegais, Edésio Fernandes expõe: “Há na América Latina toda uma diversidade de processos de informalidade que correspondem não só à heterogeneidade de situações existentes dentro de cada cidade ou mesmo dentro de cada assentamento informal, mas também à heterogeneidade de situações fundiárias identificadas em cada país. As mais comuns são certamente as ocupações informais de áreas públicas e privadas, seja em favelas, vilas ou outras formas de ocupação irregular, seja pela compra de lotes e/ou de casas em loteamentos “clandestinos”, “piratas” e “irregulares”. Há porém uma série de outros processos informais menos conhecidos e discutidos, como o adensamento de cortiços, o crescimento de agrovilas que viram verdadeiras cidades, a proliferação de “casas de frente e fundo”, as ocupações de áreas ribeirinhas que vão se formando informalmente, etc. Se há uma série de diversidades de processos informais, o que os distingue são suas distintas implicações jurídicas, mas o que os une é a falta generalizada de infra-estrutura urbanística e ambiental, de equipamentos coletivos e de serviços públicos, bem como o fato de a maioria das construções serem normalmente muito precárias, ainda que ao longo dos anos muitas delas passem por um processo gradativo de consolidação.” FERNANDES, Edésio. *Políticas de Regularização Fundiária: confrontando o processo de crescimento informal das cidades latino-americanas...* op.cit., p.29. Além da heterogeneidade de situações que se configuram como ilegais, a nomenclatura é também diversa, muitas vezes sendo utilizada de forma distinta por diferentes autores: o que é irregular para um, é informal para o outro, ou precário para um terceiro. Ao longo da explanação conceitual, cuja adoção de termos se deve a motivos didáticos, acredita-se que ficará clara esta “confusão” terminológica, o que se tentará esclarecer para que não haja prejuízo à compreensão do conteúdo tratado.

irregularidade, algum desacordo com o que fora estabelecido previamente¹⁶⁶. Ou seja, em algum momento o projeto foi regular, mas tornou-se irregular por ter sido executado em desconformidade com o que fora apresentado ao Poder Público. Por outro lado, a clandestinidade diz respeito a situações nas quais o projeto não é aprovado pelo Poder Público municipal, mas, mesmo assim, a ocupação ocorre, ou diz respeito a situações que se consolidam sem sequer chegar ao conhecimento do Poder Público¹⁶⁷:

“Clandestino não é, apenas, o loteamento feito às ocultas. Tanto o é aquele desconhecido oficialmente pelo Poder Público, porque inexistente solicitação de aprovação, quanto o que deriva do indeferimento do respectivo pedido, por não atender às exigências legais. Num e noutro caso, **sempre sem a chancela oficial**, ele é implantado fisicamente pelo loteador com a abertura de ruas, demarcação de quadras e lotes, e com edificação de casas pelos adquirentes.”¹⁶⁸ (grifo nosso)

Note-se que a clandestinidade pode ser empreendida tanto por população de alta e média rendas – geralmente organizadas por loteador, que comercializa os imóveis¹⁶⁹ –, como por população de baixa renda, de forma espontânea ou organizada por movimentos populares, neste caso originando o que posteriormente se convencionou chamar de *ocupação de interesse social*. Assim, vê-se que a ilegalidade não se vincula exclusivamente à classe social ou às condições financeiras da população, mas assume especial relevo quando relacionada à população de baixa renda¹⁷⁰ por estar atrelada a uma série de causas e conseqüências sociais, econômicas, políticas, ambientais e culturais, dadas as características deste tipo de ocupação:

“**As ocupações de interesse social são os assentamentos utilizados para fins principalmente de moradia**, que abrigam **população de baixa renda**, e que são formadas a partir da ocupação de terrenos públicos ou particulares, por meio de ações espontâneas ou organizadas por movimentos populares. Caracterizam-se pela falta de planejamento do traçado do sistema viário e, geralmente, pela **precariedade da infra-estrutura instalada**. Outra característica importante é que, nesses casos, a ocupação inicial da terra não se dá por decorrência da existência de uma relação de compra e venda, entre o proprietário e o morador, mesmo que depois passem a existir transferências onerosas dos terrenos e moradias”¹⁷¹.(grifos nossos)

¹⁶⁶ Sobre o trâmite dos processos de aprovação de parcelamento do solo urbano, ver Lei nº6.766/1979.

¹⁶⁷ Sobre a diferença entre loteamentos legais e ilegais: MINISTÉRIO DAS CIDADES. SECRETARIA NACIONAL DE PROGRAMAS URBANOS. **Manual de Regularização Fundiária Plena**. P.117.

¹⁶⁸ FREITAS, José Carlos de. Loteamentos Clandestinos: uma proposta de prevenção e repressão. In: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO. **Temas de direito urbanístico, 2/** (coordenador geral José Carlos de Freitas). São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. P.335.

¹⁶⁹ Para breves reflexões sobre a clandestinidade e a responsabilidade do Poder Público Municipal diante da proliferação do comércio deste tipo de empreendimento: BELLI FILHO, Nilton. O inquérito policial como instrumento alternativo para investigação dos loteamentos clandestinos. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO. **Temas de direito urbanístico, 2/** (coordenador geral José Carlos de Freitas). São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. Pp.313-327; MONTEIRO DOS SANTOS, Marcus Vinícius. Loteamentos irregulares e clandestinos – a improbidade administrativa decorrente da omissão dos agentes públicos no seu dever de fiscalização. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO. **Temas de direito urbanístico, 2/** (coordenador geral José Carlos de Freitas). São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. Pp.241-253.

¹⁷⁰ É o que afirma Edésio Fernandes, quando diz que “especialmente no contexto dos países onde o processo de urbanização já se consolidou, o desenvolvimento informal do solo urbano tem envolvido não apenas os pobres, mas também outros grupos sociais mais privilegiados. São muitas as formas de violação da ordem jurídica também entre as classes médias e altas, sendo que a ênfase maior dada aos assentamentos informais decorre da maior urgência de enfrentamento desses processos. FERNANDES, Edésio. Programas de Regularização fundiária: estado do conhecimento. In: **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico, nº9, dez-jan/2007**. P.43.

¹⁷¹ Conceito retirado de: MINISTÉRIO DAS CIDADES. SECRETARIA NACIONAL DE PROGRAMAS URBANOS. **Manual de Regularização Fundiária Plena**. P.89. As próprias ocupações de interesse social desdobram-se em tipologias diversas, conforme apontam Laura Machado de Mello Bueno e Pedro Cauê Mello Rosa Monteiro. Segundo estes autores, os assentamentos de interesse social são: 1)

O principal aspecto a se destacar nestas ocupações de interesse social é a questão da *precariedade*, pois a carência de infraestrutura urbana é, sem dúvida, o maior fator de risco ambiental e social para a população residente¹⁷². As ocupações precárias não raramente são identificadas na literatura como assentamentos ou ocupações informais, senão vejamos:

“(...) são considerados assentamentos informais quaisquer ocupações urbano-ambientais impróprias para habitação humana, tais como áreas sujeitas a inundações, terras contaminadas, terras de difícil acesso aos serviços de transporte público, etc.”¹⁷³

Na verdade, a denominação conferida às ocupações clandestinas precárias varia conforme a região do país, podendo ser identificadas como as *favelas* do Rio de Janeiro/RJ, as *vilas* de Porto Alegre/RS ou as *invasões e baixadas* de Belém/PA. Independentemente disto, pode-se afirmar que o denominador comum entre elas é o fato de se caracterizarem, primordialmente, pela ocupação de

“(...) terra pública ou privada, com barracos improvisados de madeira, ou com construções de alvenaria, com um ou mais pavimentos, **frequentemente em áreas não requisitadas pelo mercado imobiliário: beira de córregos, áreas íngremes, áreas públicas em loteamentos periféricos, áreas remanescentes de obras viárias beirando avenidas, várzeas de rios, alagados, morros íngremes ou terras devolutas. Se em décadas passadas ocupavam áreas próximas a fontes de emprego para contornar os problemas de locomoção metropolitana, atualmente em muitas áreas metropolitanas localizam-se em suas periferias**”¹⁷⁴. (grifo nosso)

Neste sentido, percebe-se traços de identidade entre as situações de ocupação clandestina precária e as ocupações periféricas tratadas no capítulo anterior¹⁷⁵, firmando-se o objeto de análise do presente estudo. Portanto, a presente análise limita-se ao estudo das

favelas em terrenos públicos de uso comum (uso institucional, praças ou vias públicas), com transbordamento para terrenos particulares ou não, com lotes unifamiliares ou casas de frente e fundo e altos e baixos; 2) favelas em terrenos públicos dominiais, com transbordamento para terrenos particulares ou não, com lotes unifamiliares ou casas de frente e fundos e altos e baixos; 3) favelas em terrenos particulares, com transbordamento para terrenos públicos ou não, com lotes unifamiliares ou casa de frente e fundos e altos e baixos; 4) loteamentos precários e irregulares promovidos por particulares (proprietários da gleba, loteadores ou associações de compradores), com lotes dedobrados e moradias autoconstruídas, em grande parte de frente e fundos e altos e baixos – nesses assentamentos, em alguns casos, as áreas destinadas a uso público (praças, escolas, etc.) estão ocupadas por favelas precárias; 5) loteamentos precários e irregulares promovidos pelo Poder Público, com infra-estrutura e serviços parcialmente implantados com barracos ou moradias autoconstruídas, algumas de frente e fundo e alto e baixos, não previstas – em alguns casos, as áreas destinadas a uso público estão ocupadas por favelas; 6) em pequenos e médios municípios, geralmente na periferia, em vilas e povoados, encontram-se também moradias de famílias empobrecidas, proprietárias ou em casas cedidas, com precariedades e depreciação da edificação, colapso ou ausência de instalações elétricas e sanitárias e dificuldades de acesso à água e energia.” BUENO, Laura Machado de Mello; MONTEIRO, Pedro Cauê Mello Rosa. Planos diretores, aspectos urbanísticos e ambientais na regularização fundiária. In: ROLNIK, Raquel (org.). **Regularização fundiária plena: referências conceituais**. Brasil: Ministério das Cidades, 2007. p.254.

¹⁷² “Os impactos ambientais e sanitários (relacionados à saúde pública) negativos, decorrentes de grande número desses assentamentos precários são resultado, sobretudo, da ausência de infra-estrutura urbana.” BUENO, Laura Machado de Mello; MONTEIRO, Pedro Cauê Mello Rosa. Planos diretores, aspectos urbanísticos e ambientais na regularização fundiária. Op.cit., p.257.

¹⁷³ Conceito em: OSÓRIO, Letícia Marques. Acesso à terra e legislação na América Latina. Op.cit., p.98.

¹⁷⁴ GROSTEIN, Marta. In: IPEA. **Instrumentos de planejamento e gestão urbana e aglomerações urbanas – uma análise comparativa**. Brasília: IPEA, 2001. p.36. (Série Gestão do uso do solo e disfunções do crescimento urbano, vol.1). Também sobre as características comuns aos assentamentos informais, Letícia Marques Osório elenca a “ausência de serviços básicos (fornecimento de água e saneamento); construção inadequada, que não atende aos padrões mínimos necessários para a qualidade de vida; casas edificadas em lugares inseguros e/ou insalubres; falta de segurança na posse; lotes menores do que o permitido pela legislação; *exclusão social por estarem situados nas periferias das cidades*; e pobreza extrema”.(grifo nosso). OSÓRIO, Letícia Marques. Acesso à terra e legislação na América Latina. Op.cit., p.96-97.

¹⁷⁵ Vide p.20, nota 4.

possibilidades de regularização fundiária em áreas de ocupação clandestina precária, tratando o instituto como forma de combate à periferização excludente da população de baixa renda.

Dadas as proporções do fenômeno da ilegalidade urbana¹⁷⁶, percebe-se uma verdadeira cidade – ou seria a “*não-cidade*”¹⁷⁷ – construída e reproduzida à revelia do ordenamento jurídico estatal¹⁷⁸, constituída por setores urbanos espacialmente segregados e negativamente diferenciados no que concerne ao provimento de equipamentos e serviços urbanos, bem como no que concerne ao gozo de direitos humanos, cuja dinâmica de reprodução já fora explanada no capítulo anterior.

Durante algum tempo, o Estado aparentemente ignorou a existência do fenômeno. Até a primeira década do século XX inexistia qualquer política urbana específica, e as ocupações clandestinas ainda se apresentavam espacialmente contidas, pelo que era possível tratá-las como invisíveis¹⁷⁹. Depois, até meados da década de 70, o que prevaleceu foi uma postura repressiva em face do fenômeno, época em que predominaram as chamadas ações de “desfavelamento” que, por se fundamentarem numa leitura social que percebia a questão como um *problema* a ser resolvido, carregavam o ideal que a remoção dos assentamentos ilegais seria a melhor alternativa para as cidades afetadas e para os cidadãos como um todo.¹⁸⁰

O Decreto-Lei nº. 271, de 1967, por exemplo, dispunha em seu art. 5º que “nas desapropriações, não se indenizarão as benfeitorias ou construções realizadas em lotes ou loteamentos irregulares, *nem se considerarão como terrenos loteados ou loteáveis, para fins de indenização, as glebas não inscritas ou irregularmente inscritas como loteamentos*

¹⁷⁶ Inserir dados do IBGE, do governo do Estado, dos jornais, sobre a porcentagem da irregularidade.

¹⁷⁷ Termo cunhado por: ALFONSIN, Betânia de Moraes. Cidade para todos/cidade para todas: vendo a cidade através do olhar das mulheres. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. (coord. E co-autores). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. P.255

¹⁷⁸ Importante destacar que a referida ilegalidade toma como padrão o ordenamento jurídico estatal vigente, o que não significa dizer que inexistem regras próprias, construídas socialmente e plenamente vigentes entre os habitantes da área. Sobre o pluralismo jurídico verificado nas áreas de ocupação ilegal, ver: MAGALHÃES, Alex Ferreira. O direito das favelas no contendo das políticas de regularização: a complexa convivência entre legalidade, norma comunitária e arbítrio. In: **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, nº21, dez-jan/2009. PP.60-84.

¹⁷⁹ Sobre a chamada fase *invisibilização* da moradia de baixa renda, que perdurou até o início do século XX, Betânia de Moraes Alfonsin informa que “No mundo todo, a cidade de 100 anos atrás convivia com a pobreza, ‘fazendo de conta’ que ela não estava ali, ou seja, escondendo-a, invisibilizando-a, ignorando-a propositalmente nas intervenções urbanas. (...) O imaginário operava ativamente para invisibilizar uma população que a elite preferia não ver.”. ALFONSIN, Betânia de Moraes. Da invisibilidade à regularização fundiária: a trajetória legal da moradia de baixa renda em Porto Alegre. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. (coord. E co-autores). **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p.159. No mesmo sentido, Jacques Távora Alfonsin trata da questão da irresponsabilidade do Poder Público em face de suas obrigações no que concerne ao cumprimento da função social da propriedade, fazendo uma analogia entre a situação de alguém bater à porta ou chamar ao telefone e o indivíduo requisitado mandar “dizer que não está” e a situação de inércia dos gestores urbanos em face da proliferação da ilegalidade urbana. ALFONSIN, Jacques Távora. Do “diga que não estou” à relação entre pobreza e função social da terra no Brasil. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. (coord. E co-autores). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Op.cit., PP.165-191.

¹⁸⁰ Sobre as ações de remoção dos assentamentos ilegais, praticadas pelo Estado brasileiro desde os anos 40, ver: LIRA, Ricardo Pereira. Direito Urbanístico, Estatuto da Cidade... op. cit., p.523 e segs; GROSTEIN, Marta. Op.cit., p.53. A expressão “desfavelamento” é cunhada por esta referida autora, à mesma página 53 da obra citada, como referência às ações que removiam a ocupação do lugar original e instalavam as famílias em outra área, não raramente distante do centro da cidade e do local da ocupação anterior, supostamente como forma de dar cumprimento à legislação, sobretudo urbanística.

urbanos ou para fins urbanos”, revelando a situação de total insegurança jurídica da posse para aqueles que residiam em ocupações ilegais¹⁸¹.

Posteriormente, entre o final da década de 70 e o início da década de 80, a percepção de que as favelas, ao reverso de um problema, significavam a *solução de moradia* possível e uma tentativa de integração à cidade formal para os que ali habitavam, aliada ao insucesso das políticas de remoção, provocou paulatina mudança na atuação estatal. Naquela época, já se verificava a disseminação espacial da ilegalidade, e o Estado passou a buscar outras formas de lidar com a questão, sobretudo por conta das conseqüências sociais e políticas que as remoções provocaram. Neste contexto surgiram as primeiras ações de regularização fundiária, por meio das quais se buscou intervir positivamente nas áreas ocupadas, e não apenas coibir ou reprimir a ocupação¹⁸².

A primeira possibilidade de regularização da situação jurídico-urbanística de ocupações ilegais foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei nº. 6.766/79¹⁸³. Se, por um lado, a Lei de Parcelamento do Solo dificultou o acesso à terra à população de baixa renda¹⁸⁴, por outro lado, ao criar o conceito de *urbanização específica*, viabilizou a flexibilização do regramento urbanístico nas construções de interesse social¹⁸⁵:

Art. 4º. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:
(...)

II – os **lotes terão área mínima de 125 m²** (cento e vinte e cinco metros quadrados) e frente mínima de 5 (cinco) metros, **salvo** quando a legislação estadual ou municipal determinar maiores exigências, ou **quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social**, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes.(grifo nosso)

¹⁸¹ BRASIL. Decreto-Lei nº271, de 28 de fevereiro de 1967. **Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador, concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências**. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 07 jan 2009.

¹⁸² Neste sentido, Edésio Fernandes afirma que “da perspectiva dos residentes, longe de serem problemas, favelas são soluções indispensáveis para a necessidade de moradia, já que, ao longo do processo de urbanização, tanto os empreendedores privados quanto o poder público não têm oferecido alternativas adequadas de moradia para os pobres nas áreas urbanas”. FERNANDES, Edésio. Regularização de favelas no Brasil: problemas e perspectivas. In: SAULE JÚNIOR, Nelson (coord.). **Direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis**. São Paulo: Max Limonad, 1999. p.129. Sobre a mudança na forma de atuação do Estado, o mesmo autor revela que “Até a década de 1970, a política dominante na região (*América Latina*) era a mesma que hoje é a política oficial comum no contexto da Ásia e da África, qual seja, a da expulsão e/ou remoção forçada dos moradores dos assentamentos informais. A partir da década de 1980, em algumas cidades começou-se a fazer remoções coletivas, que de modo geral foram malsucedidas, senão fracassadas. Foi nesse contexto que começou a ser formulada uma nova proposta de enfrentamento do problema do crescimento informal das cidades, através da aprovação de políticas de regularização, isto é, da proposta de inclusão e integração das populações e das áreas informais consolidadas na estrutura urbana e na sociedade urbana” FERNANDES, Edésio. Políticas de regularização fundiária: confrontando o processo de crescimento informal da América Latina. Op.cit., p.34.No mesmo sentido, Douglas Vieira de Aguiar defende a “genuinidade” dos espaços urbanos autoproduzidos e propõe uma observação da favela enquanto solução para o problema do déficit habitacional. AGUIAR, Douglas Vieira de. Tradição urbana e vilas populares de Porto Alegre. In: **Revista Magister de Direito Imobiliário, Registral, Ambiental e Urbanístico, nº1, ago-set/2005**. PP.70-86.

¹⁸³ BRASIL. Lei nº6.766, de 19 de dezembro de 1979. **Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências**. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 07 jan 2009.

¹⁸⁴ Há quem entenda que a Lei nº6766/79, ao impor padrões urbanístico excessivamente restritivos, dificultou, e até mesmo inviabilizou, o acesso à terra à população de baixa renda. Neste sentido, por exemplo: TOLEDO, José Augusto Ribeiro; ABDALLA, Gustavo Francis. Política de Habitação com regularização fundiária: um estudo de caso no município de Juiz de Fora/MG. In: **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico, nº23, abr-maio/2009**. PP.58-67.

¹⁸⁵ FERNANDES, Edésio. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. In: ROLNIK, Raquel (org.). **Regularização fundiária plena: referências conceituais**. Brasil: Ministério das Cidades, 2007. p.40.

Em que pese o texto legal referir-se apenas à proporção do lote urbano, já é possível perceber a intenção estatal de conferir um trato diferenciado à questão das ocupações que refugissem aos padrões legais. Não se esqueça que a legislação urbanística excessivamente rígida sob o aspecto técnico e, por conseguinte, elitista, foi um importante fator de incentivo à proliferação da ilegalidade urbana, pelo que a possibilidade de flexibilização destes padrões, mormente para as construções autoproduzidas ou voltadas à população de baixa renda, significa expressivo avanço, incentivando a implementação de políticas de intervenção urbanística em favelas, as quais foram pioneiramente experimentadas em Belo Horizonte/MG, Juiz de Fora/MG, Porto Alegre/RS, Rio de Janeiro/RJ e Recife/PE, por exemplo¹⁸⁶.

Ressalte-se que estas experiências tinham em normas municipais a sua fundamentação legal¹⁸⁷. A inexistência de diretrizes federais, bem como a indefinição quanto à competência dos entes federativos no que concerne ao enfrentamento da questão da ilegalidade urbana, contribuiu para que estas ações de regularização fundiária ficassem restritas a alguns municípios brasileiros, sendo implementadas, muitas vezes, com base em um discurso de inspiração humanitária, religiosa, assistencialista, e não em um discurso que reconhecesse direitos à população residente. Dessa forma, nem sempre era reconhecido o direito de permanência da população no local original da ocupação, havendo, ainda, muitos casos de remoção forçada¹⁸⁸.

¹⁸⁶ Aduato Lúcio Cardoso sintetiza o histórico das primeiras ações de urbanização e regularização de favelas no Brasil: “Nos anos 80, seja com apoio do BNH, seja com a utilização de recursos próprios, verificam-se iniciativas de governos estaduais e municipais no sentido de desenvolver programas de urbanização de assentamentos precários. Em Minas Gerais, o governo estadual, sob o âmbito da legislação do ProFavela, criou o Programa de desenvolvimento de Comunidades – Prodecom, em 1979, que em 1983 foi reestruturado e denominado de Programa de Integração Urbana na Região Metropolitana de Belo Horizonte – PIURMBH, que contou com o apoio da cooperação alemã, através da GTZ – Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, como um dos projetos constantes do Programa de Viabilização de espaços Econômicos para as Populações de Baixa Renda – Prorenda. (...) Outras experiências se desenvolver no país, ao longo dos anos 80, cabendo ressaltar a intervenção nos Morros Pavão/Pavãozinho e Cantagalo, no Rio de Janeiro, no primeiro governo Brizola, e a experiência do Recife, com a promulgação da lei do PREZEIS, em 1983”. CARDOSO, Aduato Lúcio. Contextualização. Política habitacional e integração urbana de assentamentos precários... op.cit. pp.33-34. Sobre as experiências pioneiras postas em prática nos municípios supracitados, e em outros municípios brasileiros, ver: FAVRETO, Rogério; FUHRO, Vaneila Magali Muller. Núcleo de loteamentos: a experiência de Porto Alegre/RS. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord. e co-autores). **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte, Del Rey, 2003. PP.79-94. VIEIRA, Fernanda Carolina Costa. Regularização Fundiária em Recife: participação popular e superação dos desafios. In: Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord. e co-autores). **A lei e a ilegalidade...** op.cit., PP.115-124. ALFONSIN, Betânia. Da invisibilidade à regularização fundiária: trajetória legal da moradia de baixa renda em Porto Alegre. In: Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord. e co-autores). **A lei e a ilegalidade...** op.cit., PP.157-172. TOLEDO, José Augusto Ribeiro; ABDALLA, Gustavo Francis. Política de Habitação com regularização fundiária: um estudo de caso no município de Juiz de Fora/MG. In: **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, n°23, abr-maio/2009. PP.58-67.

¹⁸⁷ No caso de Recife, por exemplo, as ações de regularização fundiária se fundamentavam no Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social – PREZEIS, formulado em 1987. Da mesma forma, em Belo Horizonte a implementação das ações tinha por base a Lei que criou o PROFAVELA, em 1983.

¹⁸⁸ Não se despreza a importância do reconhecimento dos valores inerentes à ação de regularização. Ao contrário, o que se busca no presente trabalho é, justamente, enfatizar o seu papel enquanto instrumento de promoção de valores como igualdade, justiça, cidadania, entre outros. No entanto, é importante que se perceba, também, o avanço que representa o reconhecimento jurídico da situação dos cidadãos que residem em áreas de ocupação informal. Nesse sentido, tão importante quanto o discurso de valores, é a sua articulação com o sistema de direitos reconhecido pelo ordenamento jurídico pátrio. É no mesmo sentido que Edésio Fernandes argumenta que “historicamente, os programas de regularização fundiária têm sido justificados pela articulação de uma série de argumentos de diversas naturezas – humanitários, religiosos, sociopolíticos, econômicos, etc. Nesse contexto, a intervenção do poder público nas áreas informais sempre se dava através de políticas discricionárias, com o Poder Público agindo quanto quieria, como quieria, onde quieria... A novidade – e o Brasil tem tido uma posição pioneira neste sentido – é que ao tradicional ‘discurso dos valores’ se somou um importante ‘discurso de direito’, que hoje permite justificar a promoção de programas de regularização fundiária também como um direito dos moradores de áreas informais em certos casos”. FERNANDES, Edésio. Regularização Fundiária Plena. Op.cit., p.28.

Este cenário começou a se modificar com o advento da Constituição Federal de 1988. Além de estabelecer competência concorrente dos entes federativos para legislar sobre direito urbanístico¹⁸⁹ e firmar competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para promoção de “programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”, assim como para “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos”¹⁹⁰, a CF/88 trouxe dispositivos que permitiram o reconhecimento de direitos de propriedade aos indivíduos residentes em áreas de ocupação informal.

Isto porque o artigo 183 estabeleceu requisitos que, quando preenchidos, possibilitam o reconhecimento da legitimidade da ocupação e da existência de direitos de propriedade ou posse por parte dos ocupantes:

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

A partir deste dispositivo legal, o ocupante de área pública ou privada, de até duzentos e cinquenta metros quadrados, que a utilizasse para moradia e nela estivesse há mais cinco anos, sem que houvesse qualquer resistência por parte do Estado ou do suposto proprietário, poderia ter reconhecido direitos de propriedade sobre ela, desde que não fosse proprietário de nenhum outro imóvel urbano ou rural. Apoiado nos princípios da função social da propriedade urbana e da cidade, o art.183 da CF/88 inaugurou um novo capítulo na história das ocupações informais urbanas brasileiras. A possibilidade de conferir segurança e estabilidade à situação jurídica dos ocupantes firmava a mudança paradigmática no trato das ocupações de interesse social.

A despeito da enorme importância deste dispositivo constitucional, é de se lembrar que o art. 182 da CF/88 condicionou o estabelecimento de uma política de desenvolvimento urbano à edição de uma lei que fixasse as diretrizes gerais a serem seguidas pelo Poder Público dos municípios brasileiros¹⁹¹. Sendo competência da União “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”¹⁹², a

¹⁸⁹ Art. 24, I, CRFB/88.

¹⁹⁰ Art. 23, IX e X CRFB/88.

¹⁹¹ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei...

¹⁹² Art. 21, XX, CRFB/88.

eficácia do capítulo constitucional sobre Política Urbana, nele se incluindo o art.183 supra, restou contida até a edição da Lei nº. 10.257/2001, o Estatuto da Cidade.

O Estatuto da Cidade, ao regulamentar os artigos 182 e 183 da CF/88, concretizou tais dispositivos constitucionais e, além de disciplinar a aplicação dos institutos urbanísticos já previstos nestes artigos, previu outros instrumentos de intervenção nos espaços urbanos e elencou, expressamente, a regularização fundiária enquanto uma das diretrizes gerais da política urbana:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes **diretrizes gerais**:

(...)

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.

Ademais, a regularização fundiária também foi expressa no art. 4º do Estatuto, como um instrumento jurídico e político a ser utilizado para a consecução das finalidades estabelecidas por esta Lei, quais sejam: a promoção do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, assim como do equilíbrio ambiental, mediante o ordenamento para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana¹⁹³. A partir de então, o ordenamento jurídico brasileiro passou a contar com dispositivos legais expressos que uniformizam o trato do fenômeno da ilegalidade urbana, possibilitando um enfrentamento mais eficaz e socialmente adequado da questão, na medida em que estabelece tratamento igualitário a todas as situações semelhantes identificadas nos diferentes municípios brasileiros.

Se num primeiro momento a aplicação do instituto privilegiava a regularização imobiliária, a compreensão que se foi construindo ao longo destes anos acerca da regularização fundiária permite que hoje se afirme que, para além de conferir segurança à posse dos indivíduos residentes em ocupações informais por meio da titulação da área, o instituto tem por objetivo precípua a promoção da integração socioespacial das áreas ocupadas por população de baixa renda ao tecido urbano formal, com vistas ao resgate da cidadania e à melhoria da qualidade do meio ambiente e da vida das pessoas, ou seja, à

¹⁹³As finalidades legais podem ser visualizadas mediante a conjugação das disposições dos seus artigos 1º e 2º:

Art. 1º. Na execução da política urbana, de que tratam os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei. Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais

promoção do direito à cidade¹⁹⁴. É o que se depreende do conceito formulado por Betânia Alfonsin, por exemplo, que afirma que:

“regularização fundiária é um processo conduzido em parceria pelo Poder Público e população beneficiária, envolvendo as **dimensões jurídica, urbanística e social** de uma intervenção que, **prioritariamente, objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e, acessoriamente, promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania** pela comunidade sujeita do projeto”¹⁹⁵

Desdobrando o conceito referido, a mesma autora continua explicitando que:

“Ousando um pouco mais, podemos ler a definição acima expressa, dizendo que **os processos de regularização fundiária são pluridimensionais e têm uma preocupação tripartite:**

a) a questão da legalização da posse exercida com fins de moradia, por meio da titulação e do registro imobiliário, é o primeiro aspecto e está claramente centrada na ampliação do marco legal do direito de morar, para uma população antes ameaçada no exercício desse direito;

b) a segunda questão diz respeito à melhoria do ambiente urbano do assentamento, e, portanto, encerra uma preocupação com a **sustentabilidade tanto do assentamento humano enquanto realidade territorial quanto das práticas sociais ali desenvolvidas;**

c) por fim, existe uma terceira preocupação com o resgate ético que a cidade tem de fazer, por meio das políticas urbanas que implementa, da condição de cidadã das pessoas que moravam de forma, antes, segregada social e espacialmente; portanto, apartadas do conjunto de bens materiais e simbólicos oferecidos/produzidos pela urbe.¹⁹⁶

Resta claro, portanto, que ao se falar em regularização fundiária está se referindo a um instrumento de intervenção urbanística multidimensional, que se consubstancia tanto pela titulação do imóvel, bem como pela promoção de melhoramentos urbanísticos e ambientais – como o arruamento, calçamento e adequação das casas a determinados padrões específicos de urbanização compatíveis com a condição socioeconômica da população, implantação de sistema de saneamento e esgotamento e restauração de danos ambientais reversíveis. Estas medidas, aliadas às políticas de geração de emprego e renda à população residente, provocam, também, transformações sociais nos assentamentos, mostrando-se coincidente com o ideal de sustentabilidade urbana defendido neste trabalho¹⁹⁷.

Nesse sentido, as ações de regularização fundiária podem ser vistas como políticas públicas compensatórias, cujo objetivo primordial é reverter o padrão de urbanização

¹⁹⁴ Se num primeiro momento os programas de regularização objetivavam, quase que exclusivamente, a concessão de títulos de propriedade ou de concessão de uso aos ocupantes, hoje é sabido que as ações devem atuar em várias frentes, em várias dimensões, como forma de combater genuinamente o problema da apropriação ilegal do espaço urbano. Sobre a evolução na compreensão do instituto, ver: FERNANDES, Edésio. Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. In: MATTOS, Liana Portillo (org.). **Estatuto da Cidade Comentado**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002, p.31-64. ALFONSIN, Betânia. O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: ROLNIK, Raquel (org.). **Regularização fundiária plena: referências conceituais**. Brasil: Ministério das Cidades, 2007. PP.69-98

¹⁹⁵ ALFONSIN, Betânia. O significado do Estatuto da cidade... op. Cit., p.78. É o mesmo conceito que se encontra em: MATTOS, Liana Portillo (org.). **Estatuto da Cidade Comentado**. Op cit., p.126.

¹⁹⁶ ALFONSIN, Betânia. O significado do Estatuto da Cidade... op.cit., p.78-79.

¹⁹⁷ Vide item 2.3, Capítulo 2.

excludente atualmente consolidado no Brasil e no mundo. Compreender a importância de todas as dimensões do processo de regularização perpassa pelo entendimento de que apenas promover a titulação da área significaria a perenização da situação de precariedade urbano-ambiental e social verificada na maior parte dos assentamentos clandestinos de baixa renda. Por outro lado, deve-se entender, também, que apenas promover melhorias urbanístico-ambientais, sem reconhecer juridicamente direitos de propriedade aos moradores pode influenciar negativamente nas condições de permanência destes moradores, devido a valorização da área após a regularização¹⁹⁸, operando-se a chamada “expulsão pelo mercado”¹⁹⁹. Em qualquer das duas hipóteses, não se alcançaria o objetivo principal, qual seja o de garantir à população residente o direito às cidades sustentáveis, ou seja, o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento, ao trabalho, ao lazer e aos serviços e equipamentos urbanos.

Por isso, firmando a compreensão multidimensional do instituto, o conceito legal de regularização fundiária hoje está contido no art.46 da Lei nº. 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Absorvendo a evolução destes anos de construção teórica e prática decorrida desde a entrada em vigor do Estatuto da Cidade, a Lei nº. 11.977/2009 traz o seguinte conceito:

Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de **medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais** que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação dos seus ocupantes, de modo a **garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.**

Além de estabelecer este conceito, a referida Lei diferencia as situações em que se verifiquem interesses sociais, daquelas em que não se vislumbra tal interesse, definindo procedimentos distintos para cada situação²⁰⁰:

Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se:

(...)

VII – regularização fundiária de interesse social: regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos:

- a) Em que tenham sido preenchidos os requisitos para usucapião ou concessão de uso especial para fins de moradia;**
- b) de imóveis situados em ZEIS; ou**

¹⁹⁸ ROMEIRO, Paulo Somlanyi; CARDOSO, Patrícia de Menezes. O tratamento da regularização fundiária nos planos diretores municipais. In: **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, nº8, out-nov/2006. PP.52-53.

¹⁹⁹ FERNANDES, Edésio. Regularização Fundiária Plena... op. Cit., p.31. O autor utiliza esta expressão para denominar as situações nas quais a implementação parcial da regularização, ou seja, sem abordar todas as dimensões elencadas, acaba fazendo com que os moradores originais cedam à pressão do mercado imobiliário, vendendo seus imóveis.

²⁰⁰ A Lei nº11.977/2009 traz, do artigo 53 ao artigo 60, o procedimento referente à regularização fundiária de interesse social, ao passo que a partir do artigo 61 ao artigo 63 encontram-se os dispositivos relativos à regularização de interesse específico.

c) de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social;

VIII – regularização fundiária de interesse específico: regularização fundiária quando não caracterizado o interesse social nos termos do inciso VII.

Para melhor compreensão, elucide-se a distinção das três situações tratadas pelo art. 47, VII e VIII da Lei nº. 11.977/2009:

- na hipótese do art. 47, VII, a, a Lei nº. 11.977/2009 trata de forma diferenciada as situações de interesse social nas quais, preenchidos os requisitos constitucionalmente elencados no art.183 da CF/88, pode-se afirmar a existência de direitos subjetivos dos ocupantes no que concerne à promoção da regularização, o que se opera por meio da Usucapião ou da Concessão de Uso Especial para fins de Moradia - CUEM;

- nas situações previstas no art.47, VII, b e c, vê-se o interesse social, porém não revestido de exigibilidade perante o Poder Público, sendo caracterizadas situações nas quais a promoção da regularização integra a esfera de discricionariedade da administração, podendo ser operada por meio de Concessão de Direito Real de Uso - CDRU, ou Direito de Superfície, demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social, dentre outros instrumentos²⁰¹; e,

- na hipótese do art. 47, VIII, vê-se a questão da ilegalidade que não se reveste de interesse social, como nos casos de loteamento clandestino promovido para população de alta ou média renda.²⁰²

Assim, a Lei nº. 11.977/2009 estabelece as situações que devem ser tratadas como regularização fundiária de interesse social, dentre as quais destaca-se, neste trabalho, a descrita no *art.47, VII, a*, supratranscrito. Isto porque tais hipóteses revelam situações nas quais há preenchimento dos requisitos constitucionais – artigo 183, CF/88 – e legalmente estabelecidos, podendo-se afirmar a existência de verdadeiro direito subjetivo dos ocupantes em ver reconhecidos seus direitos de propriedade ou de posse²⁰³. Nestes casos, a regularização

²⁰¹ Não integra o objeto deste trabalho a análise dos mencionados institutos, mas diversos autores tratam do seu potencial enquanto instrumento de regularização fundiária, entre eles: OSÓRIO, Letícia Marques (org.). **Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002; SAULE JÚNIOR, Nelson (coord.). **Direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis**. São Paulo: Max Limonad, 1999; CARDOSO, Adauto Lúcio. Contextualização. In: MINISTÉRIO DAS CIDADES. SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. **Política Habitacional e a integração urbana de assentamentos precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos**. Brasília-DF, 2008.

²⁰² Esta distinção estabelecida no texto legal coincide com aquela apresentada por Edésio Fernandes, que afirma que hoje existem no Brasil três categorias distintas de regularização fundiária, as quais devem ser tratadas de forma diferenciada. Vejamos: 1) situações de interesse social, onde já existem direitos subjetivos dos moradores; 2) situações de interesse social onde a regularização deve ser promovida como política discricionária, no âmbito da obrigação constitucional do Poder Público de reconhecimento do direito social de moradia; 3) situações de outras áreas, especialmente de propriedade pública, ocupadas informalmente por grupos socioeconômicos mais favorecidos e que, como não caracterizam s hipóteses de interesse social, não podem ser tratadas com os mesmos critérios jurídicos aplicados àquelas situações. Vide: FERNANDES, Edésio. Regularização fundiária plena. Op. Cit., p.30.

²⁰³ Conforme a doutrina, o direito subjetivo caracteriza-se pela autorização conferida pelo ordenamento jurídico de utilizar-se da faculdade de reivindicar o cumprimento de determinado direito abrigado em lei, nos termos e limites nela dispostos. Sem maiores aprofundamentos, quer-se destacar o caráter facultativo da exigibilidade do direito, o qual pode existir durante tempos sem que seja reivindicado pelo seu titular. Sobre o conceito de direito subjetivo e teorias sobre o tema, ver: PAUPÉRIO, Artur Machado. **Introdução ao Estudo do Direito**. Rio

fundiária deixa de ser uma possibilidade, um ato discricionário do Poder Público, e passa a integrar a esfera de deveres do Estado para com os cidadãos.

Repise-se que, nos termos do artigo 183 da CF/88, aquele que possuir como sua, há mais de cinco anos, imóvel de até duzentos e cinquenta metros quadrados, situado em área urbana²⁰⁴, utilizando-o, precipuamente, para fins de moradia, poderá ter reconhecido sobre ela direitos de propriedade, desde que não seja proprietário de nenhum outro imóvel urbano ou rural. Quando se tratar de área privada, este reconhecimento se operará por meio da Usucapião Especial Urbana, ao passo que, em se tratando de área pública, o instrumento utilizado será a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia.

Primeiramente, destaque-se que a Lei nº. 11.977, de 2009 traz o seguinte conceito de área urbana, disposto em seu art. 47:

Art. 47. Para os efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se:

I – área urbana: parcela do território, contínua ou não, **incluída no perímetro urbano pelo Plano Diretor ou Lei municipal específica;**

II – área urbana consolidada: parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50(cinquenta habitantes) por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2(dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: a) drenagem de águas pluviais urbanas; b) esgotamento sanitário; abastecimento de água potável; distribuição de energia elétrica; ou, e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.” (grifos nossos)

Note-se que, para a definição do perímetro urbano, prevalece a determinação contida no Plano Diretor do Município, sendo esta disposição de essencial relevo para fins de delimitação espacial da aplicação dos institutos urbanísticos. Somente em área incluída no Plano Diretor como pertencente ao perímetro urbano será possível promover a regularização fundiária aplicando os institutos constantes da CF/88 e do Estatuto da Cidade, como a usucapião especial urbana e a CUEM. Portanto, é de extrema importância que a definição, pelo Plano Diretor municipal, da área em que poderão ser aplicados os benéficos institutos mencionados.

Dizem-se benéficos porque representam a consolidação de uma mudança paradigmática na forma de acesso à terra urbana, cujo acesso tradicionalmente capitalista se dá, majoritariamente, por meio da relação mercantil e, a partir destes dispositivos, fundamentados na necessidade de cumprimento da função social da propriedade, a terra

de Janeiro: Forense, 2002. Pp.103-110; TELLES JUNIOR, Goffredo. **Iniciação na Ciência do Direito**. São Paulo: Saraiva, 2001. Pp.225-274.

²⁰⁴ O Decreto-Lei nº271, de 1967, traz em seu art. 1º, §2º o conceito de área urbana, dispondo que “considera-se zona urbana, para os fins deste decreto-lei, a da edificação contínua das povoações, as partes adjacentes e as áreas que, a critério dos Municípios, possivelmente venham a ser ocupadas por edificações contínuas dentro dos seguintes dez anos”. A Lei nº11.977/2009, ao introduzir no ordenamento jurídico pátrio o conceito acima mencionado, retirou a necessidade de continuidade das edificações para a caracterização das áreas urbanas, possibilitando a aplicação do instituto da regularização fundiária urbana em áreas que antes não poderiam ser beneficiadas com a aplicação.

urbana pôde ser adquirida, também, por meio da posse legitimada pelo uso contínuo e pacífico²⁰⁵.

Em verdade, a aquisição da propriedade pelo uso já constavam do ordenamento jurídico pátrio desde o século XIX, quando a legislação então vigente exigia o exercício da posse por um período que variava entre dez e quarenta anos, para fins de aquisição da propriedade²⁰⁶. Com a promulgação do Código Civil Brasileiro de 1916, foram modificados os dispositivos legais referentes ao instituto, sendo regulamentadas as modalidades ordinária e extraordinária de usucapião. Entretanto, tais dispositivos ainda traziam exigências demasiado dificultosas, tendo em vista ser necessário o decurso de um lapso temporal que variava entre 10 e 20 anos, para fins de legitimação do uso e aquisição da propriedade.²⁰⁷ De certa forma, este longo prazo retirava a eficácia do instituto no combate à proliferação da ilegalidade urbana, que se multiplicava nos centros urbanos brasileiros a cada ano²⁰⁸.

A Constituição Federal de 1934 introduziu no ordenamento jurídico pátrio outra possibilidade de usucapião, denominada usucapião *pro labore* ou usucapião especial rural. Posteriormente, esta categoria foi regulamentada pela Lei nº. 6.969, de 1981²⁰⁹, a qual consolidou os seguintes requisitos: ocupação mansa e pacífica de imóvel rural, não superior a vinte e cinco hectares, pelo tempo mínimo de cinco anos. Estes requisitos foram acolhidos pela Constituição Federal de 1988, que trouxe em seu art. 191 esta modalidade de usucapião, aumentando para cinquenta hectares a área passível de ser usucapida²¹⁰.

Inspirada nesta modalidade especial de usucapião e imbuída pelo princípio da função social da propriedade, a grande inovação da CF/88 foi, justamente, estender este tratamento

²⁰⁵ Desde 1850, com a edição da chamada Lei de Terras – Lei nº601, de 1850 – a propriedade de terras passou a ser majoritariamente adquirida pelo ato de compra. Tal diploma legal significou uma ruptura com o ordenamento até então vigente, que quando do regime de sesmarias, privilegiava a posse legítima, que se caracterizava pela ocupação efetiva, para fins de aquisição da propriedade. Daí tiveram início os conflitos fundiários no Brasil. Vide: LEITAO, Lúcia; LACERDA, Norma. A função urbanística da usucapião. In: In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **A lei e ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.pp.59-60

²⁰⁶ Ellade Imparato conta que a própria Lei de Terras – Lei nº601, de 1850 – disciplinada pelo Regulamento de 30 de janeiro de 1854, já previa a possibilidade de aquisição da propriedade por usucapião, quando decorridos quarenta anos de ocupação mansa, pacífica e pessoal. Posteriormente, a Constituição Federal de 1891 previu três categorias de usucapião: ordinária, extraordinária e imemorial, que exigiam, respectivamente, o decurso de um período de dez ou vinte anos, trinta anos e quarenta anos, para fins de aquisição da propriedade. Sobre o histórico do instituto da usucapião: IMPARATO, Ellade. O usucapião constitucional urbano. In: SAULE JÚNIOR, Nelson (coord.). **Direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis**. São Paulo: Max Limonad, 1999. PP.203-238.

²⁰⁷ O Código Civil de 1916 extinguiu a modalidade de usucapião imemorial e trouxe, em seus artigos 550 e 551, disposições que mantinham as modalidades de usucapião extraordinária e ordinária. Ambos os dispositivos foram posteriormente modificados, em 1955. A partir de então, portanto, para a aquisição da propriedade por meio da usucapião extraordinária, fazia-se necessário que o indivíduo possuísse como seu um imóvel por, pelo menos, vinte anos, sem interrupção e nem oposição, adquirindo-lhe o domínio, independentemente de título e boa fé. Para a configuração da usucapião ordinária, fazia-se necessária a ocupação por 10 anos – para as pessoas residentes no mesmo município – ou por 15 anos – quando se tratasse de moradores de municípios diversos –, sem interrupção e nem oposição, assim como a existência de justo título e boa-fé, para que o indivíduo adquirisse o domínio do imóvel. Estas foram as exigências que permaneceram até a edição do Código Civil Brasileiro de 2002, oportunidade em que foram novamente modificadas.

²⁰⁸ É o que afirmam Lúcia Leitão e Norma Lacerda: “Embora represente um grande avanço, esse instrumento não foi suficiente para o enfrentamento da questão fundiária urbana no Brasil. O tempo estipulado e o caráter individual da ação judicial tornavam-no praticamente ineficaz diante dos conflitos que se multiplicavam”. Vide: A função urbanística da usucapião. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. Op.cit., p.66.

²⁰⁹ BRASIL. Lei nº6.969, de 10 de dezembro de 1981. **Dispõe sobre a usucapião especial**.

²¹⁰ Art. 191. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade. BRASIL. Constituição Federal de 1988.

diferenciado à questão urbana. A previsão contida no art. 183 da Carta Magna contempla a redução do prazo prescricional aquisitivo para cinco anos quando a ocupação de imóvel situado em área urbana tiver por finalidade a moradia própria. Condiciona, ainda, a configuração da chamada usucapião especial urbana à ocupação de área máxima de duzentos e cinquenta metros quadrados e à inexistência de propriedade de outro imóvel urbano ou rural em nome do beneficiário.

Ante a necessidade de enfrentamento eficaz da questão da ilegalidade urbana, a usucapião especial urbana surge no ordenamento jurídico brasileiro com objetivo duplice: efetivar o princípio da função social da propriedade urbana, coibindo a especulação imobiliária, e facilitar a implementação de programas de regularização fundiária urbana, de forma mais célere e adequada à realidade social do país²¹¹. Não obstante o reconhecimento da legitimidade de uma situação de fato – a existência de milhares de áreas de ocupação ilegal em todo o país – a CF/88 consolidou a existência de direitos decorrentes deste fato, como o direito à moradia e o direito à permanência no local ocupado, por meio da aquisição da propriedade da terra²¹².

A edição do Estatuto da Cidade – Lei nº. 10.257/2001, que regulamenta a usucapião especial de imóvel urbano do art.9º ao art.14²¹³, veio solidificar e ampliar a aplicação do

²¹¹ Quem atesta estes dois objetivos do instituto é: IMPARATO, Ellade. O usucapião constitucional urbano. Op.cit., p.217-218.

²¹² ALFONSIN. Da usucapião especial de imóvel urbano.In: MATTOS, Liana Portilho. **Estatuto da Cidade Comentado**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. p. 152.

²¹³ Art. 9º Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

Art. 10. As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 2º A usucapião especial coletiva de imóvel urbano será declarada pelo juiz, mediante sentença, a qual servirá de título para registro no cartório de registro de imóveis.

§ 3º Na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 4º O condomínio especial constituído é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, dois terços dos condôminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio.

§ 5º As deliberações relativas à administração do condomínio especial serão tomadas por maioria de votos dos condôminos presentes, obrigando também os demais, discordantes ou ausentes.

Art. 11. Na pendência da ação de usucapião especial urbana, ficarão sobrestadas quaisquer outras ações, petições ou possessórias, que venham a ser propostas relativamente ao imóvel usucapiendo.

Art. 12. São partes legítimas para a propositura da ação de usucapião especial urbana:

I – o possuidor, isoladamente ou em litisconsórcio originário ou superveniente;

II – os possuidores, em estado de comosse;

III – como substituto processual, a associação de moradores da comunidade, regularmente constituída, com personalidade jurídica, desde que explicitamente autorizada pelos representados.

§ 1º Na ação de usucapião especial urbana é obrigatória a intervenção do Ministério Público.

§ 2º O autor terá os benefícios da justiça e da assistência judiciária gratuita, inclusive perante o cartório de registro de imóveis.

Art. 13. A usucapião especial de imóvel urbano poderá ser invocada como matéria de defesa, valendo a sentença que a reconhecer como título para registro no cartório de registro de imóveis.

Art. 14. Na ação judicial de usucapião especial de imóvel urbano, o rito processual a ser observado é o sumário.

instituto, potencializando seu funcionamento enquanto mecanismo de inclusão social e espacial²¹⁴. O Estatuto prevê, inclusive, a possibilidade de reconhecimento da usucapião coletiva, como forma de facilitar a aplicação do instituto em áreas densamente ocupadas por população de baixa renda²¹⁵.

Ora, há que se ponderar que, segundo o entendimento defendido neste trabalho, a segurança da posse conferida pela usucapião é fator preponderante para promoção de melhoramentos habitacionais nestes núcleos urbanos. Considera-se inaceitável que a ilegalidade urbana, consequência da ausência do Estado em tempos pretéritos, continue servindo de justificativa à ausência do Estado em tempos presentes, sobretudo em face de todo o arcabouço normativo que vem sendo exposto.

A usucapião especial urbana representa significativo avanço da legislação brasileira no que concerne ao trato jurídico da questão da ilegalidade urbana, possibilitando o enfrentamento do processo de exclusão socioespacial da população de baixa renda por meio do reconhecimento de direitos de propriedade aos ocupantes de áreas particulares situadas em zonas urbanas. Nos dizeres de Domingos Azevedo Netto, tem-se que “é peculiaridade da usucapião transformar a posse em propriedade, sem ônus para o Poder Público e sem intermediação do Executivo ou legislativo, *tornando o acesso à terra urbana um processo não mercantilizado e de alta justiça social*”²¹⁶ (grifo nosso).

Entretanto, sempre foi vedada a aplicação do instituto para os casos de ocupação ilegal de terras públicas. O art. 183, §3º da CF/88 afirma que os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. Dessa forma, uma grande parcela da população, que ocupava ilegalmente terras públicas, continuava sem perspectiva de solução legal para a insegurança da posse que exerciam. Porém, é este mesmo artigo que, no seu §1º, aduz que poderá ser

²¹⁴ Sobre experiências de aplicação da usucapião especial urbana, ver: SILVA, Jacqueline Severo da. A usucapião especial urbana, o Estatuto da Cidade: limites e possibilidades. In: OSÓRIO, Letícia Marques (org.). **Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002. PP.137-156. Neste texto, a autora destaca a utilização que os Poderes Públicos municipais tem conferido à usucapião urbana. Utilizando-a como forma de inserir as ocupações ilegais de baixa renda no contexto da cidade formalmente produzida, democratizando o acesso à terra urbana. Como contraponto, para uma visão contrária à adoção da usucapião especial urbana em ocupações ilegais, ver: MONTEIRO, Manoel Sérgio da Rocha. Da impossibilidade de aquisição de imóvel urbano em área de invasão por meio do usucapião constitucional: uma abordagem sócio-jurídica. In: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO. **Temas de direito urbanístico, 2/** (coordenador geral José Carlos de Freitas). São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. Pp.119-126. Este autor sustenta que, por não seguirem qualquer padrão urbanístico formal, estes assentamentos ilegais não poderiam ser objeto de usucapião urbana, devendo-lhes ser aplicado outro instituto que implicasse, imediatamente, em melhorias das condições infraestruturais e habitacionais.

²¹⁵ A usucapião coletiva poderá ser reconhecida nos casos de ocupação de áreas urbanas superiores a duzentos e cinquenta metros quadrados. Porém, quando da titulação, a fração ideal atribuída a cada usucapiente deverá ser inferior ou igual a duzentos e cinquenta metros quadrados, semelhante à usucapião individual. Para algumas reflexões críticas acerca da usucapião coletiva, ver: GAGLIANO, Pablo Stolze. Controvérsias constitucionais acerca do usucapião coletivo. In: **Revista Magister de Direito Imobiliário, Registral, Ambiental e Urbanístico, nº5, abr-maio/2006**. PP.42-47. E também: ALFONSIN. Da usucapião especial de imóvel urbano. In: MATTOS, Liana Portilho. **Estatuto da Cidade Comentado**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. p. 155 e seguintes.

²¹⁶ AZEVEDO NETTO, Domingos Theodoro de. Aplicação dos Instrumentos de Planejamento e gestão do Uso do Solo, Normas e Procedimentos. In: IPEA. **Instrumentos de planejamento e gestão urbana e aglomerações urbanas – uma análise comparativa**. Brasília: IPEA, 2001. P. 54.

conferido ao possuidor a concessão de uso, deixando em aberto a regulamentação do instituto²¹⁷.

Assim como as demais disposições do capítulo Da Política Urbana, o instituto da Concessão de Uso²¹⁸ carecia de regulamentação legal, que teria vindo com o Estatuto da Cidade, não fosse o veto presidencial aos artigos 15 a 20, que comporiam a Seção VI, denominada “Da concessão de uso para fins de moradia”²¹⁹. O veto foi acompanhado da promessa de regulamentação posterior do instituto, a qual foi cumprida, pois no mesmo ano de 2001 foi editada a Medida Provisória nº. 2.220, que “dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o §1º do art.183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU e dá outras providências”.

Nos termos do art.1º, caput, desta MP,

“aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.” (grifo nosso)

A par dos requisitos, semelhantes àqueles necessários ao reconhecimento da usucapião especial urbana, a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia - CUEM passou a ser tratada como equivalente daquele instituto, nos casos de ocupação de terra pública. A principal, e essencial, diferença entre a usucapião especial urbana e CUEM reside na fixação de uma data-limite para o reconhecimento deste direito, qual seja a existência da ocupação, há pelo menos 5(cinco) anos, completos até a data de 30 de junho de 2001.

Esta limitação, cuja ausência no texto original foi um das razões do veto presidencial às disposições contidas no Estatuto da Cidade, visava à preservação do interesse público e a

²¹⁷ “A Constituição de 88, seguindo uma tradição brasileira, estabeleceu a impossibilidade dos terrenos públicos serem adquiridos pela via da usucapião. Em uma interpretação restritiva da Constituição, estar-se-ia diante de uma dificuldade quase intransponível para a regularização de assentamentos em área pública, o que colocaria os moradores numa posição de terem de resignar-se com a irregularidade. Daí a construção hermenêutica que viu no art.183, §1º, uma clara autorização para a utilização do instrumento da concessão de uso como um equivalente da usucapião a ser usada nos terrenos públicos. ALFONSIN, Betânia de Moraes. Da Concessão de Uso Especial. In: MATTOS, Líana Portillo (org.). Estatuto da Cidade Comentado. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002, p.414.

²¹⁸ Ressalte-se que a concessão de uso objeto da presente discussão não é aquela tratada no Decreto nº271/1967, que é a Concessão de Direito Real de Uso, atualmente utilizada para promoção de regularização fundiária em hipóteses de discricionariedade administrativa. Em síntese, algumas diferenças entre a CUEM e a CDRU: a emissão da CUEM é um dever do Poder Público, enquanto a CDRU é uma faculdade; a CUEM é concedida apenas de forma gratuita e apenas sobre terrenos públicos, ao passo que a CDRU pode ser onerosa e incidir sobre terrenos particulares ou públicos; a CUEM necessita de instrumento público ou sentença judicial para ser constituída, enquanto a CDRU pode ser constituída por instrumento público ou apenas por termo administrativo; inexistente limitação temporal para a caracterização da CDRU, como existe na CUEM a necessidade de cinco anos de ocupação completos até a data de 30 de junho de 2001. AGUIAR, Carlos; BORBA, Tereza. Regularização fundiária e procedimentos administrativos. In: ROLNIK, Raquel (org.). **Regularização fundiária plena: referências conceituais**. Brasil: Ministério das Cidades, 2007. Pp.203-204.

²¹⁹ Os artigos vetados apresentavam redação similar àquela posteriormente consolidada na MP nº2.220/2001. Entretanto, as razões do veto referem-se à inexistência de data-limite da ocupação para fins de reconhecimento do direito, nem ressaltam a questão da ocupação de áreas de uso comum do povo, como praças, ruas, etc, ou de imóveis edificados pelo Poder Público, o que poderia gerar situações contrárias ao interesse público. A fim de corrigir estas e outras pequenas falhas da regulamentação do instituto e do procedimento a ser adotado para o seu reconhecimento, os artigos foram vetados. As razões do veto encontram-se disponíveis em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/Mensagem_Veto/2001/Mv730-01.htm. Acesso em 08.dez.2009.

prevenção de uma sucessão de novas ocupações de terras públicas após a edição destas disposições legais²²⁰. Ainda assim, a CUEM representou significativo avanço, na medida em que conferiu o *status* de obrigação legal o reconhecimento do direito à concessão de uso sobre imóveis públicos localizados em área urbana²²¹.

Da mesma forma que a usucapião, também é possível haver reconhecimento da CUEM coletiva, nos termos das exigências contidas no art. 2º da MP nº. 2.220/2001²²². É de se destacar que, a despeito da dicção legal trazer apenas para a CUEM coletiva a exigência de tratar-se de população de baixa renda, tal requisito também se aplica à CUEM individual. Além desta interpretação ser extraível da finalidade social do instituto²²³, ela pode ser depreendida do fato de o indivíduo não poder ser proprietário ou cessionário de nenhum outro imóvel, urbano ou rural.

Além de trazer disposições semelhantes às contidas na regulamentação da usucapião especial urbana, e de aumentar e fortalecer as possibilidades de regularização fundiária de ocupações ilegais de interesse social, a MP nº. 2.220/2001 inovou o ordenamento jurídico ao introduzir disposições legais relativas aos critérios para remoção da população do local originalmente ocupado. Tal ponto é de extrema importância para fins de concretização da finalidade de integração socioespacial da população de baixa renda, intrínseca às ações de regularização, na medida em que retira do âmbito da discricionariedade administrativa a opção pela remoção ou pela permanência dos moradores, impedindo – ou ao menos mitigando

²²⁰ A ausência de limitação, ao contrário de solucionar uma demanda social, poderia ter provocado uma proliferação de ocupações ilegais de terras públicas. É o que afirma Betânia Alfonsin quanto diz que, em que pese a necessidade de preservação dos direitos daqueles que historicamente ocupavam terras públicas, era necessário, também, que fossem evitadas novas invasões, e não incentivadas, como possivelmente aconteceria se o direito pudesse ser reconhecido também no caso de ocupações mais recentes. ALFONSIN, Betânia de Moraes. Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia: garantindo a função social da propriedade pública. In: OSÓRIO, Letícia Marques (org.). **Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002. pp.162.

²²¹ A doutrina é praticamente uníssona na afirmação da CUEM como direito subjetivo dos ocupantes, quando preenchidos os requisitos legais, semelhantemente à usucapião especial urbana. Neste sentido: AGUIAR, Carlos; BORBA, Tereza. Regularização fundiária e procedimentos administrativos. In: ROLNIK, Raquel (org.). **Regularização fundiária plena: referências conceituais**. Brasil: Ministério das Cidades, 2007. Pp.190-248; ALFONSIN, Betânia de Moraes. Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia: garantindo a função social da propriedade pública. In: OSÓRIO, Letícia Marques (org.). **Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002. pp.157-172; CARVALHO, Patryck Araújo. Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia: Experiência do Município de Osasco (SP) na Gestão para Registro dos Títulos junto aos cartórios de registro de imóveis. In: **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico, nº22, fev-mar/2009**, pp.36-53. Em sentido contrário, defendendo a interpretação da CUEM como um instituto sujeito à discricionariedade do Poder Público: CARDOSO, Fernanda Lousada. Comentários à Medida Provisória nº2.220/2001: Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia e Autorização de Uso para Fins Comerciais. In: **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico, nº10, fev-mar/2007**, pp. 83-99.

²²² Art. 2º Nos imóveis de que trata o art. 1º, com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, que, até 30 de junho de 2001, estavam ocupados por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por possuidor, a concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma coletiva, desde que os possuidores não sejam proprietários ou concessionários, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 2º Na concessão de uso especial de que trata este artigo, será atribuída igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os ocupantes, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 3º A fração ideal atribuída a cada possuidor não poderá ser superior a duzentos e cinquenta metros quadrados.

²²³ Fernanda Cardoso afirma que “Não obstante a omissão à exigência de se tratar de população de baixa renda, o contexto legal no qual se insere a presente norma está a indicar que a concessão só será reconhecida àqueles que não detenham meios materiais de adquirir seu próprio teto, tendo assim de recorrer a áreas públicas”. CARDOSO, Fernanda Lousada. Comentários à Medida Provisória nº2.220/2001. Op.cit., p.88.

– a prevalência de interesses econômicos sobre os interesses sociais característicos da ocupação.

Os artigos 4º e 5º da Medida Provisória em comento dispõem:

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

Art. 5º *É facultado ao Poder Público* assegurar o exercício do direito de que tratam os arts. 1º e 2º *em outro local* na hipótese de ocupação de imóvel:

I - de uso comum do povo;

II - destinado a projeto de urbanização;

III - de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental e da proteção dos ecossistemas naturais;

IV - reservado à construção de represas e obras congêneres; ou

V - situado em via de comunicação.

Desta forma, restou disciplinado que, não sendo caracterizadas nenhuma das circunstâncias acima, é dever do Poder Público garantir condições de permanência da população no local original da ocupação. Estando presentes sinais de risco à vida ou à saúde dos ocupantes, é necessário que o Poder Público garanta o exercício do direito em outra área, preferencialmente próximo ao local original da ocupação. Por fim, verificando-se alguma das circunstâncias contidas nos incisos do art. 5º, será decidida democraticamente a questão da remoção, cabendo ao Poder Público, em conjunto com a população envolvida, optar pela melhor solução dentre as possíveis alternativas, garantido o exercício do direito no mesmo local ou em local diverso²²⁴.

Estas disposições impõem critérios específicos à regularização de assentamentos de população de baixa renda, afastando a incidência, nestes casos, das regras contidas na Lei nº. 6.766/79, demasiado restritivas e que, muitas vezes, inviabilizavam as ações de regularização justamente por qualificarem as áreas como irregularizáveis, impassíveis de ocupação humana²²⁵.

²²⁴ Note-se que, com relação às hipóteses do artigo 5º, há quem defenda que o Poder Público não é obrigado a garantir o exercício do direito, já que a área seria irregularizável e, portanto, impossível de ser reconhecido o direito. Neste sentido, seria apenas uma faculdade do Poder Público garantir o exercício da CUEM em local diverso, nos casos em que a permanência fosse inviável. Neste sentido: CARDOSO, Fernanda Lousada. Comentários à Medida Provisória nº2.220/2001. Op.cit.,pp.88-89. Porém, este não é o entendimento seguido neste trabalho. Entende-se que a expressão “é facultado” revela que será decidido por meio do debate democrático, entre a população beneficiária, o Poder Público e demais instâncias interessadas, se o direito será exercido no mesmo local ou em local diverso. Segue-se a posição adotada por Betânia Alfonsin, que afirma que “Quando se diz que o Poder Público tem a ‘faculdade’ de assegurar o exercício em outro local, o que se está a dizer é que o que determinará, na prática, se a concessão ocorrerá no próprio local, ou em outro, será a correlação das forças dos vários atores (Administração Pública, Ministério Público, movimentos de moradia e por reforma urbana, movimentos ambientalistas) em cada contexto local....Além disso, o dispositivo permite que o sábio critério do bom senso e da razoabilidade entre em cena para resolver excessos de um ou de outro lado”. ALFONSIN, Betânia de Moraes. Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia: garantindo a função social da propriedade pública. Op.cit., pp.167-168.

²²⁵ Art. 3º Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal. Parágrafo único. Não será permitido o parcelamento do solo:

I - em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas;

II - em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados;

III - em terreno com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes;

IV - em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação;

V - em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção.

Ora, já se explanou anteriormente que as ocupações de interesse social, características do processo de periferação da população de baixa renda verificado como padrão da urbanização brasileira, ocorrem, majoritariamente, em áreas não urbanizadas, carentes de infraestrutura ou indisponíveis ao mercado mobiliário formal, por serem gravadas com alguma restrição ambiental ou urbanística. Já se destacou, também, o importante papel desempenhado pela passividade Estatal na proliferação das ocupações ilegais, dada a falta de atuação preventiva, coibindo as ocupações, bem como o provimento insuficiente de alternativas habitacionais à população de baixa renda. Por outro lado, já se enfatizou que o objetivo das ações de regularização é, sobretudo, o de promover melhoria na qualidade de vida da população residente, qualificando as ocupações do ponto de vista registrário, urbanístico, ambiental e social, possibilitando o efetivo gozo do direito à cidade por meio da inclusão desta população ao tecido urbano formalmente produzido.

Portanto, concordar com a afirmação de que as situações de ocupação ilegal por população de baixa renda, em áreas onde o loteamento do solo é proibido pela Lei nº. 6.766/79, são áreas irregularizáveis²²⁶ significaria aquiescer com a baixa qualidade de vida experimentada diariamente por esta população. E isto, sim, é impossível e inaceitável, diante do dever que o Estado tem de proteger e garantir, em suas diversas dimensões, a dignidade da pessoa humana. Qualificar tais áreas como irregularizáveis, apenas contribui para o agravamento das condições de vida da população residente nestas ocupações.

Assim, resta evidente que não promover a regularização fundiária não é mais uma opção viável ao Estado. Até mesmo porque esta decisão, pelo menos nas hipóteses em comento, não compõem a esfera de discricionariedade da decisão estatal:

“Dada a escala do problema, *não* regularizar os assentamentos informais não é mais uma opção válida. Além disso, é importante destacar que, dada a falta de ação governamental ao longo de décadas, novas leis e tratados internacionais e nacionais, bem como decisões judiciais, têm consistentemente afirmado que as tradicionais políticas discricionárias não são mais suficientes: tem havido um reconhecimento crescente de que as comunidades que vivem em assentamentos informais têm um direito a ter essas áreas regularizadas, com frequência mesmo contra a vontade das administrações públicas. A regularização fundiária tem se tornado um elemento constitutivo do amplamente reconhecido direito social de moradia, e em um número crescente de decisões judiciais as ordens de despejo e reintegração de posse têm sido

Além destas disposições, o art. 4º, III da Lei nº.6.766/79 elege como não edificável, portanto, impossível de ser ocupada, uma faixa de quinze metros de cada lado das margens de cursos d'água dormentes e correntes, bem como das laterais de rodovias e ferroviárias.

²²⁶ Narciso Orlandi Neto faz tal afirmativa, alegando que nas hipóteses descritas nos artigos 3º e 4º da Lei nº.6.766/79 é impossível operacionalizar a regularização fundiária. Porém, o autor afirma, também, que o Poder Público é incapaz de remover a população e sanar a situação, principalmente por falta de recursos para remanejar a população residente para outra área. Ele alega as externalidades produzidas por estes assentamentos ilegais “irregularizáveis” são absorvidas pela sociedade e o Estado, no máximo, consegue minorá-las. Ora, ainda que seja “apenas” para minorar as externalidades, ainda assim não é melhor intervir, regularizar, melhorar a qualidade de vida da população residente e da população como um todo, do que simplesmente ignorar a situação? Para ver os argumentos do autor: ORLANDI NETO, NARCISO. Regularização do parcelamento do solo. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO. **Temas de direito urbanístico, 2/** (coordenador geral José Carlos de Freitas). São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. Pp.353-364.

condicionadas à oferta, pelo poder público e mesmo pelos proprietários privados, de alternativas aceitáveis de moradia. O desafio é enorme, mas inadiável. A promoção da regularização fundiária não é mais uma matéria tão-somente da alçada do poder discricionário do poder público.”²²⁷

Neste cenário, um fundamental critério que pode ser utilizado para a análise da possibilidade de permanência da população é a avaliação do grau de consolidação da ocupação. Para além da subsunção da situação de fato às hipóteses proibitivas elencadas nos diplomas legais²²⁸, é imprescindível que os agentes públicos verifiquem o tempo de existência da ocupação, as características das edificações, a presença e a tipologia das vias de circulação e dos equipamentos públicos, dentre outras características que permitam avaliar a irreversibilidade da situação²²⁹.

É de se notar, também, que a consolidação urbanística traz implícita a consolidação social, econômica, cultural, o estabelecimento dos meios de vida da população residente. Ora, se o que se busca é a adoção de medidas sustentáveis, que venham a contribuir para a sustentabilidade das cidades em suas múltiplas dimensões, ignorar o nível de consolidação das ocupações para determinar as possibilidades de remoção ou realocação da população poderia significar o fracasso das ações de regularização fundiária. Não se deve esquecer o papel desempenhado por estas ações para a formulação de um novo modelo de relacionamento humano urbano, sobretudo no que concerne ao combate da segregação socioespacial vivenciada nos grandes centros urbanos.

Corroborando este entendimento e condensando as principais idéias até aqui defendidas, Betânia Alfonsin afirma que

“não parece restar dúvida de que as políticas de regularização fundiária, especialmente as conduzidas com uma concepção pluridimensional, **incidem, sim, sobre o problema da segregação socioterritorial, podendo amenizá-lo de forma significativa**. Aqui, a reforma urbana adota uma estratégia que utiliza o marco institucional do Direito para fins de legitimação de uma **intervenção** que se **amplia os direitos de cidadania** de uma ampla camada da população, ao mesmo tempo contempla as preocupações com a **sustentabilidade das cidades contemporâneas** e que, além disso, **eticamente, coloca o ser humano no centro de gravidade de uma política pública**. O **respeito aos direitos humanos** e a busca pela **qualidade de vida da população de baixa renda**, atingida por esses projetos, são aspectos indissociáveis da regularização fundiária.”²³⁰ (grifos nossos)

²²⁷ FERNANDES, Edésio. Programas de Regularização fundiária: estado do conhecimento. In: **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, n°9, dez-jan/2007. P.45-46.

²²⁸ Proibições legais à regularização fundiária: Art. 3º, parágrafo único da Lei nº. 6.766/1979; Artigos 4º e 5º da Medida Provisória nº2.220/2001;

²²⁹ Estes critérios são apresentados por Andrea Oberrather e outros, num estudo sobre os desafios enfrentados na implementação da regularização fundiária urbana em Porto Alegre/RS. OBERRATHER, Andrea; VARELA, Luciano S.; MORETTO, Simone S.; SOMENSI, Simone; PRESTES, Vanessa B.. Loteamento Clandestino Vila Viçosa – Porto Alegre: desafios enfrentados na regularização urbanística e jurídica. In: **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, n°15, dez-jan/2008. PP.22-47.

²³⁰ ALFONSIN, Betânia. O significado di Estatuto da Cidade... op.cit., pp79-80.

Acredita-se restar claro o potencial que as ações de regularização fundiária aplicadas em ocupações de interesse social apresentam para a construção de uma nova ética urbana, igualitária, incluyente, que promova a integração socioespacial da população de baixa renda, com vistas à transformação da cidade em um espaço de gozo de direitos humanos, mormente o direito à cidade sustentável. Reconhecer que a população de baixa renda, e a sua modalidade específica de habitação autoproduzida, também faz parte da cidade é um passo essencial à construção de uma cidade sustentável.

Em que pese todo este arcabouço teórico-normativo que respalda a utilização da regularização fundiária como um indutor de mudanças das práticas socioterritoriais urbanas, não raro se observa obstaculização de processos de regularização fundiária pela oposição de argumentos ambientais²³¹, indiscriminadamente – e discriminatóriamente – utilizados como entrave à permanência da população no local original da ocupação²³². É preciso conhecer os citados argumentos ambientais a fim de que se possa sopesá-los com os argumentos sociais já expostos e, por fim, analisar as possibilidades de concertação dos interesses envolvidos nesta situação de aparente conflito ético-normativo.

3.2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE LOCALIZADAS ÀS MARGENS DE CURSOS D'ÁGUA: MARCO JURÍDICO-TEÓRICO

É reconhecida a relação umbilical existente entre rios e cidades brasileiras. Se num primeiro momento a localização geográfica importava pelo acesso à água e aos alimentos, controle e mobilidade territorial, posteriormente, o potencial para geração de energia, a opção de lazer e transporte de mercadorias, entre outras funções dos cursos d'água tornou-se preponderante para o estabelecimento espacial dos núcleos urbanos. Ocorre que, com o fenômeno da urbanização, tal qual hoje se conhece, conflitos passaram a tomar lugar central nesta relação, a exemplo das ocupações de interesse social situadas às margens de cursos d'água²³³.

²³¹ Rosana Denaldi, Secretária de Inclusão Social e Habitação de Santo André/SP, por exemplo, afirma, taxativamente, que são “não consolidáveis” as ocupações estabelecidas em áreas de risco, áreas de preservação ambiental e áreas *non aedificandi*, revelando a simples aplicação da legislação às hipóteses descritas na lei, sem considerar as possíveis peculiaridades de cada caso concreto. DENALDI, Rosana. Estratégias de enfrentamento do problema: Favela. MINISTÉRIO DAS CIDADES. SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. **Política Habitacional e a integração urbana de assentamentos precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos**. Brasília-DF, 2008. P.64

²³² Edésio Fernandes destaca a utilização de argumentos ambientais em desfavor das práticas sociais de regularização fundiária, criticando o cunho ideológico destas justificativas, sobretudo em áreas onde as ocupações ilegais já se consolidaram há décadas. FERNANDES, Edésio. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. In: ROLNIK, Raquel (org.). **Regularização fundiária plena: referências conceituais**. Brasil: Ministério das Cidades, 2007. p.46

²³³ Fink *et alli* são categóricos em afirmar : “As cidades nascem a partir dos rios. Esse é um fato notório”. FINK, Daniel Roberto *et alli*. Área de Preservação Permanente e sua regulamentação pelo CONAMA . In: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Temas de Direito Urbanístico 4/** (coordenador Daniel Roberto Fink). São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2005. p.322. No mesmo sentido, aprofundando-se, Lúcia Costa expõe a antiguidade da relação entre os rios e as cidades brasileiras, lembrando o período colonial e afirma: “É, portanto, a partir de rios – grandes, médios, ou ainda pequenos cursos d'água – que muitos núcleos urbanos brasileiros vão surgir. Os rios tinham muito a oferecer, além de água: controle do território, alimentos, possibilidade de circulação de pessoas e bens, energia

A proteção jurídica às áreas às margens de cursos d'água, ante a sua classificação como área de floresta de preservação permanente, se fortaleceu com o advento da Lei nº 4.771, de 1965, que instituiu o novo Código Florestal brasileiro, vigente até hoje²³⁴. Segundo esta Lei, área de preservação permanente é toda área protegida consoante os artigos 2º e 3º da mesma, “coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas”²³⁵. Em sua redação original, o Código Florestal dispunha que

Art. 2º Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:

a) ao longo dos rios ou de outro qualquer curso d'água, em faixa marginal cuja largura mínima será de:

1- de 5(cinco) metros para os rios de menos de 10(dez) metros de largura;

2- igual à metade da largura dos cursos que meçam de 10(dez) a 200(duzentos) metros;

3- de 100(cem) metros para todos os cursos cuja largura seja superior a 200(duzentos) metros.

Com estas disposições legais o legislador brasileiro impôs restrições às atividades desenvolvidas às margens de cursos d'água, uma vez que determinou a prioritária manutenção da vegetação marginal, excepcionando apenas as hipóteses de utilidade pública ou interesse social, nos termos do art. 3º, §1º do Código Florestal:

Art. 3º. *Omissis*

§1º A supressão total ou parcial de florestas de preservação permanente só será admitida com prévia autorização do Poder Executivo Federal, quando for necessária à execução de obras, planos, atividades ou projetos de **utilidade pública ou interesse social**. (grifo nosso)

O conteúdo das expressões, porém, careceu de regulamentação durante muitos anos, o que lhes retirou eficácia, em certo sentido, por manter sua aplicação no âmbito da discricionariedade do administrador público²³⁶.

hidráulica, lazer, entre tantos outros. E desta forma as paisagens fluviais foram paulatinamente se transformando em paisagens urbanas. (...) Essa relação de intimidade entre rios e cidades brasileiras, entretanto, não tem se dado sem conflitos. Os rios tem tido suas margens ocupadas por habitações informais ou irregulares, e suas águas transformadas em coletores de lixo e de esgoto doméstico”. COSTA, Lúcia Maria Sá Antunes. Rios urbanos e o desenho da paisagem. In: COSTA, Lúcia Maria Sá Antunes (org.). **Rios e paisagens urbanas em cidades brasileiras**. Rio de Janeiro: Prourb/FAU/UFRJ, 2006. p.10.

²³⁴ Antes da vigência da Lei nº4.771/1965, as florestas eram tuteladas juridicamente pelo Decreto nº23.793, de 1934, que aprovou o Código Florestal. Entretanto, além de este diploma legal não conter a qualificação legal posteriormente atribuído às áreas situadas às margens de cursos d'água, o Código Florestal de 1934 mostrou-se, em verdade, ineficaz diante dos desafios ambientais enfrentados pelo Estado Brasileiro à época. Assim, ante a sua ineficácia e sua revogação, este diploma legal não será tratado neste trabalho, cuja análise da tutela jurídica das áreas em comento se inicia com o Código Florestal de 1965. Sobre o atestado de ineficácia do Código Florestal de 1934: ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 10 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.p.497; SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. São Paulo: Malheiros.

²³⁵ Art.1º, §2º, II da Lei nº4.771/65, introduzido pela Medida Provisória nº2.166-67, de 2001.

²³⁶ A lacuna acerca da regulamentação do conteúdo das expressões “utilidade pública” e “interesse social” só veio a ser tratada com a Resolução do CONAMA nº369, de 2009, que “Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública e interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente”. Fernando Akakoui, em 2000, ao criticar a vagueza e a falta de regulamentação referido §1º, comentava que, mesmo na ausência de norma disciplinadora, deveria se entender que o permissivo legal se aplica tão somente aos casos de implantação de loteamentos e conjuntos habitacionais denominados populares, destinados a suprir o déficit habitacional de pessoas carentes. Também criticando a vagueza das expressões “utilidade pública” e

Assim, em que pese a relevância das exceções então previstas, o fato é que a inspiração eminentemente preservacionista do Código Florestal impunha severas restrições à ocupação humana em áreas de preservação permanente, o que fora, ainda, reforçado posteriormente pela Lei de Parcelamento do Solo – Lei nº. 6.766/1979, pois esta classificou as áreas marginais como faixas *non aedificandi*, isto é, impassíveis de receber edificações, reservando 15(quinze) metros de cada lado da margem dos cursos d’água²³⁷.

Em 1986, a Lei nº. 7.511 alterou a redação da alínea *a* do artigo 2º da Lei nº. 4.771/65, elevando a área mínima de proteção da faixa marginal para 30 (trinta) metros²³⁸. Posteriormente, foi conferida ao dispositivo legal em comento sua redação atual, dada pela Lei nº. 7.803, de 1989:

Art. 2º Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:

a) ao longo dos rios ou de qualquer curso d’água desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima será:

- 1- de 30(trinta) metros para os rios de menos de 10(dez) metros de largura;
- 2- de 50(cinqüenta) metros para os cursos d’água que tenham de 10(dez) a 50(cinqüenta) metros de largura;
- 3- de 100(cem) metros para os cursos d’água que tenham de 50(cinqüenta) a 200(duzentos) metros de largura;
- 4- de 200(duzentos) metros para os cursos d’água que tenham de 200(duzentos) a 600(seiscentos) metros de largura;
- 5- de 500(quinhetos) metros para os cursos d’água que tenham largura superior a 600(seiscentos) metros;

Tal disposição foi repetida pela Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA nº. 303, de 2002, que, juntamente com a Resolução do CONAMA nº. 302, de 2002, regulamentam o artigo 2º do Código Florestal, estabelecendo conceitos e critérios relacionados à demarcação e manutenção das Áreas de Preservação Permanente²³⁹.

“interesse social”, Maria Luiza Granziera e outros afirmam que a regulamentação tardia do dispositivo acabou por permitir a ocorrência de incontáveis danos ambientais às Áreas de Preservação Permanente, mesmo após longo período de vigência do Código Florestal. Vide: AKAQUI, Fernando Reverendo Vidal. Apontamentos acerca da aplicação do Código Florestal em áreas urbanas e seu reflexo no parcelamento do solo In: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Temas de Direito Urbanístico 2/** (coordenador geral José Carlos de Freitas). São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2000. pp.275-295; e, GRANZIERA, Maria Luiza M.; GALLO, Gabriela Neves; JACCOUD, Cristiane Vieira. Discricionariedade administrativa e desenvolvimento sustentável de atividades de utilidade pública, interesse social e baixo impacto ambiental em áreas preservação permanente. In: BENJAMIN, Antônio Herman; LECEY, Eladio; CAPPELLI, Sílvia (orgs.). **Anais do Congresso Internacional de Direito Ambiental - Meio ambiente e acesso à justiça: flora, reserva legal e APP**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007. pp.567-576. (vol.1)

²³⁷ Art. 4º, III, Lei nº6.766/1979.

²³⁸ Com a alteração introduzida pela Lei nº7.511/1986, o art. 2º, a, do Código Florestal brasileiro passou a ter a seguinte redação:

Art. 2º Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:

a) ao longo dos rios ou de outro qualquer curso d’água, em faixa marginal cuja largura mínima será de:

- 1- de 30(trinta) metros para os rios de menos de 10(dez) metros de largura;
- 2- de 50(cinqüenta) metros para os cursos d’água que meçam entre 10(dez) e 50(cinqüenta) metros de largura;
- 3- de 100(cem) metros para os cursos d’água que meçam entre 50(cinqüenta) e 100(cem) metros de largura;
- 4- de 150(cento e cinqüenta) metros para os cursos d’água que possuam entre 100(cem) e 200(duzentos) metros de largura; igual à distância entre as margens para os cursos d’água com largura superior a 200(duzentos) metros.

²³⁹ Dentre os conceitos trazidos pelas Resoluções nº302 e 303, de 2002, do CONAMA, destaque-se o conceito de Área de Preservação Permanente, que havia sido introduzido há menos de um ano no Código Florestal pela MP nº2166-67, de 2001. Além disso, destaca-se o estabelecimento de critérios para a caracterização da área urbana consolidada, assim como definição de que o nível mais alto do rio é o nível alcançado por ocasião da cheia sazonal do curso d’água perene ou intermitente. Paulo de Bessa Antunes entende que as referidas Resoluções são ilegais, pois extrapolariam o poder regulamentar do órgão ante à definição de metragem de proteção às Áreas de Preservação Permanente às margens de lagos, lagoas ou reservatórios d’água. ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 10ed. Rio de Janeiro: Lúmen

Assim, em menos de 25 anos²⁴⁰, passou-se da proteção abstrata às áreas de faixa marginal aos cursos d'água à determinação legal expressa de reserva de faixa mínima de 30(trinta) metros de cada margem de todo e qualquer curso d'água existente no território brasileiro.

A evolução da legislação ambiental e o progressivo aumento nominal da proteção atribuída às áreas às margens de cursos d'água transparece que a prioridade conferida à manutenção da vegetação marginal revela uma concepção de relação homem-natureza pautada, preponderantemente, pela proteção aos atributos naturais ante aos eventuais malefícios advindos das modificações que as sociedades humanas pudessem causar à natureza²⁴¹.

O preservacionismo, corrente teórica inspiradora das disposições do Código Florestal, é baseado em princípios que privilegiam a proteção e a manutenção dos atributos naturais originais, restringindo a intervenção humana – e, por vezes, até mesmo a interação humana – sobre a natureza, como forma de resguardar o funcionamento dos ecossistemas diante da pressão exercida pela industrialização e urbanização modernas. Porém, esta não é a única corrente que fundamenta o movimento ambientalista. Em oposição a esta concepção, tem-se o utilitarismo, que, calcado no ideal moderno, defende que o avanço da tecnologia será capaz de reverter qualquer malefício causado pela intervenção humana sobre a natureza²⁴².

Em uma posição intermediária, a corrente conservacionista do movimento ambientalista, precursora do ideal ético do desenvolvimento sustentável, fundamenta-se em três princípios basilares: 1) deve-se privilegiar a utilização dos recursos naturais pela geração presente, em que pese a necessidade de resguardá-los, também, para as gerações futuras; 2) a geração presente deve evitar o desperdício dos recursos naturais; e, 3) deve-se democratizar o

Júris,2007. pp.521-522. Afirmando, também, a inconstitucionalidade da Resolução do CONAMA nº303, de 2002: MUKAI, Toshio. A impossibilidade de alteração, pelos municípios, dos limites para as áreas de preservação permanente previstos pelo artigo 2º do Código Florestal e as inconstitucionalidades da Resolução nº303/2002-CONAMA. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, n°19, ago-set/2008. pp.5-8.Sustentando posição diversa, Daniel Roberto Fink e outros defende a competência do CONAMA para estabelecer definir áreas de preservação permanente. FINK, Daniel Roberto *et alli*. Área de Preservação Permanente e sua regulamentação pelo CONAMA. In: MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO. **Temas de Direito Urbanístico** 4. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2005. pp.321-346.

²⁴⁰ Os 25 anos referem-se ao período de tempo decorrido entre 1965, quando ocorreu a instituição do novo Código Florestal, até o ano de 1989, quando foi estabelecida a redação atual da Lei nº4.771/65, que determinou a proteção mínima de 30(trinta) metros de faixa marginal.

²⁴¹ Antônio Carlos Sant'Ana Diegues, ao tratar da evolução da concepção de proteção da natureza, relata que as idéias preservacionistas, surgidas nos Estados Unidos, em meados do século XIX, e inspiradas no ideário religioso cristão do “paraíso perdido”, fundamentavam-se na oposição ao estilo de vida atrelado ao desenvolvimento urbano-industrial, por meio da valorização estética e cultural dos atributos naturais, os quais seriam melhor resguardados quando dotados de proteção ante à intervenção humana. Daí derivaram os diferentes tipos de espaços territoriais protegidos. In: DIEGUES, Antônio Carlos de Sant'Ana. **O mito moderno da natureza intocada**. São Paulo: Hucitec, 1994. pp.19-28.

²⁴² No mesmo sentido, sintetizam Benatti e Fischer: “As idéias contidas neste debate preservacionista baseiam-se na concepção da existência de uma natureza intocada e não-domesticada, e na noção de equilíbrio dos ecossistemas, aspectos não identificável nem nas florestas tropicais. Por isso, deve-se rejeitar tanto a visão utilitarista da conservação, quanto a visão estritamente preservacionista. A primeira, baseada no pressuposto de que qualquer impacto de atividades humanas pode ser revertido pela tecnologia moderna; enquanto que a segunda, parte do pressuposto de que basta proteger a área de qualquer interferência humana que estará garantida a integridade biológica da mesma”. BENATTI, José Heder; FISCHER, Luly Rodrigues da C. As áreas protegidas no Brasil: uma estratégia de conservação dos recursos naturais. In: COSTA, Paulo Sérgio Weyl A (coord). **Direitos Humanos em concreto**. Curitiba: Juruá, 2008. p.254-255.

acesso aos recursos naturais, buscando universalizá-los. Em síntese, os princípios conservacionistas reforçam a concepção de que se deve pautar a relação homem-natureza em busca do maior benefício para a maioria dos indivíduos²⁴³.

A concepção eminentemente preservacionista do Código Florestal não seria problema, não fosse dois fatores: 1) a existência de núcleos urbanos consolidados, antes da edição da legislação, nas áreas que posteriormente vieram a ser protegidas; e, 2) a concomitância do período de enrijecimento da legislação ambiental protetiva e da aceleração do processo de urbanização brasileira, que, dada a sua característica desigualdade social, econômica e espacial, pressionava a ocupação de áreas ambientalmente sensíveis, como as margens de cursos d'água²⁴⁴.

As crescentes demandas populares pela melhoria das condições de vida nas cidades, posteriormente condensadas, principalmente, no direito às cidades sustentáveis²⁴⁵, gerou um ponto de tensão no ordenamento jurídico brasileiro: o questionamento da aplicabilidade do Código Florestal às áreas urbanas brasileiras, sobretudo no que concerne aos limites métricos das Áreas de Preservação Permanente²⁴⁶.

Esta polêmica foi, ainda, corroborada pela dicção legal do Código Florestal que, com a alteração introduzida pela Lei nº. 7.803/1989 passou a conter o parágrafo único do artigo 2º, que dispõe:

Art. 2º. *Omissis*

Parágrafo único. **No caso de áreas urbanas**, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, **observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo.** (grifo nosso)

²⁴³ É o que afirma Diegues ao expor as principais bases do conservacionismo. O movimento conservacionista, surgido na Alemanha, prega a utilização racional dos recursos naturais e “deveria se basear em três princípios fundamentais: o uso dos recursos naturais pela geração presente; a prevenção do desperdício; e o desenvolvimento dos recursos naturais para muitos e não para poucos cidadãos. Essas idéias foram precursoras do que hoje se chama de ‘desenvolvimento sustentável’. (...) A grande aceitação desse enfoque reside na idéia de que se deve procurar o maior bem para o benefício da maioria.”. DIEGUES, Antônio Carlos Sant’Ana. **O mito moderno...** op.cit., p.24. Sobre o preservacionismo *versus* conservadorismo, ver também: SALDANHA, Valéria Lima. A criação dos espaços territoriais protegidos. In: RORIGUES, Francisco Luciano Lima (org.). **Estudos de direito constitucional e urbanístico em homenagem à Prof. Magnólia Guerra.** São Paulo: RCS editora, 2007. pp.547-564.

²⁴⁴ O processo de formação e proliferação do fenômeno da ilegalidade urbana já foi objeto de extensa explanação no item anterior deste capítulo.

²⁴⁵ Vide capítulo anterior.

²⁴⁶ Ao tratar da evolução da legislação ambiental e, mais especificamente, da evolução do tratamento legal conferido às áreas de preservação permanente, Laura Machado de Mello Bueno expõe que “esses dois processos – a intensificação da pobreza, da precariedade e da irregularidade na forma de morar nas cidades, e o aprimoramento da legislação urbanística e ambiental, resultaram em uma situação generalizada de impasses operacionais e legais, associados a um grande sofrimento das populações envolvidas – seja pelas condições precárias de vida, seja pela insegurança em relação à moradia”. BUENO, Laura Machado de M. **O tratamento especial de fundos de vale em projetos de urbanização de assentamentos precários como estratégia de recuperação das águas urbanas.** Disponível em www.cidades.gov.br. Acesso em 18/12/2007. No mesmo sentido, afirma Fernando Vidal Akaoui que “não resta dúvida de que os maiores problemas enfrentados com o parcelamento do solo urbano e a aplicação do Código Florestal às cidades dizem respeito à intervenção nas margens de cursos d'água, uma vez que a cidade passou a se aproximar de tal forma dos rios, e os loteamentos a abranger estas áreas, que o desrespeito passou a ser cotidiano”. AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. Apontamentos acerca da aplicação do Código Florestal em áreas urbanas e seu reflexo no parcelamento do solo. In: MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO. **Temas de Direito Urbanístico 2.** São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. pp.275-295.

O texto legal transmitiu a idéia de que as áreas urbanas receberiam tratamento diferenciado das áreas rurais, destinatárias da regra geral estabelecida pelo Código Florestal. Este deveria servir apenas de parâmetro quando da edição da legislação municipal sobre as áreas de preservação permanente²⁴⁷.

Em verdade, o surgimento desta celeuma seu deu com a promulgação da CRFB/88 que, ao elevar os municípios ao *status* de entes federativos autônomos²⁴⁸, aos quais é conferida a competência para legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar as legislações federal e estadual e, além disso, resolver sobre o adequação do ordenamento territorial²⁴⁹, retirou-os da posição de meros aplicadores da norma federal e colocou-os no patamar de agentes transformadores da realidade urbana²⁵⁰. É de se lembrar, também, que a CRFB/88 conferiu amplos poderes aos Municípios no que concerne ao planejamento e implementação do desenvolvimento urbano através do Plano Diretor, desde que obedecidas as diretrizes federais, posteriormente elencadas pelo Estatuto da Cidade²⁵¹.

Paralelamente a isso, a CRFB/88 estabeleceu, ainda, a competência comum de todos os entes federativos para o exercício da proteção ao meio ambiente, do combate à poluição e da preservação das florestas²⁵², assim como reservou aos municípios o exercício da competência legislativa suplementar em matéria urbano-ambiental, dada a competência concorrente estabelecida no art.24²⁵³.

Em que pese o texto constitucional insculpido no referido art.24 não mencionar, expressamente, a competência legislativa do ente municipal, a doutrina é majoritária na afirmação de que a necessária harmonização entre a autonomia dos entes federativos, a competência suplementar legislativa dos municípios, aliadas ao critério da preponderância de

²⁴⁷ É o que afirma Fernando Vidal Akaoui, pois diz que muitos passaram a se utilizar do disposto neste artigo para afirmar que a autonomia municipal viabilizaria a redução dos limites instituídos pelo Código Florestal às áreas de preservação permanente. AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. Apontamentos acerca da aplicação do Código Florestal... op.cit..p.

²⁴⁸ Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

²⁴⁹ Art.30 Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;
II – suplementar a legislação federal e estadual no que couber;
(...)

VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso do solo, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

²⁵⁰ É o que afirma Rachel Menhem, ao lembrar que o Código Florestal de 1965 foi editado sob o paradigma da Constituição de 1946, que destacou o papel central da União na repartição de competências legislativas. MENHEM, Rachel Teixeira Fares. As APPS urbanas – aplicação do Código Florestal no espaço urbano. In: BENJAMIN, Antônio Herman; LECEY, Heladio; CAPPELLI, Sylvia (orgs.). Anais do Congresso Internacional de Direito Ambiental. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007.

²⁵¹ Vide artigos 182 e 183 da Constituição da República Federativa do Brasil, regulamentados pelo Estatuto da Cidade, e cujo significado e importância para a política urbana brasileira foram explorados no capítulo anterior, seção 2.3.

²⁵² Constituição da República Federativa do Brasil, art 23, VI e VII.

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

(...)
VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
VII – preservar florestas, fauna e flora.

²⁵³ A CRFB/88 dispõe no art.24 que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre direito urbanístico, floresta, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção ao meio ambiente e controle da poluição.

interesses para repartição de competência legislativa concorrente, conduz à necessidade de que os municípios disciplinem as normas ambientais gerais, a fim de adequá-las às suas realidades²⁵⁴. A questão é definir o ponto onde reside o limite da generalidade da legislação federal e inicia a especificidade da legislação municipal.

No âmbito da competência comum, cabe à União editar normas gerais, as quais devem ser entendidas como declarações de princípio e instituição de diretrizes a serem seguidas pelos demais entes federativos, deixando-se aberto espaço para particularização das regras, conforme as especificidades regionais ou locais²⁵⁵. O interesse local, por sua vez, representa-se pela existência de conveniência peculiar à localidade que justifique o estabelecimento de padrões específicos, diferenciados do geral e que predominarão sobre este²⁵⁶. Consoante afirma Joyceane de Menezes, “*o interesse local deve ser caracterizado por circunstâncias demográficas, econômicas, administrativas e geográficas que justifiquem o uso da competência municipal*”²⁵⁷.

Sendo assim, defende-se que existindo peculiaridade local que justifique o exercício da competência suplementar e a edição de norma municipal, inexistente hierarquia que possibilite a restrição do exercício desta competência municipal. É o que afirma J. J. Calmon de Passos:

“Pois bem, o princípio federativo institucionalizado na CF de 88 dá prioridade do específico e peculiar da situação local, havendo a omissão da entidade federativa interessada, supre-se com a incidência da norma geral federal. Destarte, pode-se concluir que a incidência da norma geral federal é impositiva quando ausente qualquer peculiaridade em nível estadual ou municipal, estendendo-se como tal a falta de exercício pelo Estado ou Município das competências que lhes foram deferidas. Reivindicar-se a predominância da lei federal só é aceitável quando,

²⁵⁴ Paulo Affonso Leme Machado, ao tratar do tema, ressalta a necessidade de harmonização entre exercício da competência comum e o respeito à autonomia político-administrativa dos entes federativos, afirmando que “A autonomia não deve produzir desunião dos entes federados. Também não deve produzir conflito e dispersão de esforços. Mas a autonomia deve ensejar que o Município tenha ou possa ter sistemas de atuação administrativa não semelhantes ou desiguais aos vigentes nos Estados. Os Estados, por sua vez, poderão ter, também, sua organização administrativa ambiental diferente do Governo Federal. Assim, as normas gerais federais ambientais não podem ferir a autonomia dos Estados e dos Municípios, exigindo dos mesmos uma estrutura administrativa ambiental idêntica à praticada no âmbito federal.” MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental brasileiro**. 15ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2007. pp.109-110. No mesmo sentido, Paulo de Bessa Antunes afirma, categoricamente, que “é através dos Municípios que se pode implementar o princípio ecológico de agir localmente, pensar globalmente. Na verdade, entender que os Municípios não têm competência ambiental específica é fazer uma interpretação puramente literal da Constituição Federal. ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. Op.cit., p.85. Igualmente, Celso Fiorillo: “a competência concorrente dos Estados e supletiva dos Municípios revela-se importante, porquanto aqueles e estes, em especial estes, encontram-se mais atentos e próximos aos interesses e peculiaridades de uma determinada região, estando mais aptos a efetivar a proteção ambiental reclamada pelo Texto Constitucional.” FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 8.ed. rev. atual. e ampl.. São Paulo: Saraiva, 2007. p.81. E também: SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 4.ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003. pp.79-80.

²⁵⁵ Paulo Affonso Leme Machado ressalta que a norma geral não pode ser detalhada ao ponto de inexistir espaço para o exercício da competência suplementar. Caso contrário, esta norma será completa, específica, e não geral, equiparando-se às competências privativas ou exclusivas e contrariando o disposto no art. 24 da CRFB/88. MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Federalismo, amianto e meio ambiente: julgado sobre competência**. In: CANOTILHO, J. J. GOMES; LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007. pp.225-226.

²⁵⁶ Ineressante destacar, inclusive, que o interesse local não necessariamente precisa estar relacionado a todo o território do município, podendo abranger apenas um bairro, ou um distrito. Insta ressaltar, também, que não é necessário que haja exclusivo interesse local, mas sim que este seja predominante em relação ao interesse geral motivador da norma federal. Vide: MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental brasileiro**. Op.cit., pp.384-386.

²⁵⁷ MENEZES, Joyceane Bezerra. O município e a preservação dos recursos hídricos. In: RORIGUES, Francisco Luciano Lima (org.). **Estudos de direito constitucional e urbanístico em homenagem à Prof. Magnólia Guerra**. São Paulo: RCS editora, 2007.p.279.

inexistente alguma peculiaridade autorizadora do exercício da competência dessas entidades da Federação, deixa ela de ser aplicada²⁵⁸.

Entretanto, não obstante os argumentos expostos, tal posicionamento não é pacífico, havendo aqueles que entendem que os Municípios, ao exercerem a competência suplementar, estão adstritos aos limites impostos pela legislação federal. Em virtude da necessidade de se conferir a mais ampla proteção possível ao meio ambiente, o disposto na legislação federal serviria de parâmetro mínimo para os demais entes federativos utilizarem no exercício da atividade legislativa²⁵⁹.

Criticando esta posição, e corroborando o posicionamento teórico defendido neste trabalho, importante transcrever as lições de Paulo de Bessa Antunes, que expõe:

“Normalmente, afirma-se que a norma a ser aplicada é aquela considerada mais restritiva, pois, em tese, se estaria privilegiando a maior proteção ao meio ambiente. Ocorre que o critério do mais restritivo, ainda que pudesse ser justificado ambientalmente, o que nem sempre é verdade, precisa encontrar uma legitimidade jurídica, visto que é de aplicação de lei que se trata.

Do ponto de vista puramente ambiental, nem sempre a intervenção mais suave sobre o meio ambiente é a melhor ou a mais necessária. Muitas vezes, em função de intervenções muito pequenas sobre o meio ambiente surgem situações de profundo desequilíbrio ambiental. Não há qualquer base legal ou constitucional para que se aplique a norma mais restritiva²⁶⁰.

Assim é que a aplicação do Código Florestal às áreas urbanas tornou-se conflitante, dada a recepção deste como lei geral pelo novo ordenamento jurídico instituído pela CRFB/88, concomitantemente à redistribuição de competências em matéria urbano-ambiental promovida pela Constituição Federal²⁶¹. Passou-se a questionar a necessidade de os Municípios obedecerem aos limites impostos no art. 2º, dada a possibilidade de que interesses locais pudessem justificar normatização diferenciada da tutela das áreas de preservação permanente.

Relembre-se que o art.2º, parágrafo único da Lei nº. 4.771/65 afirma que a legislação municipal deve respeitar os *princípios e limites* dispostos no artigo. A par da literalidade do dispositivo legal, a doutrina majoritária ratifica a obrigatoriedade de os Municípios

²⁵⁸ PASSOS, J.J. Calmon de. Meio Ambiente e Urbanismo: Compreendendo, hoje, o Código Florestal de ontem. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, nº7, ago-set/2006. p.41.

²⁵⁹ É o posicionamento defendido por Celso Fiorillo: “Dessa forma, podemos afirmar que à União caberá a fixação de pisos mínimos de proteção ao meio ambiente, enquanto aos Estados e aos Municípios, atendendo aos seus interesses regionais e locais, a de um “teto” de proteção. Com isso, oportuno frisar que os Estados e Municípios *jamais poderão legislar*, de modo a oferecer *menos proteção* ao meio ambiente do que a União, porquanto, como já ressaltado, a esta cumpre, tão-só, fixar regras gerais”. Vide: FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. op.cit.,p.81.

²⁶⁰ ANTUNES, Paulo de Bessa. Op.cit.,p.88.

²⁶¹ Conforme dito anteriormente, à época da edição do Código Florestal, a União detinha competência exclusiva para legislar sobre proteção florestal. Porém, com o advento da CRFB/88 e as modificações operadas no plano da distribuição de competências, o Código Florestal, apesar de recepcionado como lei geral, passou a conflitar com inúmeras legislações municipais editadas com base no interesse local e/ou na competência suplementar dos municípios. FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. p.106.; FARIAS, Talden. A edificação urbana à margem dos rios e de outros reservatórios de água em face do Código Florestal. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, nº10, fev-mar/2007. p.39.

respeitarem as metragens estabelecidas para as áreas de preservação permanente, devendo entendê-las como patamar mínimo de proteção. Dessa forma, nem eventual interesse local estaria apto a justificar o estabelecimento de faixas menores de APP²⁶².

A despeito de este ser o entendimento majoritário, é certo que inexiste consenso sobre o tema²⁶³. E, consoante a discussão anteriormente apresentada, e os significados de norma geral e interesse local trabalhados, entende-se que a obrigatoriedade de obediência aos limites impostos pelo art.2º, a, da Lei nº4.771/65 significaria verdadeira supressão da competência legislativa dos Municípios, sobretudo no que concerne ao atendimento do interesse local. Respalhando tal defesa, segue lição de J. J. Calmon de Passos:

“Aos órgãos estaduais e municipais estaria apenas reservado o papel de meros “verificadores”, em termos materiais, do respeito aos limites postos no art.2º do Código Florestal. Ter-se-ia gasto muitas palavras para dizer muito pouco ou até o desnecessário. Mais absurdo, ainda, o entendimento de serem mínimos os limites indicados no art.2º do Código Florestal, permitindo-se aos Estados e aos municípios *agravá-los*, com a consequência ilógica e desastrosa de se entender que, em áreas urbanas, os sacrifícios imponíveis ao meio ambiente devem e podem ser maiores que os previstos para as áreas rurais, quando o mais elementar bom senso, mesmo o de um Conselheiro de Acácio, brada justamente o contrário, dado que o meio ambiente rural é predominantemente *natural*, enquanto que o meio ambiente urbano é eminentemente *construído*”²⁶⁴.

Não se questiona que a legislação municipal, ou estadual, deva estar imbuída dos princípios e diretrizes elencados pela legislação federal como pertinentes à proteção das áreas de preservação permanente. Isto é certo, dada a unidade do ordenamento jurídico. O que se questiona é a impositividade das metragens insertas no art.2º, a do Código Florestal, independentemente de quaisquer peculiaridades locais que justifiquem eventual alteração, inclusive para minorar, destes limites estabelecidos.

Em síntese, fundamentam este questionamento os seguintes argumentos²⁶⁵:

- as alterações introduzidas no ordenamento jurídico pátrio pela CRFB/88, seja no pertinente à distribuição de competências, seja no que concerne ao papel central desempenhado pelo

²⁶² Este é o posicionamento adotado pelos seguintes autores: FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. op.cit., p.106; SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. Op.cit.p.171.; MENEZES, Joyceane Bezerra. O município e a preservação dos recursos hídricos. P.280.; AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. Apontamentos acerca da aplicação do Código Florestal em áreas urbanas....op.cit.p.287.; ZANCHET, Rovena. Áreas de Preservação Permanente: um desafo quanto a sua abrangência, sua resistência junto ao meio urbano e um estudo de caso envolvendo o parcelamento do solo para instalação de loteamento. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, nº13, ago-set/2007. pp.49-85.; MUKAI, Toshio. A impossibilidade de alteração, pelos municípios, dos limites para as áreas de preservação permanente previstos pelo artigo 2º do Código Florestal e as inconstitucionalidades da Resolução nº303/2002-CONAMA. Op.cit.,p.6.; FARIAS, Talden. A edificação urbana à margem dos rios... p.49-50.; STIFELMAN, Anelise. Áreas de Preservação Permanente em zona urbana. In: BENJAMIN, Antônio Herman; LECEY, Eladio; CAPPELLI, Sílvia (orgs.). **Anais do Congresso Internacional de Direito Ambiental - Meio ambiente e acesso à justiça: flora, reserva legal e APP**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo,2007. pp.101-115. (vol.1).

²⁶³ Talden Farias ratifica que, na prática, inexistente consenso sobre se a competência para legislar sobre áreas de preservação permanente em perímetro urbano é da União ou dos Municípios, citando exemplos de Recife/PE e Curitiba/PR, onde existem constantes conflitos entre as normas municipais e federais. FARIAS, Talden. A edificação urbana à margem dos rios... p.46-47.*

²⁶⁴ PASSOS, J.J. Calmon de. Meio Ambiente e Urbanismo: Compreendendo, hoje, o Código Florestal de ontem. Op.cit.,p.42.

²⁶⁵ Estes argumentos encontram-se sintetizados em: MENHEM, Rachel Teixeira Fares. As APPS urbanas – aplicação do Código Florestal no espaço urbano. Op.cit.pp.629-633.

Município na condução do desenvolvimento urbano, respaldam a possibilidade de instituição de limites inferiores, dada a autonomia do ente federativo para suplantar questões de interesse local;

- o critério único estabelecido pelo Código Florestal para definição das áreas de preservação permanente, qual seja a largura dos cursos d'água, mostra-se indiferente às peculiaridades locais e regionais, podendo este descompasso justificar a intervenção municipal na edição de regras específicas.

Pense-se, por exemplo, nas áreas urbanas da Região Amazônica, em sua maioria localizadas às margens de cursos d'água e abrigando maior percentual da população da região em relação às áreas rurais: como justificar a aplicação dos mesmos limites estabelecidos pelo Código Florestal a esta região tão peculiar, tão diferenciada das demais regiões do território federal, dada a quantidade de recortes por rios de variados portes que a caracterizam?²⁶⁶

Ademais, a par dos princípios e diretrizes instituídos com o advento do Estatuto da Cidade, a regulamentar especificamente a política urbana, estabelecendo normas de ordem pública e interesse social com a finalidade de consecução do bem coletivo, a segurança e bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, é certo que prevalecerá o interesse local na administração de áreas de preservação permanente situadas no meio urbano²⁶⁷.

Ora, na busca da sustentabilidade urbana, é necessário considerar as diversas dimensões do conceito, conforme discutido anteriormente, não sendo correto afirmar que, independentemente das características de cada área, a dimensão ambiental deva preponderar em detrimento das demais dimensões²⁶⁸.

Não se pode olvidar que a razão da sustentabilidade urbana é garantir a dignidade da pessoa humana o que, ao fim e ao cabo, é também o fundamento da própria proteção conferida ao meio ambiente, como se depreende da dicção da CRFB/88. Não só porque o art. 225 da CRFB/88 vincula a proteção do meio ambiente à manutenção da sadia qualidade de

²⁶⁶ Questionando o descompasso entre a legislação federal e a realidade amazônica, João Daniel Sá argumenta que nos casos de rios com larguras muito superiores àqueles definidos enquanto padrão pela legislação federal, a proteção de 500 metros é inócua no combate aos processos erosivos, sendo, portanto, o diploma federal ineficaz. No mesmo sentido crítico, Bruna D'Almeida e Judith Vieira ressaltam que a perspectiva eminentemente preservacionista do Código Florestal não se coaduna com a realidade regional de ocupação tradicional das áreas às margens de cursos d'água, ignorando a existência de formas diversas de apropriação do espaço e utilização dos recursos naturais. Sá, João Daniel Macedo. Reserva Legal e Área de Preservação Permanente: aplicabilidade da legislação federal no contexto amazônico – Estado do Pará. In: BENJAMIN, Antônio Herman; LECEY, Eladio; CAPPELLI, Sílvia (orgs.). **Anais do Congresso Internacional de Direito Ambiental - Meio ambiente e acesso à justiça: flora, reserva legal e APP**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007. pp.345-362 (vol.1)

²⁶⁷ Este é o posicionamento adotado por: BUENO, Laura Machado de M. **O tratamento especial de fundos de vale em projetos de urbanização de assentamentos precários como estratégia de recuperação das águas urbanas**. Op.cit., p.6.

²⁶⁸ Para uma aproximação do conceito de sustentabilidade urbana, bem como abordagem sobre as dimensões do desenvolvimento sustentável, vide capítulo II.

vida²⁶⁹, mas, sobretudo, porque, nos termos do art.1º, III da CRFB/88, a dignidade da pessoa humana é fundamento da República Federativa do Brasil, estando implícita em toda e qualquer norma pertencente ao ordenamento jurídico pátrio²⁷⁰. Assim é afirmado por Celso Antônio Pacheco Fiorillo:

“A Constituição Federal de 1988, ao estabelecer em seus princípios fundamentais a *dignidade da pessoa humana* (art.1º, III) como fundamento destinado a interpretar todo o sistema constitucional, adotou uma visão (necessariamente com reflexos em toda a legislação infraconstitucional – nela incluída toda a legislação ambiental) explicitamente *antropocêntrica*, atribuindo aos brasileiros e estrangeiros residentes no País (arts. 1º, I e 5º da Carta Magna) uma posição de centralidade em relação ao nosso sistema de direito positivo”²⁷¹.

No mesmo sentido é o posicionamento de Paulo de Bessa Antunes, afirmando que não se pode colocar o valor do ser humano em equivalência com o valor de outros seres vivos ou recursos ambientais, os quais, em que pese a sua relevância, adquirem valor e sentido em razão da própria cultura humana, não podendo sobrepor-se ao homem e à promoção da sua dignidade²⁷². Desde o início das discussões ambientais, o antropocentrismo era claramente a inspiração fundamenta da proteção ao meio ambiente²⁷³ e continua a ser, apesar dos eventuais posicionamentos dissonantes²⁷⁴.

Com isso, quer se afirmar que, em verdade, o direito ambiental e o direito urbanístico estão a fundamentar-se no mesmo pilar²⁷⁵ e eventuais conflitos entre dispositivos legais dos referidos ramos jurídicos devem ser solucionados a par desta concepção²⁷⁶, almejando solução que contemple de forma mais ampla a proteção e promoção da dignidade da pessoa humana.

²⁶⁹ Art.225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

²⁷⁰ Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela União indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) III-a dignidade da pessoa humana.

²⁷¹ Fiorillo, Celso Antônio Pacheco. Op.cit., p.16-17.

²⁷² ANTUNES, Paulo de Bessa. Op.cit., pp.20-22.

²⁷³ Jorge Marum, ao tratar da evolução dos Direitos Humanos, menciona que em 1966 foi feita a primeira menção ao Meio Ambiente, no texto do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, onde ficou consignado que o meio ambiente equilibrado é essencial para a vida digna. Da mesma forma, em 1972, como resultado da Conferência de Estocolmo, o meio ambiente foi consagrado como direito fundamental ao ser humano, essencial para a garantia da dignidade da vida humana. MARUM, Jorge Alberto de Oliveira. Meio Ambiente e Direitos humanos. **Revista de Direito Ambiental, nº28, ano 7, out-dez/2002**. pp.129-130. Também ratificando o antropocentrismo do Direito Ambiental, sobretudo em face da constitucionalização do princípio da Dignidade Da Pessoa Humana: BELLO FILHO, Ney de Barros. Dignidade da Pessoa Humana e o Direito Fundamental ao ambiente. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico, nº13, ago-set/2007**. pp.14-23.

²⁷⁴ Há quem defenda que, apesar da ampla aceitação do antropocentrismo, o direito ambiental, hoje, se reveste de um caráter fundamental ecocêntrico, em que se considera a Terra como um organismo vivo e uno, onde Homem e Natureza são dotados do mesmo valor. Para uma análise da questão do embate das correntes antropocêntrica e ecocêntrica sobre o fundamento da proteção ambiental, passando pela análise do biocentrismo, ver: MILARÉ, Edis; COIMBRA, José Ávila A. Antropocentrismo x Ecocentrismo na ciência jurídica. **Revista de Direito Ambiental, nº36, ano 9, out-dez/2004**. pp.9-41. Para uma análise mais ampla sobre as fases do movimento ambientalista: OST, François. A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do direito. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

²⁷⁵ Interessante mencionar o posicionamento de Carla Pinheiro, que afirma o direito urbanístico como direito humano de segunda dimensão, colocando o direito ambiental como uma evolução daquele, uma consequência do direito urbanístico. A autora destaca também que a CF/88 elevou a cidade ao *status* de bem ambiental, que merece tanta proteção quanto qualquer outro elemento do meio ambiente. PINHEIRO, Carla. O direito ambiental como dimensão do direito urbanístico. In: RORIGUES, Francisco Luciano Lima (org.). **Estudos de di-reito constitucional e urbanístico em homenagem à Prof. Magnólia Guerra**. São Paulo: RCS editora, 2007. PP.79-87.

²⁷⁶ Para um cotraponto, de uma visão oposta a defendida neste trabalho, veja-se os argumentos de quem entende que o Estatuto da Cidade trata simplesmente de regras urbanística, não havendo relação com o meio ambiente. TORRES, Marcos Abreu. Estatuto da Cidade: sua interface no meio ambiente. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico, nº8, out-nov/2006**. pp.95-113.

Assim é que a simples reprodução obrigatória das disposições do Código Florestal no âmbito municipal urbano por, por vezes, revelar-se como prática contrário ao objetivo dos Direitos Ambiental e Urbanístico e à busca da sustentabilidade urbana. Portanto, as peculiaridades locais devem ser, sim, postas em relevo e ser consideradas enquanto condições autorizadoras para a modificação da lei geral para fins de adaptação às necessidades específicas de determinada área urbana, sobretudo para se privilegiar a dignidade da pessoa humana.

Tal parece ser o caso em situações de ocupações de interesse social em áreas às margens de cursos d'água, onde a simples afirmação da necessidade de remoção da população de baixa renda residente – em cumprimento à legislação ambiental – já se revela uma medida inadequada à complexidade das realidades urbanas brasileiras. Esta problemática é posta por diversos autores que, a par da intrincada relação entre meio ambiente e irregularidade urbana, questionam a eficácia da aplicação da lei em detrimento da avaliação crítica dos valores postos em posições aparentemente antagônicas²⁷⁷.

O cenário põe em conflito o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o direito da população de baixa renda, residente nas ocupações, de permanecer nos locais de ocupação consolidada²⁷⁸. Importante ressaltar que não se objetiva afirmar que os moradores de ocupações irregulares de interesse social, situadas às margens de cursos d'água, obtenham direito adquirido à permanência, independentemente de quaisquer circunstâncias, sempre em detrimento do direito ambiental²⁷⁹.

²⁷⁷ Destaque-se, a título exemplificativo, os trechos dos seguintes textos, onde os autores apresentam questionamentos relacionados. Primeiro, destaque-se o texto de Maria Lucia Martins, que diz que “a remoção pura e simples da população, para atender ao estabelecido na Lei, se mostra socialmente insustentável ao mesmo tempo que a regularização das ocupações não tem como atender aos parâmetros legais. É um quadro extremamente delicado devido às dimensões da exclusão habitacional e a incapacidade do Estado em enfrentá-la. Nessas condições, o conceito de razoabilidade parece permitir que se coloque a questão: irregular é o que se afasta da Lei ou dos objetivos da Lei?”. MARTINS, Maria Lucia Refinetti. Os desafios da regularização de assentamentos urbanos precários. In: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Temas de Direito Urbanístico 4/** (coordenador Daniel Roberto Fink). São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2005. p.27. No mesmo sentido, Vanesca Prestes: “Não é mais possível simplesmente adotar medidas restritivas de reduzida eficácia sem apontar caminhos para os problemas urbanos. O processo de planejamento ambiental precisa contemplar as necessidades vitais da cidade e não somente o ambiente natural”. PRESTES, Vanesca Buzelato. Municípios e Meio Ambiente: a necessidade de uma gestão urbano-ambiental. **Revista Magister de Direito Imobiliário, Registral, Ambiental e Urbanístico, nº4, fev-mar/2006**. pp19

²⁷⁸ João Lopes Guimarães Junior destaca que, nestes casos, encontram-se em conflito direitos difusos e direitos coletivos, ambos legítimos, porém, por vezes, inconciliáveis. Segundo este autor, é necessário que se faça a ponderação dos bens em conflito, a fim de se adotar a medida mais justa para solução do caso concreto, o que é, sem dúvida, um grande desafio. GUIMARÃES JÚNIOR, João Lopes. Direito x Urbanismo: a aplicação da lei sobre parcelamento do solo urbano e os aspectos sociais, políticos e econômicos relacionados ao urbanismo e ao déficit habitacional. In: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Temas de Direito Urbanístico/** (coordenador geral José Carlos de Freitas). São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999. p.115. Interessante destacar que Vanesca Buzelato Prestes afirma que, com a inserção do direito urbanístico no rol de matérias tuteláveis por meio de Ação Civil Pública, consoante a Lei nº7.347/85, o direito ao meio ambiente e o direito a cidade estariam em pé de igualdade, ambos difusos e importantes à todos os seres humanos. PRESTES, Vanesca Buzelato. Municípios e Meio Ambiente... op.cit., p.13.

²⁷⁹ É como afirma Stela Herschman, ao tratar da inviabilidade de determinadas remoções de ocupações consolidadas, sobretudo pelos seus altos custos financeiros em face dos pequenos benefícios ambientais e grandes impactos sociais. Neste cenário, ela diz que “é claro que isso não significa que o que quer que seja instalado em APP até agora tem um direito adquirido de ali permanecer, mesmo porque não existe direito adquirido em degradar o meio ambiente. Abre-se espaço então, para a aplicação do princípio da razoabilidade”. HERSCHMANN, Stela Luz Andreatta. As áreas de preservação permanente e a aplicabilidade do Código Florestal nas áreas urbanas. In: BENJAMIN, Antônio Herman; LECEY, Eladio; CAPPELLI, Sílvia (orgs.). **Anais do Congresso Internacional de Direito Ambiental - Meio ambiente e acesso à justiça: flora, reserva legal e APP**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007. p.649.

O que se quer afirmar é que é necessária certa flexibilização da legislação ambiental em face das realidades urbanas brasileiras²⁸⁰, a fim de que se impeça a utilização de argumentos ambientais em prejuízo da população de baixa renda, sobretudo quando a permanência da população objetivar a redução da segregação socioespacial urbana.

Pretende-se evitar, sobretudo, o falso ambientalismo invocado em razão de interesses do mercado imobiliário, que, fundamentado em argumentos ambientais, promove a remoção da população de baixa renda e, posteriormente, comercializa a mesma área para segmentos de consumo de alta renda, o que não é raro acontecer²⁸¹.

Além disso, quer-se assegurar que os direitos constitucionalmente assegurados aos moradores de ocupações irregulares de interesse social, como o direito a usucapião especial urbana ou a concessão de uso especial para fins de moradia, sejam respeitados, considerando o nível de consolidação da ocupação²⁸².

É preciso que se destaque outro fator a ser considerado, qual seja o motivo da ocupação irregular. No caso das ocupações de interesse social,

“O que anima a invasão não é o desejo de romper com o direito. Estudando a questão, Joaquim Arruda Falcão conclui que *para os invasores, não se trata de agir legal ou ilegalmente. O problema de não ter onde morar supera esta questão, que passa a ser secundária*’. Este aspecto nada irrelevante acrescenta um elemento a mais a ser considerado: *não estamos diante de uma contestação aberta ao sistema. Não são invasores revolucionários agindo contra a ordem jurídica a fim de destruí-la. Pelo contrário, são brasileiros querendo integrar-se nela, lutando pelo direito de propriedade (ou pelo menos de posse) de uma casa*”²⁸³ (grifos nossos)

Assim é que, antes de analisar a questão da ocupação urbana às margens dos cursos d’água apenas da perspectiva da legislação ambiental, é preciso sopesar que a situação revela, antes, um problema social, que demanda soluções que melhor serão identificáveis no âmbito

²⁸⁰ Corroborando a necessidade de flexibilização da legislação ambiental em prol da solução habitacional: AFONSO, Miguel Reis; MINEIRO, Edilson Henrique. Áreas urbanas consolidadas e as propostas de regularização fundiária sustentável. In: BENJAMIN, Antônio Herman; LECEY, Eladio; CAPPELLI, Sílvia (orgs.). **Anais do Congresso Internacional de Direito Ambiental - Meio ambiente e acesso à justiça: flora, reserva legal e APP**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007. pp.593-603. (vol.1); SILVA, Ricardo Toledo. Acesso à infra-estrutura e aos serviços urbanos: requisito de preservação ambiental e de cidadania. In: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Temas de Direito Urbanístico**/ (coordenador geral José Carlos de Freitas). São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999. pp.59-81.

²⁸¹ Veja-se, como exemplo, a situação da área da Lagoa Rodrigo de Freitas, onde, até os anos 60, estava ocupada pela Favela da Catacumba. “Dúvida não pode haver quanto ao fato de que essa remoção se fez para que pudessem ser efetivadas, nos arredores, as suntuosas incorporações de vários edifícios residenciais de altíssimo luxo, a serem ocupados pela alta classe média. No local, propriamente dito, instalou-se um parque, com algumas estátuas, que seguramente recebe a visita de pouquíssimos cidadãos. Pois bem. As autoridades da época, pelo menos com a comiserção de terem retirado, antecedentemente, as famílias que habitava o local, mandara atear fogo na favela. Os ocupantes foram removidos para Santa Cruz, Antares e outros locais longínquos, obrigados, se possível fosse, a valer-se de duas ou três onerosas viagens de ônibus para regressar aos seus locais de trabalho. LIRA, Ricardo Pereira. Direito urbanístico, Estatuto da Cidade e Regularização Fundiária... op. cit., p.524. Para citar um exemplo local e atual, veja-se a situação da Bacia da Estrada Nova, no Município de Belém/PA onde o Planejamento de Regularização Fundiária prevê a remoção de mais de duas mil famílias de baixa renda que habitam as margens do Rio Guamá há mais de trinta anos, sendo que várias áreas do local já estão sendo comercializadas com empreendimentos voltados à população de segmento de alta renda, com apartamentos que custam até um milhão de reais.

²⁸² Corroborando o exposto na seção anterior deste capítulo, Cláudia Maria Beré também defende que o grau de consolidação da ocupação é o principal parâmetro a ser utilizado para fins de análise das possibilidades de remoção. BERÉ, Cláudia Maria. Regularização fundiária do parcelamento do solo. In: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Temas de Direito Urbanístico 4**/ (coordenador Daniel Roberto Fink). São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2005. pp.202-217.

²⁸³ GUIMARÃES JÚNIOR, João Lopes. Direito x Urbanismo... op.cit., p.117

local, até mesmo porque a busca da sustentabilidade deve contemplar os padrões sociais, econômicos, culturais, ambientais, políticos e territoriais de cada cidade.

Dada a relevância e o desafio imposto pela questão, o CONAMA editou em 2006 a Resolução nº. 369 que dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em área de preservação permanente.

Calcada no princípio de uso racional dos recursos naturais – ou seja, na concepção do desenvolvimento sustentável – a referida Resolução elenca hipóteses e condições caracterizadas como de interesse social nas quais são permitidas a supressão da vegetação e a intervenção em áreas de preservação permanente. O art. 2º, II, c da Resolução do CONAMA nº. 369/2006 coloca a regularização fundiária sustentável neste rol²⁸⁴, desde que fique demonstrado a inexistência de alternativa técnica e locacional ao projeto que se deseja implantar na área²⁸⁵.

A seguir, no art. 9º, o diploma especifica os critérios para aplicação do permissivo legal, normatizando:

Art. 9º. A intervenção ou supressão de vegetação em APP para regularização fundiária sustentável em área urbana poderá ser autorizada pelo órgão ambiental competente, observado o disposto na Seção I desta Resolução, além dos seguintes requisitos e condições:

- I – ocupações de baixa renda predominantemente residenciais;
- II – ocupações localizadas em área urbana declarada como Zona Especial de Interesse Social – ZEIS no Plano Diretor ou outra legislação municipal;
- III – ocupação inserida em área urbana que atenda aos seguintes critérios:
 - a) possuir no mínimo três dos seguintes itens de infra-estrutura urbana implantada: malha viária, captação de águas pluviais, esgotamento sanitário, coleta de resíduos sólidos, rede de abastecimento de água, rede de distribuição de energia;
 - b) apresentar densidade demográfica superior a cinquenta habitantes por hectare;
- IV – localização exclusivamente nas seguintes faixas de APP:
 - a) nas margens de cursos d'água, e entorno de lagoas, lagoas, reservatório artificiais, conforme inciso I e III, alínea “a” do art.3º da Resolução do CONAMA nº303, de 2002, e no inciso I do art. 3º da Resolução CONAMA nº302, de 2002, **devendo ser respeitadas as faixas mínimas de 15 metros para cursos d'água de até 50 metros de largura e faixas mínimas de 50 metros para os demais;**
 - b) *omissis*
 - c) *omissis*;

²⁸⁴ Art. 2º. O órgão ambiental competente somente poderá autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em APP, devidamente caracterizada e motivada mediante procedimento administrativo autônomo e prévio, e atendidos os requisitos previstos nesta resolução e noutras normas federais, estaduais e municipais aplicáveis, bem como no Plano Diretor, Zoneamento Ecológico-Econômico e Plano de Manejo das Unidades de Conservação, se existentes, nos seguintes casos:

(...)

II- interesse social:

(...)

c) a regularização fundiária sustentável.

²⁸⁵ Art. 3º. A intervenção ou supressão de vegetação em APP somente poderá ser autorizada quanto o requerente, entre outras exigências, comprovar:

I – a inexistência de alternativa técnica e locacional às obras, planos, atividades e projetos propostos.

Importante destacar, também, que o art. 4º, §2º da Resolução dispõe que “a intervenção ou supressão de vegetação EM APP situada em área urbana dependerá de autorização do órgão ambiental municipal, desde que o município possua Conselho de Meio Ambiente, com caráter deliberativo, e Plano Diretor ou Lei de Diretrizes Urbanas, no caso de municípios com menos de vinte mil habitantes, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente, fundamentada em parecer técnico”.

V – ocupações consolidadas, até 10 de julho de 2001, conforme definido na Lei nº10.257, de 10 de julho de 2001 e Medida Provisória nº2.220, de 4 de setembro de 2001;

VI – apresentação pelo PODER Público municipal de Plano de Regularização Fundiária Sustentável que contemple, entre outros:

(...)

g) comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores.

Nota-se, de plano, que, apesar do avanço da previsão da regularização fundiária sustentável como motivo de interesse social apto a justificar modificação no tratamento conferido às áreas de preservação permanente em área urbana, o estabelecimento de excessivos critérios e condições, em certa medida, dificulta a implementação do instituto.

A exigência de pelo menos três quesitos infraestruturais, contida no inciso III, “a”, por exemplo, revela incongruência, na medida em que, se tratando de ocupação irregularmente estabelecida, dificilmente se conseguirá verificar a presença concomitante de três dos quesitos elencados. Não obstante isso, deve-se lembrar que um dos objetivos da regularização fundiária, em sua dimensão urbanística, é promover a dotação de infraestrutura aos assentamentos irregulares.

Por outro lado, o inciso IV, “a”, mantém a fixação legal de faixa de preservação da APP e, em que pese ser a metragem inferior à estabelecida pelo Código Florestal, permanece o impasse ora discutido acerca da impositividade de norma federal em detrimento das especificidades locais que pudessem justificar a edição de diploma legal municipal diferenciado²⁸⁶.

Por fim, a obrigatoriedade insculpida no inciso II e corroborada pelo §3º do mesmo art. 9º da Resolução nº. 369/2006 do CONAMA²⁸⁷, de que a área objeto da ação de regularização esteja inserida em Zona Especial de Interesse Social, assim definida pelo Plano Diretor, prejudica também a aplicabilidade da Resolução. Isto porque o Estatuto da Cidade – Lei nº. 10.257/2001 – conferiu aos Municípios prazo até 30 de junho de 2008 para elaboração ou adequação de seus Planos Diretores, pelo que à época da Resolução, muitos municípios não dispunham da legislação necessária à aplicação do permissivo legal em comento.

Assim é que em 2009, a já mencionada Lei nº. 11.977, ao tratar especificamente da Regularização Fundiária de Interesse Social, dispôs que:

²⁸⁶ Para uma análise mais detida da questão da tutela do meio ambiente na cidade, ver: FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. **O verde na selva de pedra: análise jurídica da proteção da vegetação na área urbana do Município de Belém**. 2008. 259p. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos) – Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal do Pará. *Mimeo*.

²⁸⁷ §3º As áreas do Plano de Regularização Fundiária Sustentável devem estar previstas na legislação municipal que disciplina o uso e a ocupação do solo como Zonas Especiais de Interesse Social, tendo o regime urbanístico específico para habitação popular, nos termos do disposto na Lei nº10.257, de 2001.

Art. 54. O projeto de regularização fundiária de interesse social **deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos**, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público.

§1º O Município poderá, por decisão motivada, **admitir a Regularização Fundiária de ineteresse social em Áreas de Preservação Permanente, ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada**, desde que estudo técnico comprove que esta intervenção implica a **melhoria das condições ambientais em relação à situação da ocupação irregular anterior**.

§2º O estudo técnico referido no §1º deverá ser elaborado por profissional legalmente habilitado, compatibilizar-se com o projeto de regularização fundiária e conter, no mínimo, os seguintes elementos:

- I – caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada;
- II – especificação dos sistemas de saneamento básico;
- III – proposição de intervenções para o controle de riscos geotécnicos e de inundações;
- IV – recuperação das áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;
- V – comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso;
- VI – a comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização fundiária proposta; e
- VII – garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água, quando for o caso. (grifos nossos)

Nota-se a redução significativa dos critérios legais para a implementação de regularização fundiária em Área de Preservação Permanente e destaca-se, sobretudo, a tão clamada flexibilização da legislação aplicável, que deverá contemplar parâmetros urbanísticos e ambientais específicos que tomem em consideração as características da ocupação e da área ocupada.

Dessa forma, a par do referido dispositivo da legislação federal atualmente vigente, o principal critério a ser obedecido a fim de que se possa autorizar a execução de ações de regularização fundiária em áreas de preservação permanente é a comprovação da melhoria das condições urbano-ambientais.

Tal renovação é coincidente com o posicionamento assente na doutrina de que os maiores prejuízos ambientais advindos da ocupação urbana irregular às margens de cursos d'água decorre da ausência de condições infraestruturais, sobretudo de saneamento básico, e não da ocupação habitacional em si²⁸⁸:

“O programa mínimo para a adequação urbana e melhoria das condições habitacionais consta de: erradicação de risco; minimização de problemas de conforto e salubridade; acesso universal ao saneamento ambiental; acessibilidade; iluminação

²⁸⁸ Nesse sentido, ver: BUENO, Laura Machado de Mello. **Regularização em áreas de proteção ambiental no ambiente urbano**. Disponível em <www.cidades.gov.br>. Acesso em 26 nov. 2007; SILVA, Ricardo Toledo. Acesso à infra-estrutura e aos serviços urbanos: requisito de preservação ambiental e de cidadania. In: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Temas de Direito Urbanístico**/ (coordenador geral José Carlos de Freitas). São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999. pp.59-81; BUENO, Laura Machado de Mello. **O tratamento especial de fundos de vale em projetos de urbanização de assentamentos precários como estratégia de recuperação das águas urbanas**. Disponível em <www.cidades.gov.br>. Acesso em 26 nov. 2007. Segundo dados ...
INSERIR

pública; individualização de serviços urbanos como água, energia, correio; e adequação da casa às dimensões e atividades de grupo familiar.

Entende-se que **o principal objetivo dessa política é a recuperação da qualidade ambiental e a melhoria das condições de vida dos moradores. Destaque-se que a recuperação ambiental nas cidades brasileiras passa pela universalização dos sistemas de saneamento ambiental, especialmente nos assentamentos de baixa renda**²⁸⁹. (grifos nossos)

A par dos argumentos acima expostos, se quer afirmar que, em se tratando de ocupações urbanas de interesse social às margens de cursos d'água, situadas em cidades com altos índices de segregação socioespacial, deve-se privilegiar ações de regularização fundiária sustentável que primem pela manutenção da população de baixa renda no local original da ocupação, ou bem próximo a este. Esta preferência deve merecer especial relevo quando se configurarem direitos subjetivos dos ocupantes à segurança da posse – usucapião especial urbana e concessão de uso especial para fins de moradia – e a ação apresentar potencial indutor de integração socioespacial desta população residente, contribuindo, sobremaneira, para a consecução do direito às cidades sustentáveis.

Nesse contexto, afirma-se a necessidade de que as especificidades locais sejam contempladas por meio de edição de norma municipal concernente às áreas de proteção permanente, eventualmente com limites inferiores aos estabelecidos no art. 2º do Código Florestal, como forma de enfrentar mais adequadamente a questão da segregação socioespacial da população de baixa renda e evitar que argumentos ambientais sejam utilizados como forma de mascarar interesses do mercado imobiliário.

Na verdade, o que se argumenta é a inexistência de hierarquia entre as normas supostamente em conflito na situação hipoteticamente delineada acima, pelo que se torna necessária a análise dos fundamentos de uma e de outra disposição legal a fim de que se possa alcançar a melhor resposta possível para cada situação específica – que, neste caso, será tratada no âmbito municipal. Para firmar esta argumentação, recorre-se ao conceito de direito como integridade, desenvolvido pelo jusfilósofo Ronald Dworkin, que se passa a expor.

3.3 DIREITO À CIDADE E DIREITO AO MEIO AMBIENTE: CONFLITO? A PERSPECTIVA DO DIREITO COMO INTEGRIDADE.

A construção teórica desenvolvida por Ronald Dworkin acerca do que é o direito, permite a afirmação de que a situação acima delineada demonstra, em verdade, apenas um conflito aparente de normas, uma situação na qual duas normas concorrem para tutelar um

²⁸⁹ BUENO, Laura Machado de Mello; MONTEIRO, Pedro Cauê Mello Rosa. Planos Diretores, aspectos urbanísticos e ambientais na regularização fundiária. In: ROLNIK, Raquel *et al.* **Regularização fundiária plena: referências conceituais**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. pp.255-256.

caso específico, cuja análise de seus fundamentos conduzirá à elucidação de qual delas deve prevalecer²⁹⁰.

Isto porque Dworkin trabalha um conceito de direito, e de sistema jurídico, que parte do pressuposto de que a aplicação da lei deve ser pautada pela manutenção da integridade do ordenamento jurídico. O princípio da integridade impõe um dever dúplice: aos legisladores, impõe que estes formulem leis que corroborem a unidade moral do ordenamento jurídico; aos aplicadores da lei, que esta seja vista sempre como coerente nesse sentido moral²⁹¹.

No sentido de unidade coerente do ordenamento jurídico, a integridade permite afirmar que num sistema como esse existem conflitos reais entre normas; o que existe é que, em determinadas situações, não é possível satisfazer a ambas, sendo necessário sopesar a importância de cada mandamento legal, no contexto de dada situação específica, e fundamentar as opções em princípios aceitáveis por toda a comunidade. Ou seja: não existe hierarquia *a priori* entre normas que determine qual delas deve prevalecer em detrimento da outra; é necessário que, em cada caso que se apresenta, seja verificada a relevância de cada mandamento legal e adotada a solução que se aparentar como a mais adequada àquela demanda, conforme os princípios éticos comunitários²⁹².

Estes princípios éticos comuns, por sua vez, são construídos a par da interação entre equidade, justiça e integridade, que conduz a eleição de um princípio – ou de alguns princípios – superior aos demais, ao qual se deve recorrer a fim de harmonizar as eventuais concorrências entre normas, como aqui se defende o princípio da dignidade da pessoa humana, por exemplo, e outros direitos fundamentais. O direito é essencialmente

²⁹⁰ As análises tecidas ao longo deste item são fruto da livre interpretação da autora sobre as construções teóricas do filósofo, principalmente as expostas em: DWORKIN, Ronald. **O império do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2007. É importante destacar que na obra mencionada o autor perquire o que é direito, considerando a ótica dos magistrados e elucidando o método de decisão dos mesmos; entretanto, neste trabalho, serão utilizados estes fundamentos teóricos para buscar justificar o mecanismo de decisão de todos aqueles que aplicam o direito, como os administradores públicos, no âmbito de suas opções político-administrativas. O próprio autor explicita que não há nenhum prejuízo fundamental à extensão de seus argumentos para outras atividades que não a judicial: “Estudaremos o argumento jurídico formal a partir do ponto de vista do juiz, não porque apenas os juizes são importantes ou porque podemos compreendê-los totalmente se prestarmos atenção ao que dizem, mas porque o argumento jurídico nos processos judiciais é um bom paradigma para a exploração do aspecto central, proposicional da prática jurídica. Os cidadãos, os políticos e os professores de direito também se preocupam com a natureza da lei e a discutem, e eu poderia ter adotado os seus argumentos como nossos paradigmas, e não os do juiz. Mas a estrutura do argumento judicial é tipicamente mais explícita, e o raciocínio judicial exerce uma influência sobre outras formas de discurso legal que não é totalmente recíproca”. Op.cit., p.19.

²⁹¹ “Temos dois princípios de integridade política: um princípio legislativo, que pede aos legisladores que tentem tornar o conjunto de leis moralmente coerente, e um princípio jurisdicional, que demanda que a lei, tanto quanto possível, seja vista como coerente nesse sentido”. DWORKIN, Ronald. **O império do direito**. Op.cit., p.213.

²⁹² “Sabemos que os princípios que aceitamos independentemente às vezes entram em conflito, no sentido de que não podemos satisfazer a ambos em certas ocasiões específicas. (...) Nosso modelo exige, como veremos, que a solução desse conflito se fundamente em princípios. (...) Mas insistimos em que, seja qual for a importância relativa dos dois princípios adotados pela solução, devem ser claramente visíveis ao longo de todo o esquema, e que as outras decisões, em outras questões que envolvem os mesmos dois princípios, também respeitem essa importância. Seja como for, esse tipo de conflito é diferente da contradição contida nas leis de conciliação descritas no texto, pois nelas um princípio de justiça não é deixado de lado nem limitado por outro de alguma maneira que expresse uma hierarquização dos dois. O que está em jogo é apenas um princípio; é afirmado para um grupo e negado para o outro, e é isso que nosso sentido de propriedade denuncia.”. DWORKIN, Ronald. Op.cit., p.217, nota 7.

interpretativo, tendo como núcleo principal desta atividade interpretativa o respeito aos direitos fundamentais²⁹³.

Portanto, a questão se resume à discussão e à validação daquilo que se compreende como fundamento do direito, e, conseqüentemente, de determinada norma, e da harmonização deste fundamento com os princípios éticos fundamentais comuns. Afinal, para Dworkin:

“O direito não é esgotado por nenhum catálogo de regras ou princípios, cada qual com o seu próprio domínio sobre uma diferente esfera de comportamentos. Tampouco por alguma lista de autoridades com seus poderes sobre parte de nossas vidas. O império do direito é definido pela atitude, não pelo território, o poder ou o processo. Estudamos essa atitude principalmente em tribunais de apelação, onde ela está disposta para a inspeção, mas deve ser onipresente em nossas vidas comuns se for para servir-nos bem, inclusive nos tribunais. É uma atitude interpretativa e auto-reflexiva, dirigida à política no mais amplo sentido. É uma atitude contestadora que torna todo cidadãos responsável por imaginar quais são os compromissos públicos de sua sociedade com os princípios, e o que tais compromissos exigem de cada nova circunstância. O caráter contestador do direito é confirmado, assim como é reconhecido o papel criativo das decisões privadas, pela retrospectiva da natureza judiciousa das decisões tomadas pelos tribunais, e também pelo pressuposto regulador de que, ainda que os juízes devam sempre ter a última palavra, sua palavra não será a melhor por essa razão. A atitude do direito é construtiva: sua finalidade, no espírito interpretativo, é colocar o princípio acima da prática para mostrar o melhor caminho para um futuro melhor, mantendo a boa-fé em relação ao passado. É, por último, uma atitude fraterna, uma expressão de como somos unidos pela comunidade, apesar de divididos por nossos projetos, interesses e convicções. Isto é, de qualquer forma, o que o direito representa pra nós: para as pessoas que queremos ser e para a comunidade que pretendemos ter.”²⁹⁴ (grifo nosso)

O direito é uma atitude interpretativa, auto-reflexiva, contestadora, construtiva e fraterna. Nesse cenário, o direito deixa de ser representado pela mera obediência estrita às disposições legais, dotadas de aparente neutralidade, e passa a ser compreendido como um regramento de conduta, contextualizado pela dinâmica social e justificado pela prática argumentativa²⁹⁵. Assim, se é possível ao aplicador do direito justificar sua opção a par de

²⁹³ O direito como integridade, portanto, se fundamenta basicamente no reconhecimento e aceitação da essência interpretativa do direito, rejeitando a vinculação da atividade judicial às convenções jurídicas do passado ou às previsões futuristas da transformação do direito. O direito como integridade é uma atividade de interpretação da prática jurídica cotidiana, de forma a consolidar a unidade e a coerência do sistema jurídico – o que não é fácil em uma sociedade pluralista. Dworkin busca descrever o que significa esta coerência interpretativa da integridade recorrendo à analogia do romance escrito em cadeia por diversos autores a fim de exemplificar a complexidade de se dar continuidade ao sistema jurídico em uma sociedade pluralista e em evolução constante, mas que se baseia num mesmo texto legal. Percebe-se a importância de se identificar princípios que emergem das entrelinhas do sistema de regras expressas (do texto já escrito do romance) e que sustentam e justificam a prática jurídica (ou seja, que são o enredo principal da história). É o respeito a estes princípios que garante a integridade do sistema jurídico e fundamenta esta concepção de direito. De certo que esta atividade não é fácil. Não raro, poderão surgir diversas possibilidades de interpretação dentre as quais o intérprete terá que escolher qual é a que mais se adequa ao sistema de forma a contribuir para seu aprimoramento, o que ressalta mais uma vez o caráter político da decisão, uma vez que a opção do intérprete será tomada conforme suas próprias convicções acerca do que melhor se encaixa no contexto de moralidade política. Esta certa subjetividade não dá margem, segundo Dworkin, à objeção de que o intérprete fez a escolha errada, uma vez que esta dicotomia certo-errado mascara a essência interpretativa do direito e apenas revela que os indivíduos têm diferentes pontos de vista sobre aquilo que melhor se adequa ao contexto. DWORKIN, Ronald. A integridade no direito. Op.cit., pp.271-331.

²⁹⁴ *Ibidem*, p.492.

²⁹⁵ “O direito é, sem dúvida, um fenômeno social. Mas sua complexidade, função e conseqüências dependem de uma característica especial de sua estrutura. Ao contrário de muitos outros fenômenos sociais, a prática do direito é argumentativa. Todos os envolvidos nessa prática compreendem que aquilo que ela permite ou exige depende da verdade de certas proposições que só adquirem sentido através e no âmbito dela mesma; a prática consiste, em grande parte, em mobilizar e discutir essas proposições. Os povos que dispõem de um direito criam e discutem reivindicações sobre o que é que o direito permite ou proíbe, as quais seriam impossíveis – por que sem sentido – sem o direito, e boa parte daquilo que seu direito revela sobre ele só pode ser descoberta mediante a observação de como se fundamentam e defendem essas reivindicações.” DWORKIN, Ronald. Op.cit., p.17.

uma argumentação jurídica que demonstre respeito aos princípios fundamentais eleitos enquanto princípios éticos comuns de determinada sociedade, então aquela será uma decisão válida.

É nesse sentido que se buscou argumentar, ao longo de todo este capítulo, que a defesa da possibilidade de permanência da população de baixa renda em áreas de proteção permanente situada em ambiente urbano, quando justificada pelo combate à segregação socioespacial e pela busca da sustentabilidade urbana, é válida, ainda que em detrimento do meio ambiente, por se fundamentar, em última análise, no princípio fundamental do respeito à dignidade da pessoa humana.

Certo é, como já se destacou anteriormente, que não se está a defender a ignorância da legislação ambiental protetiva, sempre e em qualquer circunstância, em prol da regularização fundiária das APP's onde se encontrem ocupações de interesse social. O que se quer resguardar é o direito subjetivo dos moradores dessas áreas, quando satisfeitos os requisitos à exigibilidade da regularização da posse ou da propriedade, principalmente para protegê-los da expulsão territorial operada pelo mercado imobiliário formal.

É preciso que se compreenda que os direitos sociais da população de baixa renda e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não estão em posições antagônicas no embate jurídico; ao contrário, a proteção de um depende da proteção do outro, pois não há como se alcançar preservação ambiental num território de predomínio de pobreza, exclusão social e perpetuação das desigualdades²⁹⁶. Em síntese,

“Não há porque demonizar a população ocupante de áreas de preservação ambiental: é crucial que governos e a população reconheçam que a promoção da regularização fundiária dos assentamentos informais é um direito coletivo, condição de enfrentamento do enorme passivo socioambiental criado ao longo de décadas no país. Para tanto, é preciso que se adote um conceito antropocêntrico de natureza, bem como se tomem as medidas necessárias para a reversão do atual modelo de crescimento urbano segregador e poluidor, de tal forma que as cidades brasileiras possam se tornar cidades ecológicas e sustentáveis do ponto de vista socioambiental.”²⁹⁷.

²⁹⁶ Edésio Fernandes também discorda que se trate de uma situação de conflito: “a questão dos assentamento informais em áreas ambientais continua dividindo opiniões e grupos. Trata-se, na verdade, de mais uma expressão do velho conflito entre os defensores da chamada ‘agenda verde’ do meio ambiente e os defensores da chamada ‘agenda marrom’ das cidades, conflito esse que se tem traduzido também no crescimento paralelo, e com frequência potencialmente antagônico, de dois ramos do Direito Público brasileiro, quais sejam, o Direito Ambiental e Direito Urbanístico. Infelizmente, tais grupos têm sido cada vez mais insensíveis um para com as demandas do outro, o que tem gerado decisões judiciais conflitantes, que vão da determinação de remoção de milhares de famílias de uma maior preocupação com suas necessidades de moradia, a recentes decisões judiciais tomadas em prol dos moradores sem uma maior preocupação com valores ambientais. De modo geral, pode-se dizer que os urbanistas têm feito um esforço maior de inserção de uma preocupação ambiental em suas propostas, do que os ambientalistas têm feito no que toca ao reconhecimento das necessidades sociais de moradia, sobretudo dos grupos mais pobres. Alguns dispositivos do Código Florestal em vigor, por exemplo, totalmente ignoram as realidades urbanas do país. Mas haveria mesmo um conflito entre preservação ambiental e moradia? Trata-se de uma falsa questão: os dois são valores e direitos sociais constitucionalmente protegidos, tendo a mesma raiz conceitual, qual seja, o princípio da função socioambiental da propriedade. O desafio, então, é compatibilizar esses dois valores e direitos, o que somente pode ser feito através da construção não de cenários ideais, certamente não de cenários inadmissíveis, mas de cenários possíveis”. FERNANDES, Edésio. Preservação ambiental ou moradia? Um falso conflito. In: FERNANDES Edésio; ALFONSIN, Betânia (org.). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p.357.

²⁹⁷ *Ibidem*, p.358.

Portanto, é possível que os administradores públicos se utilizem de argumentos e fundamentos legais como estes ora expendidos, a fim de justificar a operacionalização de ações de regularização fundiária que intentem, como objetivo primordial, a permanência da população de baixa renda no local original da ocupação como forma de combate ao processo de segregação socioespacial visualizado pelo movimento de periferização da população de baixa renda.

Defende-se, neste trabalho, que este tipo de argumentação é um caminho jurídico viável à construção de cidades sustentáveis, pautadas por uma nova ética urbana igualitária que busque por um fim na dicotomia cidade formal x cidade informal. Dworkin, ao sustentar a integridade inerente dos ordenamentos jurídicos, fornece argumentos importantes para o exercício do sopesamento de valores necessário em situações de difícil solução.

4. MUNICÍPIO DE BELÉM, PARÁ: CENÁRIO DE ANÁLISE DA SUSTENTABILIDADE URBANA

A análise do histórico de ocupação urbana do que hoje configura a Região Metropolitana de Belém - RMB²⁹⁸ demonstra a reprodução do padrão brasileiro de urbanização, marcado pela exclusão social e espacial da população de baixa renda determinada, preponderantemente, pela prevalência da concepção privatista da propriedade urbana e da alocação desigual de infraestrutura urbana, em detrimento das necessidades básicas daquele segmento social²⁹⁹.

O Município de Belém, que nasceu “cercado” pelo Rio Guamá e pela Baía do Guajará, apresenta 36,36% de terras continentais, sendo o restante de terras insulares³⁰⁰, e abriga 1.408.847 milhão de pessoas³⁰¹. Atualmente, cerca de 50% dos domicílios de Belém podem ser classificados como precários³⁰², sendo a maioria destes localizados em áreas alagadas ou alagáveis, situadas às margens de cursos d’água³⁰³.

As características regionais revelam o Município de Belém como potencial cenário da análise da discussão travada nos capítulos anteriores, pois a construção desigual dos espaços urbanos, cumulada com as características territoriais, ambientais e culturais da região, fez com que as ocupações de interesse social situadas às margens de cursos d’água se tornassem parte do cenário cotidiano urbano da Região, marcadamente segregado social e espacialmente. Nesse contexto, mostra-se propícia a discussão sobre a sustentabilidade urbana e a necessidade de se exercitar a compatibilização dos interesses sociais da população de baixa renda com a necessidade de proteção do meio ambiente, defendida no capítulo anterior.

A história e os dados apresentados nas seções 4.1 e 4.2 farão referência, por vezes, à Região Metropolitana de Belém. Entretanto, a partir da seção 4.3, o estudo de caso se restringirá à porção continental do Município de Belém.

O primeiro momento se faz necessário para a compreensão de conseqüências territoriais e sociais advindas do processo de ocupação urbana do Município de Belém, que se

²⁹⁸ Criada em 1973, por meio da Lei Complementar nº14, a Região Metropolitana de Belém foi inicialmente constituída pelos municípios de Belém e Ananindeua. Posteriormente, em 1995, sua conformação foi alterada por meio da Lei Complementar nº27, passando a englobar também os municípios de Benevides, Santa Bárbara do Pará e Marituba, sendo este último resultante do desmembramento de Benevides.

²⁹⁹ Sobre Belém como exemplo da produção capitalista do espaço urbano: “Para boa parte dos estudiosos, a construção moderna da RMB decorre da teoria da produção e reprodução do Modelo de Produção Capitalista (MPC), visto como motor estrutural de dinâmicas de urbanização antagonistas entre centro e periferia, com base nos trabalhos de Lojkine, Castells, entre outros autores.”. In: FAURE, Jean-François; PROST, Tereza; CASTRO, Edna. Avaliação multitemporal da expansão urbana e de seus efeitos na Área Metropolitana de Belém e Região das ilhas. In: CASTRO, Edna (org.). **Belém de águas e ilhas**. Belém: Cejup, 2006. pp.185.

³⁰⁰ BRAZ, Vera Nobre. Belém: o estuário, o saneamento e a balneabilidade. In: CASTRO, Edna (org.). **Belém de águas e ilhas**. Belém: Cejup, 2006. p.45

³⁰¹ Dados do IBGE, de 2006, em: LEÃO, Netuno; ALENCAR, Carla; VERÍSSIMO, Adalberto (orgs.). **Belém sustentável 2007**. Belém: Imazon – Instituto do Homem e do Meio Ambiente da Amazônia, 2008.

³⁰² MARQUES, Eduardo (coord.) **Assentamentos precários no Brasil urbano**. Brasília: Ministério das Cidades – Secretaria nacional de Habitação / CEBRAP, 2007. p.61.

³⁰³ PARÁ. Secretaria Executiva de Desenvolvimento urbano e regional. **Diretrizes de ordenamento territorial para a Região Metropolitana de Belém**. Belém: SEDURB, 2006. p.79-80.

espraiou para as áreas que posteriormente vieram a formar os municípios de Ananindeua, Marituba, Benevides e Santa Bárbara, os quais compõem a Grande Belém, e, apesar de análise ora proposta se concentrar no Município de Belém, é inevitável que as ações nele implementadas continuem repercutindo nos demais municípios da região metropolitana.

Este trabalho propõe a implementação de ações de regularização fundiária sustentável como mecanismo de combate à segregação socioespacial da população de baixa renda, com vistas à concretização do direito às cidades sustentáveis e à construção de um espaço urbano igualitário. O objetivo desta seção é verificar se este paradigma de planejamento e desenvolvimento urbano vem pautando as ações de intervenção estatal no ordenamento territorial.

Diversas são as ações de regularização fundiária que estão sendo implementadas, pelos diversos níveis de Governo, no Município de Belém, sendo imprescindível, pelas próprias limitações deste trabalho, eleger um âmbito de análise mais específico, pelo que serão estudadas as ações de regularização fundiária urbana desenvolvidas no Município de Belém no âmbito do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC, do Governo Federal em parceria com o Governo do Estado, e que estão sendo implementadas no estado do Pará pela Companhia Estadual de Habitação – COHAB.

A partir da apresentação do histórico do crescimento urbano da RMB e de dados atuais sobre pontos-chave para análise da sustentabilidade do Município de Belém, se verificará se a legislação do Município de Belém, especialmente o Plano Diretor – Lei nº. 8.655/2008 – contempla as especificidades regionais, no que concerne às ocupações de interesse social às margens de cursos d'água, e se analisará se as ações de regularização fundiária empreendidas pelo Poder Público Federal e Estadual neste município estão objetivando a promoção da segurança da posse e a integração socioespacial da população de baixa renda, em consonância com o marco jurídico-teórico-filosófico defendido ao longo deste trabalho.

4.1 HISTÓRICO DA OCUPAÇÃO URBANA DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM: PERIFERIZAÇÃO E SEGREGAÇÕES SOCIOESPACIAL DA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA

O período inicial de ocupação do território que hoje conforma a Região Metropolitana de Belém foi motivado por interesses político-militares: a posição estratégica para a defesa da

entrada do território Amazônico³⁰⁴ estabeleceu, desde o princípio, a relação da cidade com os cursos d'água:

“A cidade de Belém, na Amazônia brasileira, *sempre apresentou um forte vínculo com as águas*, denominando-se de ‘ribeirinha’ sua primeira fase de crescimento. O motivo político-militar da fundação de Belém fez com que seus fundadores escolhessem como sítio original um promontório na confluência do rio Guamá (localizado ao sul da cidade) com a baía do Guajará (localizada a oeste da cidade). *Além desses dois corpos hídricos principais, a área aonde viria a se estabelecer a cidade é entrecortada por uma série de igarapés e canais de maré, integrantes do sistema hidrográfico do estuário amazônico.*

Desde a sua origem em 1616, Belém voltou-se para as águas, como cidade primaz, dinamizada pelo capital comercial comandando uma extensa rede urbana dendrítica espreada ao longo dos rios que compõem a bacia fluvial amazônica. Historicamente, portanto, essa cidade da Amazônia brasileira sempre apresentou vínculo muito próximo com o elemento hídrico.”³⁰⁵ (grifo nosso)

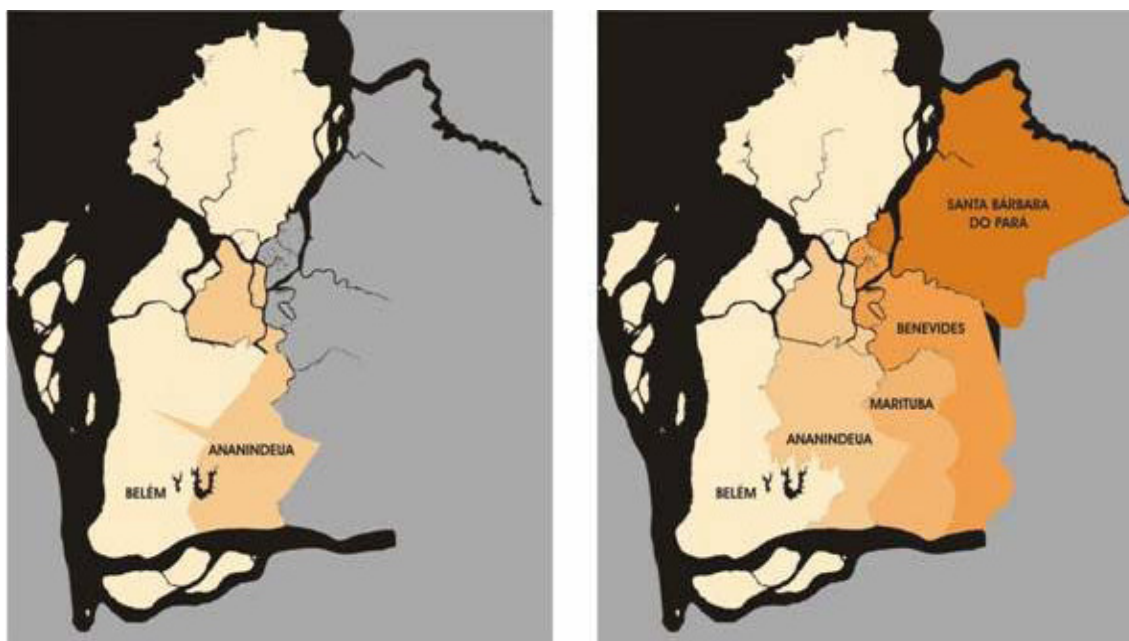


Ilustração 1. Região Metropolitana de Belém, em 1973 e em 1995.

Fonte: PARÁ. Secretaria Executiva de Desenvolvimento Urbano e Regional. **Diretrizes de ordenamento territorial para a Região Metropolitana de Belém.** Belém: SEDURB, 2006. p.25

A expansão inicial da cidade se deu às proximidades do Forte do Presépio, na direção norte-sul, pois no sentido leste-oeste havia acidentes geográficos hídricos que limitavam a expansão da ocupação, quais sejam: cursos d'água, como o Igarapé do Piri³⁰⁶. Tal fator

³⁰⁴ Os autores são unânimes na motivação estratégica do início da ocupação urbana de Belém e Cristóvão Duarte sintetiza com excelência: “A bacia hidrográfica amazônica, a mais vasta do planeta, constitui uma rede excepcional de vias comunicantes e hierarquizadas, tendo como calha principal de escoamento o rio Amazonas. Desse modo, a localização de Belém representa, desde a sua fundação no início do século XVII, um ato de clarividência geopolítica: o controle sobre a foz do rio Amazonas significou a posse virtual de todo o território setentrional da colônia. (...) Belém surge, assim, como elo estratégico de ligação entre o rio e o mar. Esse será, sem dúvida, seu atributo vital e razão de ser de sua própria existência.” DUARTE, Cristóvão Fernandes. Belém, cidade das águas grandes. In: COSTA, Lúcia Maria Sá Antunes (org.). **Rios e paisagens urbanas em cidades brasileiras.** Rio de Janeiro: Proureb/FAU/UFRJ, 2006. p.179

³⁰⁵ TRINDADE JÚNIOR, Saint-Clair C. da.; AMARAL, Márcio Douglas; SANTOS, Emanuel R. Costa. Estado, políticas urbanas e gestão do espaço na orla fluvial. In: CASTRO, Edna (org.). **Belém de águas e ilhas.** Belém: Cejup, 2006. p.59.

³⁰⁶ Karla Ribeiro destaca que em 1650, a população de Belém, que era composta de 800 “almas”, foi se estabelecendo no sentido norte-sul, às proximidades do Forte do Presépio, enquanto que no sentido horizontal, a presença do Igarapé e do Igarapé do Piri se constituíram em fatores limitantes à expansão da cidade. RIBEIRO, Karla Tereza Silva. **Ocupação histórica e evolução urbana em Belém-Pará. Água e saúde humana em Belém.** Belém: Cejup, 2004. p.81.

limitante ainda se faria notar muitas vezes durante o processo de ocupação urbana do território, dada a alta capilaridade hídrica do mesmo.

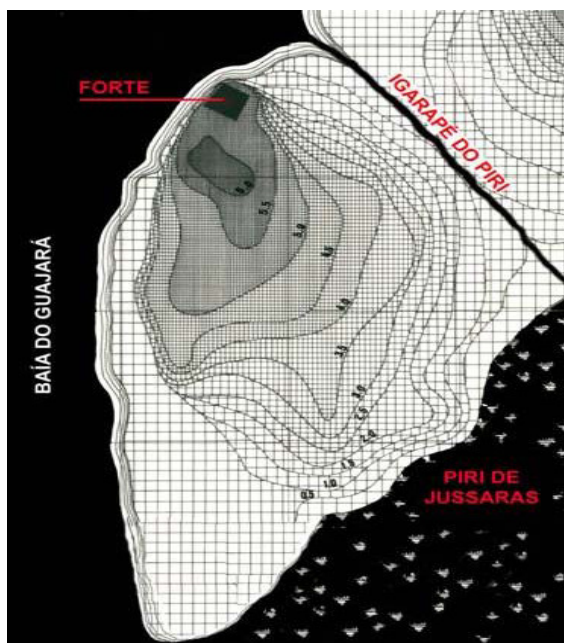


Ilustração 2. Área inicial da expansão urbana de Belém

Fonte: PARÁ. Secretaria Executiva de Desenvolvimento Urbano e Regional. **Diretrizes de ordenamento territorial para a Região Metropolitana de Belém**. Belém: SEDURB, 2006. p.28.

Nesse período inicial, distanciar-se das áreas próximas aos cursos d'água era fator de proteção, segurança, pois dificultava a aproximação de inimigos externos, que poderia se dar, sobretudo, pela via fluvial. Posteriormente, o crescimento populacional e a necessidade de expansão da área de ocupação encontraram nestas características geográficas do território um fator limitante devido à inexistência de tecnologias suficientes à adequação das áreas para moradia regular, fazendo surgir uma característica até hoje marcante no padrão de crescimento do município: evitar a ocupação, tanto quanto possível, de áreas às margens de cursos d'água ou que apresentam potencial para alagamento em épocas de chuva, agora então por motivações urbanísticas³⁰⁷.

Porém, as modificações na estrutura urbana de Belém foram sentidas *pari passu* às transformações de ordem econômica. No início do século XVII, a cidade começa a se destacar pela exploração das chamadas “drogas do sertão”, que tem seu auge com a exploração da borracha, a qual se estendeu até o final do século XIX³⁰⁸. Já neste período começou a se

³⁰⁷ “Ao alcançar o alagado, a cidade vê sua expansão obstaculizada, em função dos precários recursos técnicos e financeiros disponíveis à época. Redefine-se então seu crescimento, fazendo surgir, de forma clara, uma característica que perduraria em seu processo, até o século XX: a de evitar a ocupação de áreas alagadas ou alagáveis.” CORRÊA, Antônio José Lamarão. **O espaço das ilusões: planos compreensivos e planejamento na Região Metropolitana de Belém**. 1989. 250 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Núcleo de Altos Estudos da Amazônia, Universidade Federal do Pará, Belém apud PARÁ. Secretaria Executiva de Desenvolvimento Urbano e Regional. Op. cit. p.29.

³⁰⁸ Os autores são unânimes ao identificar o período áureo da exploração da borracha com o período de maiores transformações no cenário urbano de Belém. Vide: RIBEIRO, Karla. Op.cit., p.83; FAURE, Jean-François; PROST, Tereza; CASTRO, Edna. Avaliação multitemporal

verificar a desigualdade na distribuição dos benefícios urbanísticos relacionados a estas transformações:

“A observação da mudança era vista nos grandes palácios e casarões construídos pela elite da época. Porém, a maior parte da população, afastada das áreas urbanizadas, como os ribeirinhos, pescadores, extratores e coletores das drogas do sertão não era privilegiada pelos benefícios econômicos do *boom* da borracha. Destaca-se que neste período *grande parte dos habitantes da área urbana não compartilhavam das mudanças que estavam ocorrendo na cidade, tendo em vista que os espaços apresentava-se como não-familiar para estes habitantes*. Portanto, a cidade se transformava, copiando os costumes das nações européias com bailes, reuniões sociais, música, bilhares e outros divertimentos que *só eram usufruídos por um pequeno grupo local*.”³⁰⁹ (grifo nosso).

Interessante notar que até o final do século XVII não cabia falar em segregação socioespacial no território de Belém³¹⁰, a qual só se tornou evidente a partir da implementação destas melhorias urbanísticas nas áreas predominantemente ocupadas por segmentos sociais de maior poder aquisitivo. Dentre essas melhorias podem ser citadas: a implantação do transporte por bondes, canalização do abastecimento de água, pavimentação de ruas com paralelepípedos, revestimento de calçadas com as chamadas pedras portuguesas, entre outros³¹¹.

Além disso, as medidas urbanísticas adotadas durante a gestão do intendente Antônio Lemos, no período de 1897 a 1911, período áureo do ciclo da borracha, contribuíram para o aumento desta segregação, posto que se caracterizaram pelo *embelezamento da área central da cidade, em detrimento da repartição dos benefícios a todos os cidadãos*³¹². Merece destaque, ainda, a ação do intendente contra a existência de casas multifamiliares – sobrados – nesta área central, pois tais ações deram início ao processo de *periferização das populações de baixa renda* por meio do estabelecimento de um padrão urbanístico inatingível para tais segmentos sociais, determinando sua expulsão das áreas centrais urbanizadas³¹³:

“Por ocasião da administração de Antônio Lemos, Belém passou por intenso processo de modernização que facilitava a *elitização do espaço urbano*,

da expansão urbana e de seus efeitos na Área Metropolitana de Belém e Região das ilhas. In: CASTRO, Edna (org.). **Belém de águas e ilhas**. Belém: Cejup, 2006. p. 179; PARÁ. Secretaria Executiva de Desenvolvimento Urbano e Regional. Op. cit. p.29.

³⁰⁹ RIBEIRO, Karla. Op.cit., pp.83-84.

³¹⁰ “Não havia, contudo, no final do séculoXVII, nenhuma forma expressiva de segregação sócio-espacial intra-urbana, pois a renda da terra, base de tal segregação, era praticamente inexistente. A fácil acessibilidade a qualquer ponto da cidade e a ausência praticamente absoluta de serviços ou melhorias de caráter urbano², evitaram o surgimento das diferenças espaciais que originam a renda citada.” CORREA, Antônio José Lamarão, 1989, op. cit. *Apud* PARÁ. Secretaria Executiva...

³¹¹ PARÁ. Secretaria Executiva de Desenvolvimento Urbano e Regional. Op. cit. p.33.

³¹² “De 1897 a 1911, o prefeito Antônio Lemos modernizou as infra-estruturas e o sistema de saneamento, realizou obras marcantes por suas semelhanças com padrões de urbanização europeus, tais como praças públicas, monumentos e teatros, amplas avenidas pavimentadas e arborizadas. Apesar dessas transformações de grande porte, que, em uma certa medida, ocorreram também em Manaus, alguns autores apontam que as estruturas sócio-políticas e institucionais falharam, nas cidades primazes, em repartir entre toda a população os benefícios trazidos pela economia da borracha” FAURE, Jean-François; PROST, Maria Thereza; CASTRO, Edna. Avaliação multitemporal da expansão urbana e seus efeitos na área metropolitana de Belém e região das ilhas. In: CASTRO, Edna (Org.). **Belém de águas e ilhas**. Belém: Cejup, 2006. p181.

³¹³ “A ação de Lemos contra as “puxadas” fez com que as famílias moradoras das mesmas se vissem obrigadas a deixar seus bem situados locais de moradia. As de menores rendimentos, sem condições de obtenção de outras localizações centrais, acabaram deslocadas para as franjas periféricas.” PARÁ. Secretaria Executiva de Desenvolvimento Urbano e Regional. **Diretrizes de ordenamento territorial para a Região Metropolitana de Belém**. Belém: SEDURB, 2006. p. 34.

recuperando as áreas privilegiadas (cotas mais elevadas), em detrimento dos setores mais afastados (terrenos pantanosos). Nestes locais existia uma preocupação com a fachada das casas, tudo para embelezar a cidade no mais refinado estilo europeu. Este processo de estruturação da área urbana incluía, também, medidas saneadoras, que consistiam na construção de redes de esgoto e de água, coleta de lixo e drenagem das águas pluviais. No aspecto habitacional, o segmento pobre da cidade era excluído da área central, passando a morar nas áreas mais afastadas e desvalorizadas, onde estavam situadas as vilas de operários.”³¹⁴.

Assim, foi se estabelecendo como padrão de crescimento urbano da capital paraense a segregação socioespacial da população de baixa renda, perceptível, sobretudo, pela alocação desigual de equipamentos e serviços urbanos, mais intensamente alocados nos espaços centrais – terras altas – majoritariamente ocupadas pela população de maior poder aquisitivo.

Até o início da década de 1940, ainda se percebia que ocupação territorial do município ainda era predominante nas áreas não sujeitas aos alagamentos³¹⁵. No entanto, com o advento da legislação de 1940, que estabeleceu o chamado “Cinturão Institucional” nos limites da 1ª Légua Patrimonial³¹⁶, ocorreu o adensamento populacional das partes mais altas das cidades, provocando a escassez das chamadas “terras firmes” e, conseqüentemente, induzindo a ocupação das áreas alagadas e alagáveis, principalmente por aqueles a quem faltava acesso à terra urbana:

“Nessa década, o processo de ocupação ocorreu de forma intensa e progressiva em locais considerados insalubres, correspondentes ao nível da planície de inundação, as “baixadas”, nível mais baixo da cidade. Estas áreas, situadas abaixo do cota topográfica de quatro metros, constituem cerca de 40% da 1ª Légua Patrimonial, estendendo-se ainda para as áreas periféricas de Belém. É a área urbana mais sujeita às oscilações da maré fluvial, além de inundações e alagamentos em período chuvoso. Constituem-se em obstáculos físico e falta de equipamentos urbanos, estando confinadas pela pressão demográfica, as populações de baixa renda.”³¹⁷

Modificações no cenário econômico da região ocasionaram, também, mudanças na configuração urbana e criou-se um contexto no qual as áreas alagadas ou alagáveis se tornaram a opção de moradia viável à população de baixa renda que desejava permanecer às proximidades do centro da cidade, mas que não tinham condições de fazê-lo por meio do mercado imobiliário formal³¹⁸.

³¹⁴ RIBEIRO, Karla. Op.cit.p.84.

³¹⁵ PARÁ. Secretaria Executiva de Desenvolvimento Urbano e Regional. Op. cit. p.35.

³¹⁶ 1ª Légua Patrimonial é a porção do território que fora doada pela Coroa Portuguesa em 1627, para formar o Município de Belém. Atualmente, corresponde à área considerada central na Cidade, indo das margens de rios Guamá e Baía do Guajará até a área do entroncamento.

³¹⁷ RIBEIRO, Karla. Op.cit., p.85.

³¹⁸ Convém situar tal fato no contexto econômico do município, no sentido de que o aumento do consumo de produtos importados, a partir da década de 1950, influenciou sobremaneira a conformação territorial do município. No que concerne às ocupações de áreas alagadas ou alagáveis, tem-se no declínio da importância das vacarias, a abertura de espaços à população de baixa renda. Estes estabelecimentos comerciais geralmente se situavam nas referidas áreas, e próximos à região central de Belém – locais que a população de maior poder aquisitivo havia evitado até então. O declínio da atividade produtiva e, conseqüentemente, a desocupação destas áreas, aliado a outros fatores de limitação da expansão da malha urbana, foram determinantes para o estabelecimento de ocupações de risco por populações de baixa renda. “O esvaziamento destas áreas, aliado a dois outros fenômenos que Belém começava a vivenciar – a retomada de seu crescimento populacional e a obstaculização da expansão de sua malha urbana pelo “cinturão institucional” – fez com que as mesmas viessem a se constituir na melhor opção de localização habitacional encontrada pelas populações de baixos rendimentos, desprovidas de condições de pagamento de um solo urbanizado cada vez mais caro, e sem poderem ocupar a periferia, apropriada por instituições públicas.” CORREA,

Na segunda metade do século XX, em face do adensamento populacional das áreas urbanizadas, e dado o avanço das tecnologias de construção, foram implementadas obras de saneamento e aterramento em diversas áreas até então alagadas, a fim de prover novos espaços de moradia. Estas obras, porém, ocasionaram a valorização dos terrenos e, conseqüentemente, foram determinantes para um novo movimento de expulsão de parte das populações de baixa renda, que passaram a residir em áreas afastadas do centro da cidade, cedendo espaço – mais uma vez – à população de maior poder aquisitivo³¹⁹.

Interessante destacar que este movimento de periferização foi influenciado, ainda, por outro fator limitante, qual seja a existência do já citado “Cinturão Institucional”³²⁰, que implicou na ocupação prematura de áreas muito afastadas do centro da cidade, inclusive com incentivo da Companhia de Habitação do Estado do Pará – COHAB/PA, que foi responsável pela construção de mais de quatro mil unidades residenciais nesta periferia.³²¹

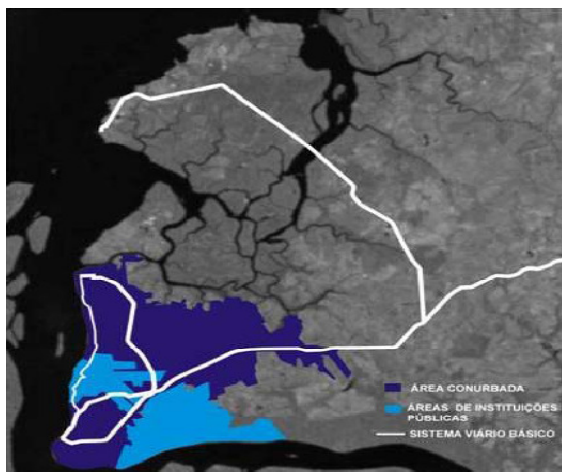


Ilustração 3. Bloqueio institucional.

Fonte: PARÁ. Secretaria Executiva de Desenvolvimento Urbano e Regional. **Diretrizes de ordenamento territorial para a Região Metropolitana de Belém.** Belém: SEDURB, 2006. p.37

Antônio José Lamarão, 1989, op. cit. *Apud* PARÁ. Secretaria Executiva...op.cit.P.37. Catherine Prost também trata deste fenômeno explicando que “Após a queda dos preços da borracha, a região amazônica caiu numa letargia econômica durante algumas décadas. Desprovida da abundância de recursos dessa idade áurea, a capital do Pará, que tinha sido em parte saneada pelo renomado prefeito Antônio Lemos, não seguiu adiante a marcha dos melhoramentos urbanos. Convém observar que a ambiciosa gestão de Antônio Lemos não visava atender as necessidades do conjunto da população, mas sim das classes altas e médias. A drenagem de alguns rios, tal como vinha sendo efetuado desde a fundação da cidade, o embelezamento urbano através de praças e monumentos, objetivava a ampliação dos bairros destinados às camadas solváveis (...). Na década de 1940, a cidade volta a conhecer um certo dinamismo, processo que se traduz pelo adensamento da primeira légua patrimonial. Haja vista a escassez de áreas livres, as camadas populares se voltaram para a instalação nos interstícios urbanos não aproveitados pelo setor imobiliário formal: as baixadas, periféricas em relação ao centro e em torno de cursos d’água que entrecortam a cidade.” PROST, Catherine. Urbanização de risco no trópico úmido. In: CASTRO, Edna (Org.). **Belém de águas e ilhas.** Belém: Cejup, 2006. p.272-273.

³¹⁹ PROST. Catherine. Op cit. P. 271-272. “O bairro do Umarizal oferece um caso de ilustração por excelência: seu aterramento constituiu o alicerce para a verticalização ulterior do bairro mais nobre de Belém e, por conseguinte, foi fonte de uma substituição não só das formas paisagísticas como também do tipo de habitantes. A população original, mais pobre, foi impelida a ceder o espaço até então ocupado por ela e procurar uma alternativa em locais mais afastados do centro, já que a maior parte da superfície da primeira légua estava se adensando e sendo transformada segundo os padrões citados. As baixadas remanescentes do processo de drenagem e verticalização foram também acolhendo cada vez mais moradores, até chegar a um ponto de saturação”. (p. 273.)

³²⁰ “Cinturão institucional” é a denominação dada a uma grande extensão de terras cedidas ao Exército, à Marinha e à Aeronáutica, bem como a outras instituições públicas, que circundou a área urbana de Belém em meados da década de 40, e que, em grande parte, persiste até os dias atuais, limitando as possibilidades de acesso e uso do solo. LIMA, José Júlio. Segregação socioespacial e forma urbana: Belém no final dos anos 90. In: FERNANDES, Edésio; VALENÇA, Márcio Moraes (Orgs.). **Brasil Urbano.** Rio de Janeiro: Mauad, 2004. p.153.

³²¹ PARÁ. Secretaria Executiva...op.cit.P.39.

Destaque-se, ainda, que apesar de estas construções terem por público alvo a dita camada popular, o que se percebe é a oferta de moradias num padrão alcançável apenas por segmentos sociais com renda familiar de pelo menos três salários mínimos, o que significa dizer que a população mais carente permaneceu sem opções formais viáveis de acesso à moradia urbana decente³²².

Outro fator determinante no recrudescimento da periferização urbana, além da ocupação das áreas de baixada, foram as recorrentes *invasões de terras*, tanto de propriedade pública quanto de particulares, pela população de baixa renda, ainda excluída das possibilidades de acesso à moradia legal³²³. Assim, estavam caracterizadas as duas principais modalidades de ilegalidade urbana da RMB:

“Os núcleos de habitação informal da Região Metropolitana de Belém (RMB) podem ser subdivididos em dois grandes grupos: o das ‘baixadas’ e o das invasões, de acordo com a sua origem. Para um melhor entendimento dos mesmos, é importante referir que estão associados às características fisiográficas específicas da RMB: os núcleos habitacionais das ‘baixadas’ foram originados a partir da ocupação dos terrenos de várzea pela classe baixa, com renda inferior a um e meio salário mínimo (...) ocorreu em maior escala a partir dos anos 50, em virtude do esgotamento das terras altas na Primeira Léguas. Não havia interesse do setor imobiliário por esses terrenos e a maioria deles pertencia à municipalidade (...) essas áreas tornaram-se a opção mais viável para aquela faixa da população pela ausência de serviços públicos e, em consequência, pelo não pagamento de taxas, além da vantagem de estarem situadas próximas ao Centro e ao local de trabalho. Os núcleos habitacionais de ‘invasão’ surgiram na área de transição da RMB, da procura de novos locais de moradia pela população de baixa renda, direcionada para os terrenos não-alagáveis (cota acima de 4,0m) pertencentes tanto à União, como ao Estado, aos municípios e ao setor privado, em virtude da falta de terrenos nas áreas de várzea, já saturadas pela ocupação metódica no decorrer dos anos anteriores e da valorização dessas áreas ao receberem melhorias. Nesse espaço urbano, ocorreram invasões também em conjuntos habitacionais acabados ou em fase de acabamento, fato importante, uma vez que em Belém se encontram mais de 60% das unidades habitacionais para famílias de baixa renda financiadas pela Caixa Econômica e invadidas, em todo o Brasil.”³²⁴

Ambas as modalidades de ocupação ilegal apresentam problemas socioambientais que permanecem como uma variável constante nos assentamentos de população de baixa renda, independentemente de sua localização, seja em “baixadas” – áreas centrais ou periféricas,

³²² PROST, Catherine. Op. cit. P.274.

³²³ PARÁ. Secretaria Executiva...op.cit.P.39. José Júlio Lima sintetiza bem a questão ao expor que “A periferia de Belém tem sido alvo de diferentes tipos de ocupação desde a década de 1950. Houve uma primeira tendência de distribuição de terras para instituições públicas por dois principais eixos por onde se supunha que a cidade cresceria. O Exército, a Marinha e instituições de pesquisas possuíam a região que era chamada de ‘cinturão institucional’ da cidade. A natureza desse uso do solo (defesa através das forças armadas) criou restrições de acesso a muitas áreas. Nestas, posteriormente ocupadas em parte por conjuntos habitacionais, desde os anos 70 têm acontecido invasões de terra pela população de baixa renda. As consequências dessa ocupação informal são consideradas pela mídia e pelo governo como o ‘maior problema’ da cidade. Invasões também ocorreram em áreas pertencentes principalmente ao setor privado e a instituições localizadas na periferia da cidade. Essas são as alternativas encontradas pela população de menos poder aquisitivo para conseguir abrigo em localizações próximas ao trabalho e obter as facilidades de dentro da cidade.” LIMA, José Júlio. Segregação socioespacial e forma urbana: Belém no final dos anos 90. In: FERNANDES, Edésio; VALENÇA, Márcio Moraes (Orgs.) **Brasil Urbano**. Rio de Janeiro: Mauad, 2004. p.153. Catherine Prost também explora o tema: “A urbanização desordenada em Belém passou a ocupar também, a partir dos anos 70, a segunda léguas patrimonial, no fenômeno conhecido como ocupação ou invasão de terras ociosas. Pela presença maior de terrenos, nem todas as ocupações se localizam em áreas de baixadas; mas como nestas, a degradação do quadro de vida se manifesta com acuidade na ausência ou séria deficiência de serviços e infra-estruturas urbanos.” (Op. cit. P.275)

³²⁴ IPEA. **Instrumentos de planejamento e gestão urbana e aglomerações urbanas – uma análise comparativa**. Brasília: IPEA, 2001. p.78

alagadas ou alagáveis – seja na periferia – áreas distantes do centro da cidade, tanto secas, quanto alagadas: ausência ou dotação insuficiente de infraestrutura urbana, que acaba por prejudicar o meio ambiente, bem como as relações sociais desiguais dos habitantes para com o tecido urbano formal, definindo níveis diferenciados de qualidade de vida urbana³²⁵.

Oportuno ressaltar o fenômeno da periferização³²⁶, compreendida enquanto processo de desconcentração demográfica somada à desconcentração econômica, não ocorreu de forma plena na RMB, uma vez que o fluxo populacional para áreas afastadas não foi acompanhado pela implantação de infraestrutura, e nem pela transferência das oportunidades de trabalho, que permaneceram concentradas na área central da cidade de Belém³²⁷.

Isso significa dizer que na medida em que a população de baixa renda passou a residir em áreas cada vez mais afastadas do centro da cidade, inclusive em outros municípios da RMB – como Ananindeua e Marituba, por exemplo – aumentou o contingente populacional que passou a se deslocar diariamente na direção periferia-centro e centro-periferia para realização de atividades diversas, aumentando a demanda por transporte a infraestrutura viária urbana³²⁸.

A essa altura já é possível perceber que não só as ações do mercado imobiliário, como também as ações – e inações – do próprio Poder Público foram responsáveis pela consolidação e pelo reforço continuado de um padrão de desenvolvimento urbano essencialmente *excludente e falho no que concerne, sobretudo, à provisão de opções de igualitárias de acesso à terra urbana e de dotação de infraestrutura*³²⁹. A ilegalidade se tornou o padrão usual de apropriação do espaço urbano, principalmente pela população de baixa renda³³⁰ e, lado a lado com os espaços urbanos ocupados pela população de maior poder aquisitivo, foi se delineando a Belém dos contrastes.

Atualmente, é claramente perceptível no Município de Belém o contraste existente entre centro e periferia, sobretudo no que concerne ao provimento da infra-estrutura urbana. O centro é altamente equipado, com serviços urbanos, públicos e privados, bem como abriga as

³²⁵ PROST, Catherine. Op. cit., p.272.

³²⁶ “o termo ‘periferização’ tem sido usado não apenas para cobrir o ‘locus’, mas também ‘um processo de diferenciação social em um espaço de causas econômicas, políticas e culturais’” (RIBEIRO, L; LAGO, L. Reestructuring in large Brazilian Cities. **Internacional Journal of urban and regional research**, v.19, n. 3, 369-382, 1995 apud LIMA, José Júlio. Segregação socioespacial e forma urbana: Belém no final dos anos 90. In: FERNANDES, Edésio; VALENÇA, Márcio Moraes (Orgs.) **Brasil Urbano**. Rio de Janeiro: Mauad, 2004. p.167.

³²⁷ Ao analisar a oferta de empregos do setor terciário, por exemplo, foi constatada a existência de uma média de aproximadamente 100 postos de trabalho por habitante nas regiões ao centrais, contra uma média de 30 postos de trabalho por habitante nas áreas periféricas. (J

³²⁸ PARÁ, Secretaria executiva de desenvolvimento Regional. Op. cit., p.48.

³²⁹ ^A provisão habitacional também tem sido problemática. Uma avaliação do padrão de desenvolvimento urbano mostra que o estado e o mercado estão em coalizão para continuar o mesmo padrão de desenvolvimento que tem criado problemas de concentração de usos não-residenciais no centro e um déficit global de unidades habitacionais. LIMA, José Júlio. Op. cit., p.154. No mesmo sentido: PROST, Catherine. Op. cit., p.275.

³³⁰ Notícia veiculada no Jornal O Liberal, do dia 20/12/2009, informa a existência do comércio informal de terrenos em áreas de propriedade pública no Município de Ananindeua, revelando que até hoje permanece o descontrole sobre o processo de ocupação urbana.

sedes político-administrativas da cidade, ao passo que a periferia é caracterizada pela ausência destes elementos, hierarquizando os indivíduos em função de sua localização no espaço³³¹.

Nesse cenário, insere-se a problemática de que as áreas de margens de cursos d'água constituem parcela significativa da área de ocupação urbana consolidada – 40% da área componente da 1ª Léguas Patrimonial³³². Tal característica territorial, aliada ao fato de que estas áreas foram historicamente apropriadas, irregularmente, para a moradia da população de baixa renda, revela a situação em que a aplicação das disposições restritivas do Código Florestal, no que concerne às áreas de preservação permanente, torna-se difícil, conforme questionado no item 3.2 do capítulo anterior, por colocarem em confronto interesses legítimos, porém nem sempre conciliáveis: a necessidade de proteção ambiental com a necessidade de atendimento das demandas sociais da população mais carente.

A Região Metropolitana de Belém é resultado da urbanização desorganizada que caracteriza inúmeras localidades brasileiras. Hoje, mais de 50% da área urbana de Belém é objeto de ocupação ilegal³³³. O crescimento populacional, as características territoriais, conjugado à incapacidade estatal de inserir estes novos moradores urbanos no contexto econômico, social e espacial formal da cidade, acabaram por gerar o cenário de insustentabilidade que hoje se apresenta, pelas perspectivas social, ambiental, territorial, cultural, política ou econômica³³⁴. É imperioso que o Poder Público adote estratégias para reverter este cenário, de forma igualitária e sustentável. Este é o grande desafio que se põe atualmente.

4.2 DESAFIOS PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO: A SUSTENTABILIDADE URBANA NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM

O histórico da ocupação urbana do que hoje compreende a Região Metropolitana de Belém revela a construção paulatina de uma cidade cujo padrão de crescimento, acaso

³³¹ Antônio Maurício Costa, ao fazer um estudo sobre as influências das representações institucionais da cidade de Belém em confronto com a percepção da maioria da população – de baixa renda – do município, constata que as diferenciações socioespaciais contribuem, decisivamente, para experiências desiguais na qualidade de vida urbana. Sobre os contrastes centro-periferia de Belém e suas implicações na vivência urbana: COSTA, Antônio Maurício Dias da. “Uma metrópole na floresta”: representações do urbano na Amazônia. In: FRÚGOLI JÚNIOR, Hugo; ANDRADE, Luciana Teixeira de; PEIXOTO, Fernanda Áreas (orgs.). **A cidade e seus agentes: práticas e representações**. Belo Horizonte: PUC Minas/Edusp, 2006. pp.150-173. Karla Ribeiro, ao mencionar outras pesquisas realizadas no Município, informa que: “Rodrigues (1996) aborda que estas desigualdades sócio-espaço-ambientais contribuem para a segregação das classes nas cidades, possibilitando um caráter heterogêneo da qualidade de vida no espaço intra-urbano. A pesquisa realizada por Serre (2000) demonstra também as divergências intra-urbanas da cidade, estabelecendo um diagnóstico das condições atuais de 44 bairros de Belém, através do levantamento de informações sobre a existência de equipamentos coletivos, entre outros dados pesquisados. Os resultados revelam que estes equipamentos – acesso à água encanada, ao ambiente comercial, sistema de saneamento e de coleta de resíduos sólidos, assim como os equipamentos de saúde e educação – estão distribuídos de forma heterogênea no espaço intra-urbano, observando que existem bairros melhor equipados (áreas centrais) e outros desprovidos de equipamentos (baixadas e periféricas).” RIBEIRO, Karla Tereza Silva. **Ocupação histórica e evolução urbana em Belém-Pará. Água e saúde humana em Belém**. Belém: Cejup, 2004. pp.97-98.

³³² Vide nota 18.

³³³ Conforme dados da CODEM – Companhia de Desenvolvimento Metropolitano, veiculados pelo Jornal O Liberal, em 22/11/2009.

³³⁴ PROST, Catherine. op. cit. p.275. No mesmo sentido: GRAZIA, de Grazia; QUEIROZ, Leda Lúcia R. F. A sustentabilidade do modelo urbano brasileiro. In: GRAZIA, de Grazia (et al.). **O desafio da sustentabilidade urbana**. Rio de Janeiro: Projeto Brasil sustentável e democrático: FASE/IBASE, 2001. pp.13-81.

mantido, culminará na insustentabilidade urbana multidimensional – territorial, ambiental, cultural, social, política e econômica –, o que será analisado, neste trabalho, da perspectiva das ocupações de interesse social localizadas às margens de cursos d'água e do papel desempenhado por estes assentamentos no contexto urbano.

A Região Metropolitana de Belém foi criada em 1973, e posteriormente alterada em 1995, sendo atualmente composta pelos Municípios de Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides e Santa Bárbara. Com uma área de 1.820 quilômetros quadrados, distribuídos em porções de terras continentais e 47 ilhas³³⁵, a RMB abriga 2.043.543 de pessoas³³⁶.

Desse total de pessoas, 1.408.847 milhão residem em Belém, 484.278 residem em Ananindeua, 93.416 em Marituba, 43.272 em Benevides e 13.730 em Santa Bárbara³³⁷. A distribuição espacial da população já revela o papel de centralidade que Belém desempenha em relação aos demais municípios da RMB. Explique-se que

*centralidade intra-urbana é a propriedade que uma determinada área possui de concentrar atividades e de polarizar desejos de deslocamento da população de um bairro, de uma cidade ou de uma região metropolitana.*³³⁸. (grifo nosso)

Merece explanação: os padrões de centralidades metropolitanas identificados pela literatura são de 360° e 180°, que se referem, respectivamente, às situações em que a centralidade é identificada em porção do território que possibilita expansão urbana em 360°, ou a centralidade tem inserção costeira no território, possibilitando expansão urbana num raio de até 180°.

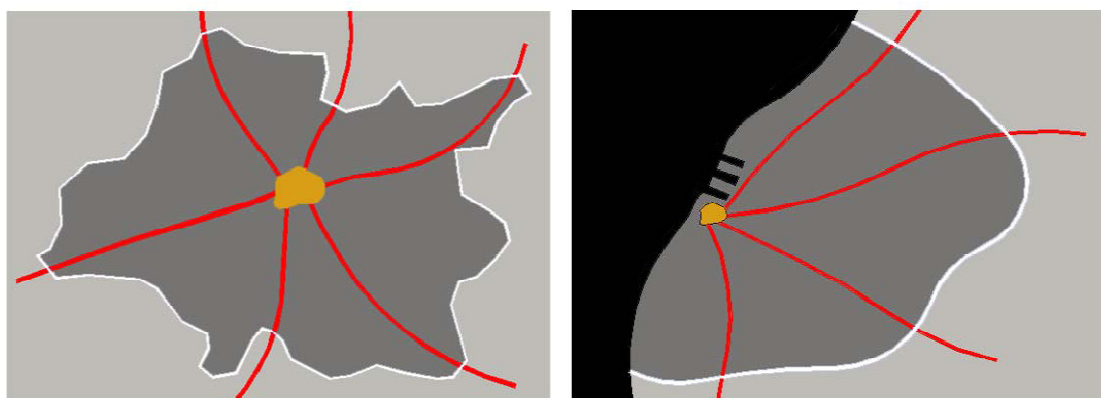


Ilustração 4. Modelos de crescimento urbano em 360° e 180°.

Fonte: PARÁ. Secretaria Executiva de Desenvolvimento Urbano e Regional. *Diretrizes de ordenamento territorial para a Região Metropolitana de Belém*. Belém: SEDURB, 2006. p.61

³³⁵ Destas 47 ilhas, 39 compõem Belém, 4 são de Ananindeua e outras 4 de Santa Bárbara.

³³⁶ Dados do IBGE, 2006 *apud* LEÃO, Netuno; ALENCAR, Carla; VERÍSSIMO, Adalberto (orgs.). *Belém sustentável 2007*. Belém: Imazon – Instituto do Homem e do Meio Ambiente da Amazônia, 2008. p.19.

³³⁷ *Ibidem*, p.19.

³³⁸ PARÁ. Secretaria Executiva de Desenvolvimento urbano e regional. *Diretrizes de ordenamento territorial para a Região Metropolitana de Belém*. Belém: SEDURB, 2006. pp.61.

Tais modelos não se aplicam perfeitamente ao caso de Belém, pois a inserção geográfica do território, ladeado pelo Rio Guamá e pela Baía do Guajará, impõe um modelo de crescimento praticamente restrito a 90° (vide figura 1)³³⁹.

Isto significa dizer que 1.408.847 milhão de pessoas residem em uma cidade que desempenha papel de centralidade urbana em relação aos demais municípios da RMB, sendo que a área de possibilidade de expansão urbana desta cidade restringe-se a um quadrante. Assim, apresenta-se como conclusão parcial que o papel de centralidade urbana, conjugado à possibilidade territorial de expansão urbana do Município de Belém já revelam uma faceta limitadora do crescimento urbano sustentável, despontando daí duas necessidades prementes: a organização espacial da alocação populacional e a constituição de novas centralidades urbanas, a fim de diminuir a pressão exercida pela população metropolitana sobre o território e sobre a demanda por transportes.

Ratifica, ainda, estas necessidades, o fato de o Município de Belém concentrar a maior quantidade de postos de emprego da RMB.

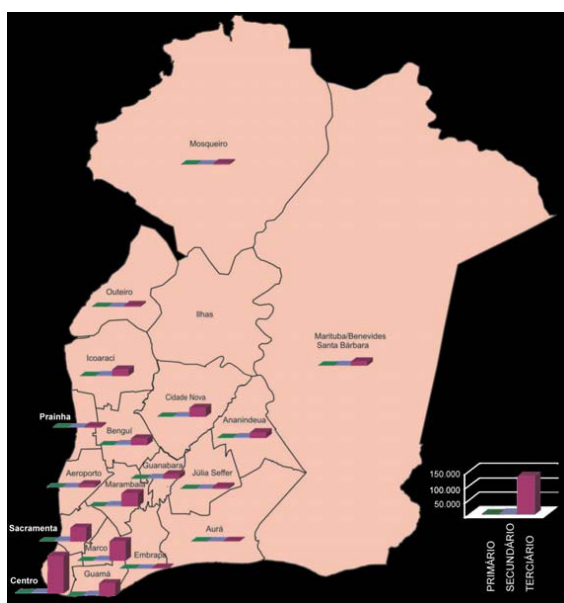


Ilustração 5. Postos de trabalho por zonas. Dados de 2000.

Fonte: PARÁ. Secretaria Executiva de Desenvolvimento Urbano e Regional. **Diretrizes de ordenamento territorial para a Região Metropolitana de Belém.** Belém: SEDURB, 2006. p.47

Ora, se a maioria dos empregos está no centro de Belém, o ideal é a que a maior parte da população também resida nesta área, aumentando a probabilidade de proximidade entre os locais de residência e os locais de trabalho e, assim, diminuindo a pressão por demanda de

³³⁹ Em cidades localizadas em porções centrais do território e que podem expandir-se em todas as direções, afirma-se o padrão de expansão em 360°; e às possibilidades de expansão urbana em cidades costeiras, cujo crescimento se dá em função de sua margem, diz-se o crescimento em 180°. Para uma melhor explanação sobre os modelos de centralidades urbanas, ver: PARÁ. Secretaria Executiva de Desenvolvimento urbano e regional. **Diretrizes de ordenamento territorial para a Região Metropolitana de Belém.** Belém: SEDURB, 2006. pp.61-63.

transporte interurbano, sobretudo em razão da forma de crescimento em 90°, que limita as possibilidades de expansão do sistema viário.

É de se destacar, também, que a alta capilaridade hídrica da RMB impõe outras especificidades territoriais. Já se afirmou anteriormente que apenas na porção territorial que compõe a 1ª légua patrimonial do Município de Belém, 40% dos terrenos estão inseridos em áreas alagadas ou sujeitas a alagamentos.

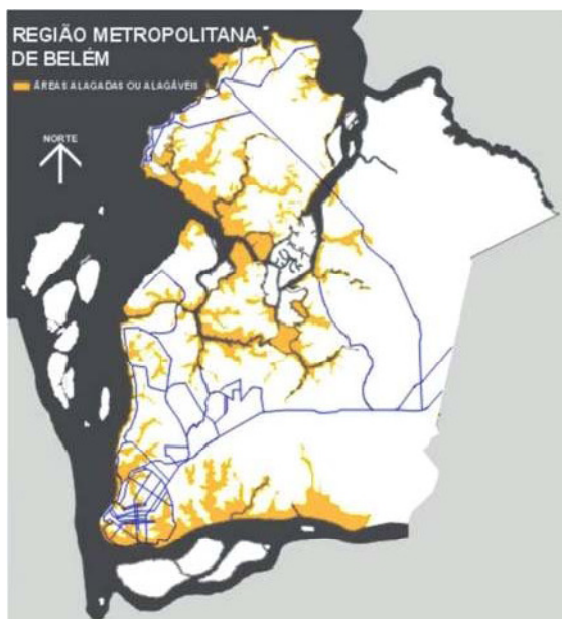


Ilustração 6. Áreas alagadas ou alagáveis na Região Metropolitana de Belém

Fonte: PARÁ. Secretaria Executiva de Desenvolvimento Urbano e Regional. *Diretrizes de ordenamento territorial para a Região Metropolitana de Belém*. Belém: SEDURB, 2006. p.27.

Com os dados expostos até aqui, já é possível constatar, virtualmente, a alta incidência de ocupação ilegal às margens dos cursos d'água. Quase 50% da população do município de Belém reside em áreas de assentamento precário, em sua maioria localizados em terrenos alagados ou alagáveis³⁴⁰. Tanto o problema da ilegalidade, quanto a precariedade das condições de habitação, são questões que precisam ser enfrentadas no Município.

As ocupações irregulares às margens dos cursos d'água constituem, simultaneamente, um problema social e ambiental, em todas as cidades brasileiras, e enfrentar este problema é, certamente, um desafio³⁴¹. Já se demonstrou que a aplicação irrestrita das limitações impostas pelo Código Florestal às ocupações às margens de cursos d'água inseridas em contextos urbanos consolidados não se mostra medida eficaz e legítima, sobretudo em municípios

³⁴⁰ Vide notas 4 e 5 supra.

³⁴¹ Vide discussão tecida no item 3.2 deste trabalho sobre a regularização em áreas de preservação permanente situada em área urbana.

amazônicos, onde as especificidades ambientais e culturais justificam a adoção de padrões diferenciados³⁴².

A simples proibição da ocupação implicaria na remoção da população para áreas distantes do centro da cidade – dado adensamento populacional–, provavelmente para outros municípios da RMB, dada a escassez de terrenos livres no próprio Município de Belém. Por outro lado, a manutenção da população, sem qualquer intervenção que modifique as condições habitacionais, também não é alternativa viável, vez que prejudicial à qualidade de vida dos indivíduos residentes e da população como um todo, dados os prejuízos ambientais.

É preciso buscar estratégias caso a caso, e, no caso de Belém, confrontando os índices de precariedade urbana, com os dados sobre áreas marginais ainda preservadas em toda a RMB, acredita-se que a dimensão social da questão apresenta especial relevo sobre a dimensão ambiental. Isto porque é possível notar que remanescem muitas áreas de preservação permanente em toda a RMB:

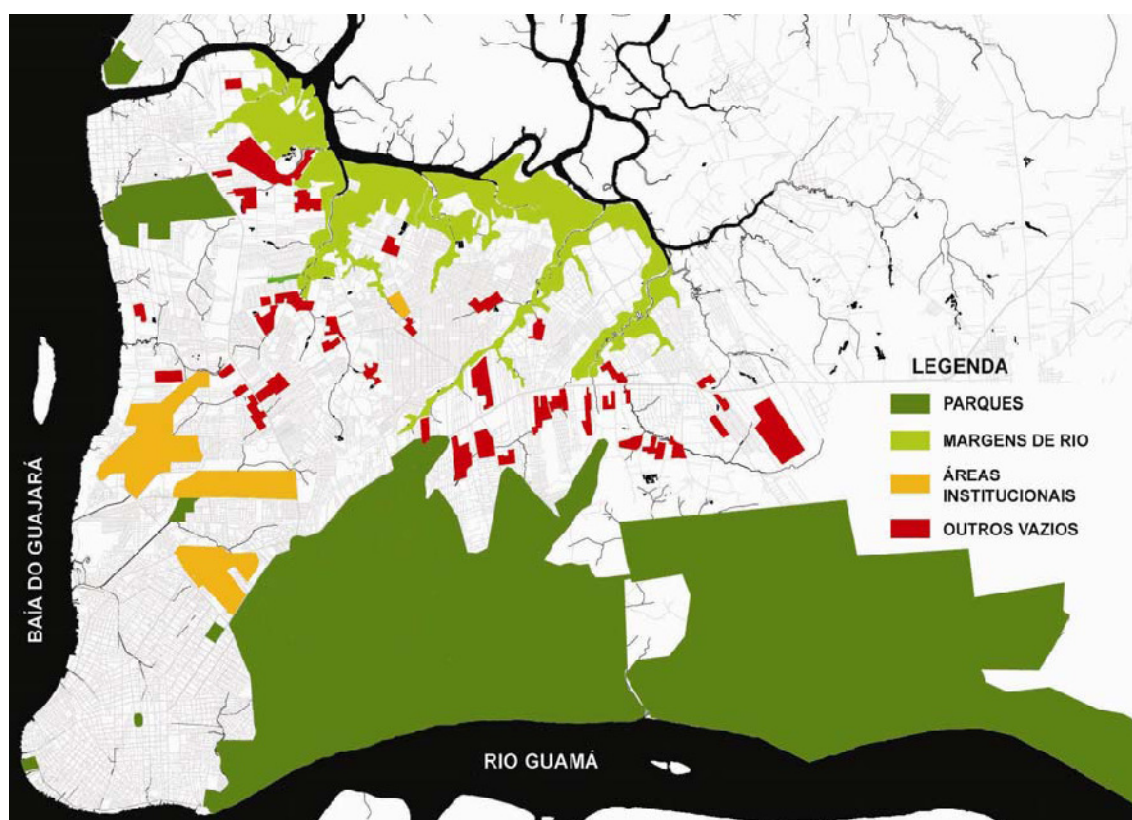


Ilustração 7. Vazios urbanos com área superior a 10 hectares, na Região Metropolitana de Belém.
 Fonte: PARÁ. Secretaria Executiva de Desenvolvimento Urbano e Regional. *Diretrizes de ordenamento territorial para a Região Metropolitana de Belém*. Belém: SEDURB, 2006. p.97

³⁴² Ver item 3.2 do capítulo anterior.

Diante de tantas áreas marginais ainda livres de ocupação, não seria mais interessante promover a recuperação urbano-ambiental das áreas de ocupação consolidada e, em contrapartida, atuar preventivamente nas áreas ainda não degradadas, preservando-as?

Ressalte-se que a ocupação em si das margens de cursos d'água não pode ser identificada como fator determinante de degradação ambiental, principalmente no Município de Belém. Isto porque múltiplos são os fatores que contribuem para a poluição dos recursos hídricos da Região, como a intensa navegação de pequeno e médio portes; a drenagem deficitária, devido a alta penetrabilidade dos cursos hídricos, bem como os altos índices de chuvas; e, sobretudo, a falta de saneamento e esgotamento sanitário³⁴³. Até 2006, apenas 9% dos domicílios de Belém encontravam-se servidos pela rede de esgoto³⁴⁴.

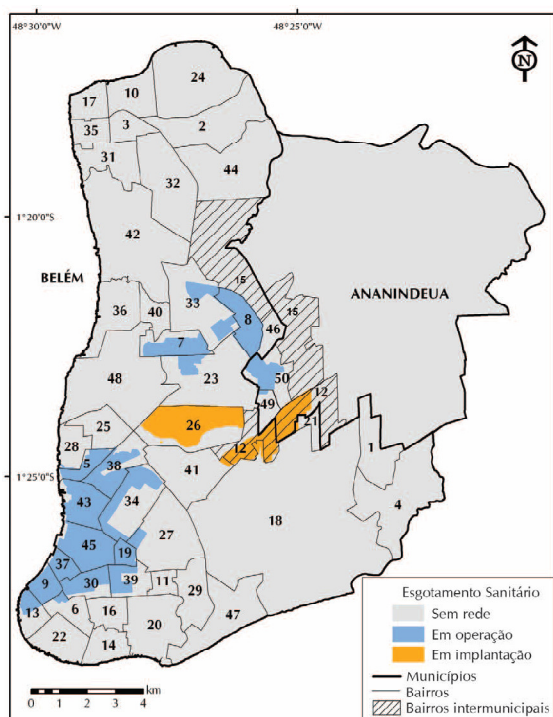


Ilustração 8. Rede de Abastecimento de esgoto em Belém, até o ano de 2006.

Fonte: LEÃO, Netuno; ALENCAR, Carla; VERÍSSIMO, Adalberto (orgs.). **Belém sustentável 2007**. Belém: Imazon – Instituto do Homem e do Meio Ambiente da Amazônia, 2008. p.78.

³⁴³ “Belém possui uma extensa rede de igarapés que drena a cidade e também permite a livre penetração das águas do rio Guamá e do estuário Guajará, devido ao efeito das marés, causando o alagamento das áreas que se situam abaixo da cota de 3 metros – as denominadas baixadas. Aliado a isso, a condição de alta pluviosidade local, que apresenta uma média de 2.831 mm/ano, contribui para o agravamento do problema da drenagem. Os igarapés, o rio Guamá e a baía do Guajará recebem os esgotos sanitários e as águas pluviais, sendo que apenas 6% da área da cidade de Belém é atendida por um sistema de esgotamento sanitário e somente 18% da sua área urbana possui sistema de galerias pluviais. Estudos recentes estimam que somente 4,8% da população do município de Belém é atendida com serviços conjuntos de coleta e tratamento de esgoto. (...) a maior parte dos esgotos domiciliares é lançada diretamente nos igarapés e canais que cortam a cidade e através deles é despejada na baía do Guajará e no rio Guamá. Outro fator poluidor é a navegação, por meio de óleos e graxas”. BRAZ, Vera Nobre. Belém: o estuário, o saneamento e a balneabilidade. In: CASTRO, Edna (org.). **Belém de águas e ilhas**. Belém: Cejup, 2006. pp.48-49.

³⁴⁴ O percentual de domicílios que utilizam rede de esgoto na Grande Belém sofreu redução entre 2001 a 2006. Em 2001, 13% dos domicílios eram servidos pela rede de esgoto, enquanto em 2006 essa proporção caiu para apenas 9% (IBGE 2001 e 2006). A redução decorreu do aumento do número de domicílios e da desativação de redes antigas. Os municípios de Marituba, Benevides e Santa Bárbara não possuem rede pública de esgoto (Snis 2005), e a Grande Belém está abaixo da média de domicílios atendidos pela rede de esgoto nas regiões metropolitanas pesquisadas. LEÃO, Netuno; ALENCAR, Carla; VERÍSSIMO, Adalberto (orgs.). **Belém sustentável 2007**. Belém: Imazon – Instituto do Homem e do Meio Ambiente da Amazônia, 2008. p.75

Assim, a falta de saneamento e o despejo direto do esgoto doméstico nos cursos d'água é fator preponderante para a degradação do meio ambiente hídrico. A melhoria das condições de habitabilidade nas ocupações às margens dos cursos d'água se revela, portanto, como medida mais interessante para a recuperação ambiental e para o atendimento simultâneo das necessidades da população residente, do que o desfazimento da ocupação em si. Tal conclusão coincide com o alegado no item 3.2 do capítulo anterior e encontra respaldo em exemplos de outros Municípios brasileiros, onde experiências de regularização fundiária sustentável em áreas de proteção ambiental foram bem sucedidas, como em Porto Alegre³⁴⁵.

Não obstante isso, as ocupações marginais em Belém ainda demandam a análise de outras questões, como a relação cultural que os moradores estabelecem com a área, pois, para além da falta de opções de moradia formal, o estabelecimento da população nestes locais se deve à tradição regional de moradia ribeirinha, bem como a facilidade de acesso à água para a realização de atividades diversas³⁴⁶.

Assim, além de ser mais interessante, do ponto de vista territorial, econômico e ambiental, a manutenção da população nos locais originais de ocupação – ou nas suas proximidades – as relações culturais estabelecidas entre os moradores e as áreas ocupadas ressaltam o sentimento de territorialidade que lhes induz a querer permanecer na área, e que merece ser respeitado. É o que conclui Catherine Prost, sobre dois estudos de caso desenvolvidos no Município de Belém, um em área de baixada central, outro em área de baixada na periferia:

³⁴⁵ Denise Pegoraro relata uma situação de implantação de projeto de regularização fundiária sustentável no Município de Porto Alegre/RS, onde a recuperação de parte da vegetação ciliar da APP, conjugada a medidas de regularização fundiária e urbanística se mostrou como alternativa para mediação entre a manutenção do ecossistema e o provimento da habitação de interesse social. A autora ressalta a necessidade de se verificar as especificidades locais, ao invés de aplicar irrestritamente a legislação federal. PEGORARO, Denise Bonat. Recuperação de APP em Loteamento irregular de baixa renda. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, n°016, fev-mar/2008. pp.54-67. No mesmo sentido, Ellade Imparato destaca que, após anos e ineficiência na fiscalização e inibição de ocupações em área de proteção ambiental, a cidade de São Paulo vem flexibilizando a legislação ambiental protetiva em prol de medidas que contenham a expansão e melhorem as condições habitacionais das ocupações irregulares estabelecidas nestas áreas. IMPARATO, Ellade. A possibilidade de regularização fundiária na área de reserva do Guarapiranga: o caso de Nova Guarapiranga I e II. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, n°20, out-nov/2008. pp.44-58.

Também neste sentido, Sônia Oliveira e Rosângela Staurenghi citam a experiência do projeto Bairros Ecológicos, implantado nas áreas de ocupação irregular às margens dos Rios Tietê e Pinheiros, no Município de São Bernardo do Campo, Região Metropolitana de São Paulo. O projeto estimulava a participação popular, por meio da autoconstrução dos imóveis, e promovia capacitação ambiental dos residentes, a fim de qualificá-los enquanto agentes fiscalizadores e protetores do meio ambiente. A autora destaca que o êxito do programa foi sentido não apenas na perspectiva ambiental, mas, sobretudo da perspectiva social, uma vez que estimulou o sentimento de territorialidade, integração socioespacial e segurança da posse na população residente. OLIVEIRA, Sônia Lima de; STAURENGHI, Rosângela. **Pós-regularização urbanística e seus efeitos sócio-ambientais**. Disponível em <www.cidades.gov.br>. Acesso em 26 nov. 2007.

³⁴⁶ “A ocupação nas baixadas obedece igualmente a uma tradição regional, trazida do interior. Com efeito, a moradia tradicional do amazônico se localiza preferencialmente à beira dos rios, igarapés ou furos, principais vias de comunicação antes do desenvolvimento da malha viária a partir dos anos 60. (...) Esta familiaridade com a água certamente facilita a escolha de um terreno à margem de um rio. Além disso, o acesso à água autoriza a manutenção de higiene pessoal e da limpeza de roupa (se for água translúcida, mesmo que não potável) e da casa. (...) Esses elementos culturais explicam, junto com a dinâmica do mercado imobiliário em função da topografia, a escolha por terrenos inundáveis, até por ocupações na segunda léguas patrimonial, onde se encontram muito mais espaços secos livres do que na primeira léguas.”. PROST, Catherine. Urbanização de risco no trópico úmido. In: CASTRO, Edna (org.). **Belém de águas e ilhas**. Belém: Cejup, 2006. p.277.

“Embora essas áreas sofram de graves problemas sócio-ambientais, as populações nela residentes desenvolveram um sentimento de territorialidade, traduzido, inclusive, pela preferência, na ausência de ascensão social que permita morar num bairro melhor, em permanecer nos locais.

(...)

Não obstante os numerosos problemas de moradia, os habitantes de ambas as bacias afirmam sua vontade de permanecer nas respectivas áreas. Procuramos então *entender os motivos encorajando este apego territorial* no intuito de superar uma análise puramente economicista, que não é desprovida de fundamento, mas não explica o laço específico com os locais de residência. De fato, os habitantes afirmam geralmente não projetar uma mudança, não por falta de vontade, mas por falta de opção. Todavia, *na baixada da primeira légua patrimonial*, apesar da degradação do meio ambiente e da densidade excessiva ressentida pelos moradores, os entrevistados nos indicaram *diversas vantagens de morar na área, que podemos sintetizar pelo tema geral da proximidade em relação a vários tópicos: trabalho, comércio, mas também parentes, confirmando a idéia de um adensamento de parcelas por células de família em ampliação. A presença de infra-estrutura e, mais uma vez, a proximidade de meios de transporte* ilustram a importância de uma *integração concreta com o conjunto da cidade*. Em nome da agilidade proporcionada por essas vantagens de localização, a rarefação do espaço habitacional, tanto interno às casas, tanto externo, na escala da comunidade, é suportada como preço a pagar.

Já no Mata Fome, entre as razões mais frequentes da opção pelo Bairro, *o não pagamento de aluguel* alcança mais de 40% das respostas; um quarto dos questionários se refere também a uma razão muito próxima, que é *o acesso a um terreno*. Compensando, ou conformando-se com, a distância física do centro, os moradores da periferia citam *novas qualidades como calma, áreas verdes e espaço*. Vemos que os principais fatores que facilitam a identidade dos habitantes com seu bairro de moradia pertencem a categorias diferentes nos dois casos de estudo. Em função das respostas, sentimos uma adesão maior dos habitantes do Mata Fome com seu local, incluindo uma vontade mais forte de preservar o seu meio ambiente. À memória ainda viva de tempos em que o uso social de recursos naturais era possível, acrescentou-se uma esperança de inverter o processo de degradação ambiental através de um projeto de urbanização cuja lógica rompe com as intervenções de macro-drenagem realizadas até então na capital e em curso de conclusão no Barreiro.”³⁴⁷ (grifo nosso)

Vê-se, portanto, que vários fatores convergem para a conclusão de que, no caso das ocupações marginais consolidadas, situadas no Município de Belém, é mais interessante a permanência da população residente, com a introdução de melhorias urbanísticas e ambientais que venham a modificar a qualidade de vida da população e proporcionar-lhes integração ao conjunto da cidade formal, na qual estas ocupações se encontram inseridas de forma ambígua há décadas, prejudicando a igualdade nos espaços urbanos e o exercício do direito às cidades sustentáveis. É o que os dados revelam e é o que a população deseja.

É importante para a dimensão política da sustentabilidade urbana, que as intervenções do Poder Público se façam em consonância, tanto quanto possível, com os anseios da

³⁴⁷ PROST, Catherine. Urbanização de risco no trópico úmido. In: CASTRO, Edna (org.). **Belém de águas e ilhas**. Belém: Cejup, 2006. pp.286-289.

população, sob o paradigma da gestão democrático-participativa, corroborando o combate à especulação imobiliária e à segregação socioespacial³⁴⁸.

Ante todo o exposto, resta evidente a possibilidade de atingimento destes objetivos por meio da implementação de ações de regularização fundiária sustentável em áreas de ocupação de interesse social existentes nas margens de cursos d'água no Município de Belém, tal qual defendido ao longo deste trabalho, com vistas à promoção do direito à cidade sustentável para todos os cidadãos.

Por oportuno, é preciso verificar se a legislação municipal dá azo a este tipo de atuação do Poder Público, em conformidade com o que dispõe a CRFB/88, o Estatuto da Cidade e os demais diplomas legais que justificam ações de regularização fundiária sustentável.

4.3 O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO JURÍDICO DA SUSTENTABILIDADE URBANA: POSSIBILIDADES E LIMITAÇÕES DO PLANO DIRETOR DE BELÉM

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a obrigatoriedade do Plano Diretor para cidades com mais de vinte mil habitantes, definindo-o como o instrumento básico de desenvolvimento e expansão urbana. É ele, também, que define os critérios para cumprimento da função social da propriedade³⁴⁹, que devem ser estabelecidos com respeito às necessidades dos cidadãos no que concerne à qualidade de vida e justiça social, bem como às diretrizes elencadas no art. 2º do Estatuto da Cidade, dentre as quais se insere o direito às cidades sustentáveis³⁵⁰.

³⁴⁸ Saint-Clair Trindade Jr e outros, ao relatar experiências de “ressignificação” do espaço da orla de Belém, como a construção da Estação das Docas e do Mangal das Garças, confrontam dois modelos de gestão urbana: a gestão ‘político-ideológica’ e a gestão ‘democrático-participativa’, afirmando esta como a melhor maneira de viabilizar modificações espaciais que efetivamente vão ao encontro dos anseios da população. Um dos pilares deste modelo de gestão urbana é o ‘desenvolvimento urbano a partir de uma base sócio-espacial, procurando promover a sustentabilidade, não apenas ambiental, mas também econômica, política e sócio-cultural. Ademais, destacam como uma das estratégias que devem estar interligadas neste modelo de gestão, a “inversão de prioridades e regularização pública do solo, referindo-se, aqui, a duas coisas principais: a mudança nos investimentos, que deixam de estar voltados para grandes obras, a exemplo do sistema viário, para serem utilizados na prestação de serviços básicos (saúde, educação, transporte coletivo, etc.), de infra-estrutura (pavimentação, saneamento, contenção de encostas e etc.) e de habitação nas áreas periféricas; e a vinculação do uso do solo aos princípios da função social da propriedade e à distribuição equânime dos custos e dos benefícios da urbanização”. TRINDADE JÚNIOR, Saint-Clair C. da.; AMARAL, Márcio Douglas; SANTOS, Emanuel R. Costa. Estado, políticas urbanas e gestão do espaço na orla fluvial. In: CASTRO, Edna (org.). **Belém de águas e ilhas**. Belém: Cejup, 2006. pp.59-84.

³⁴⁹ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, 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.

§1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

³⁵⁰ O Estatuto da Cidade dispõe:

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 às 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.

A busca pela sustentabilidade multidimensional é contemplada em diversas disposições do Plano Diretor do Município de Belém – Lei nº. 8.655, de 30 de julho de 2008, a começar pelo elenco de princípios fundamentais contidos no art.3º do Plano:

Art. 3º. São princípios fundamentais para a execução da política urbana do Município de Belém:

I – função social da cidade, que compreende os direitos à terra urbanizada, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura e serviços públicos, ao transporte coletivo, à mobilidade e acessibilidade, ao emprego, trabalho e renda, à assistência social, bem como aos espaços públicos e ao patrimônio ambiental e cultural do Município;

II – função social da propriedade urbana (...);

III – sustentabilidade, que consiste no desenvolvimento local socialmente justo, ambientalmente equilibrado, economicamente viável, culturalmente diversificado, e política e institucionalmente democrática;

IV – gestão democrática (...).

Parágrafo único. Para garantir a função social da propriedade urbana, o uso e a ocupação do solo deverão ser compatíveis com a oferta de infra-estrutura, saneamento e serviços públicos e comunitários, e levar em conta o respeito ao direito de vizinhança, a segurança do patrimônio público e privado, a preservação e recuperação do ambiente natural e construído. (grifo nosso)

Vê-se que, o que é tratado pelo Estatuto da Cidade como direito à cidade sustentável³⁵¹, é identificado no Plano Diretor de Belém como função social da cidade. Para além da denominação, o que importa é o abrigo conferido pela legislação, apta a fundamentar planos e ações do Poder Público com vistas à promoção da sustentabilidade urbana, como forma de atenuar os problemas decorrentes da prevalência do modo capitalista de (re)produção do espaço urbano.

Nesse sentido, O Plano Diretor de Belém estabelece diretrizes para as diversas áreas de atuação do Poder Público Municipal: economia, educação, saúde, assistência social, cultura, esporte, lazer, habitação, saneamento, infraestrutura urbana, meio ambiente e ordenamento territorial³⁵². Ante a discussão suscitada neste trabalho, insta ressaltar as principais disposições acerca do ordenamento territorial municipal:

Art. 74. O ordenamento territorial do Município de Belém visa o planejamento e o desenvolvimento da cidade e da distribuição espacial da população e das atividades econômicas, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente, abrangendo os seguintes objetivos:

I – atender à função social da cidade e da propriedade;

II – promover uma cidade justa, fisicamente ordenada e economicamente sustentável;

III – ampliar as possibilidades de acesso a bens, serviços e equipamentos públicos;

³⁵¹ **Art. 2º.** A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do **direito a cidades sustentáveis**, entendido como 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 presentes e futuras gerações.³⁵¹ (grifo nosso)

³⁵² O Título III do Plano Diretor de Belém, intitulado “Dos objetivos e das diretrizes setoriais da política de gestão urbana”, é subdividido em Capítulos que tratam, sucessivamente, Da Política de Desenvolvimento Econômico (Capítulo I), Das Políticas Sociais (Capítulo II, que englobam educação, saúde, assistência social, patrimônio cultural, esporte e lazer, habitação), Da Política de Infra-estrutura e Meio Ambiente (Capítulo III, que engloba saneamento ambiental integrado, esgotamento sanitário, abastecimento de água, drenagem urbana, resíduos sólidos, mobilidade urbana, acessibilidade, meio ambiente). Vide Lei nº8.655/2008 do Município de Belém.

IV – promover a melhoria das estruturas territoriais destinadas à dinamização das atividades econômicas;

V – descentralizar atividades terciárias;

VI – melhorar as condições de mobilidade e acessibilidade;

VII – preservar ecossistemas de relevante interesse ambiental, promovendo o uso sustentável dos mesmos sempre que possível;

VIII – ampliar e melhorar a infra-estrutura e os serviços de saneamento básico.

(...)

Art. 77. A *estrutura espacial do Município de Belém* se configura pela sua subdivisão continental e insular e pela distribuição dos ambientes naturais e urbanos, por seus diversos usos e funções, dos sistemas de infra-estrutura e dos equipamentos públicos, *considerando:*

I – a rede hídrica da cidade, formada pelos cursos d’água e entendida, no conjunto dos demais elementos, como o mais importante sistema estruturador do ordenamento territorial da cidade;

II – os maciços vegetais, como forma de assegurar o patrimônio natural existente e promover o equilíbrio do ecossistema urbano;

III – as características morfológicas e tipológicas do ambiente urbano, em especial as áreas de ocupação espontânea fora dos padrões considerados formais, como modo de considerar a diversidade sociocultural;

IV – o saneamento ambiental, como elemento essencial para a melhoria das condições de habitabilidade;

V – a rede viária, como infra-estrutura integradora das diversas partes do Município de Belém e da Região Metropolitana, garantindo a mobilidade das pessoas e a circulação dos bens e serviços;

VI – a distribuição dos espaços públicos, equipamentos urbanos e serviços sociais, como meio de promoção de uma maior equidade social e espacial;

VII – a distribuição das centralidades terciárias, como forma de potencializar a formação dos novos pólos de comércio e serviços da cidade;

VIII – a localização dos assentamentos populares;

IX – a distribuição espacial dos usos e atividades urbanas. (grifos nossos)

Note-se que os objetivos legais (art.74 supra) e os pontos destacados na legislação como fatores importantes a serem levados em consideração quando do ordenamento territorial (art.77) coincidem com o acima exposto, no item 4.2, acerca das medidas necessárias a serem adotadas pelo Poder Público para a promoção da sustentabilidade urbana, tendo em vista as especificidades territoriais, sociais, culturais, econômicas e ambientais do Município de Belém.

Entretanto, carecem de integração os dispositivos legais, pois, apesar de mencionarem a importância dos cursos d’água para a configuração territorial do município, as ocupações espontâneas como manifestação de identidade sociocultural e a necessidade de melhoria do sistema de saneamento ambiental como condição *sine qua non* para a melhoria das condições habitacionais urbanas, não há nenhuma diretriz, ou consideração especial, especificamente estabelecida quanto à questão que envolve, simultaneamente, estes três aspectos: os assentamentos precários situados às margens de cursos d’água.

Diante da alta incidência deste tipo de ocupação no Município, acredita-se que seria interessante – senão necessário – que o Plano Diretor dispor, especificamente, sobre a questão e sobre a melhor forma de solucionar o conflito de interesses que se apresenta na situação³⁵³.

Neste trabalho, afirma-se que as ações de regularização fundiária sustentável, que promovam segurança da posse, implementem melhoramentos na infraestrutura urbana e primem pela permanência da população no local original da ocupação, são a melhor maneira de enfrentar o passivo socioambiental gerado por este tipo de ocupação, bem como combater a segregação socioespacial resultante do processo de periferização da população de baixa renda residente nas ocupações de interesse social, como mecanismo de indução à sustentabilidade urbana.

Ao tratar da Política de Habitação, o Plano Diretor de Belém dá *indícios* de que contempla tais preceitos, ao definir que constituem objetivos desta Política a promoção da regularização fundiária e urbanística dos assentamentos precários existentes, com prioridade à manutenção das famílias na área que seja objeto da intervenção, ou nas proximidades da mesma³⁵⁴.

Entretanto, logo em seguida às disposições supra mencionadas, o Plano elenca as ocupações às margens de cursos d'água no rol de situações de ocupação que são inviáveis para regularização, *in verbis*:

Art. 29. Lei específica deverá criar *instrumento próprio para garantir o direito à moradia da população que habita áreas onde não for viável a regularização urbanística e jurídico-fundiária, como as áreas de preservação ambiental, de risco, destinadas a usos públicos imprescindíveis e non aedificandi, como o leito de cursos d'água*, além de instituir um plano de reassentamento, prevendo:

- I – as etapas necessárias à recuperação do ambiente desocupado e o processo de reassentamento desta população para áreas próximas ao assentamento original, assegurando os laços socioeconômicos e de vizinhança da população afetada;
- II – a participação dos reassentados em todo o processo de planejamento e implementação da intervenção;
- III – a instituição de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). (grifo nosso)

Assim, em que pese a possibilidade – e, até mesmo, a necessidade – de o Município conferir trato diferenciado à questão da ocupação de interesse social às margens de cursos

³⁵³ Já foi mencionada anteriormente a constatação da importância das ações de regularização fundiária em ocupações às margens de cursos d'água no Município de Belém. Repise-se “(...) em Belém a questão da regularização fundiária aparece com importância destacada nas políticas públicas. Devido à especificidade da propriedade da terra, as ações corretivas quanto a loteamentos confundem-se com a regularização de favelas, ambos situados principalmente em áreas alagáveis ou alagadas.” In: IPEA. **Instrumentos de planejamento e gestão urbana e aglomerações urbanas – uma análise comparativa**. Brasília: IPEA, 2001. p.111.

³⁵⁴ Art. 26. A Política Municipal de Habitação visa a universalização do acesso à moradia com condições adequadas de habitabilidade, assegurando a transparência das ações relacionadas à gestão habitacional, tendo como objetivos:

- I – reduzir o déficit habitacional do Município;
- II – respeitar as formas tradicionais de organização social e as necessidades de reprodução espacial e cultural;
- III – priorizar a permanência das famílias em área objeto de intervenções urbanas ou em áreas próximas às mesmas;
- IV – promover a requalificação urbanística e a regularização fundiária dos assentamentos precários existentes

d'água – dadas as especificidades regionais – o Plano Diretor do Município de Belém se limita a inserir a modalidade de ocupação em um rol proibitivo para a regularização fundiária, aparentemente sem deixar margem à análise de cada caso concreto. Tal entendimento também transparece de outro dispositivo do Plano:

Art. 107. Não são passíveis de regularização urbanística e fundiária as ocupações localizadas em bens públicos de interesse coletivo, nas seguintes condições:

I – leitos e margens de cursos d'água e igarapés, saldo o disposto na Resolução nº369 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), de 28 de março de 2006;

II – áreas destinadas à realização de obras ou à implantação de planos urbanísticos de interesse coletivo;

III – faixas de domínio das redes de alta tensão, de adutoras, de canais e de vias de circulação. (grifos nossos)

Portanto, pelo que se observa das transcrições supra, o Plano Diretor do Município de Belém não se apresenta como reflexo do exercício da autonomia municipal para tratar de assuntos de interesse local, se restringindo à repetição de normas federais editadas nas décadas de 60 e 70 – quais sejam, o Código Florestal, de 1965 e a Lei de Parcelamento do Solo, de 1979 – e de resoluções editadas por órgão do Poder Executivo – como a Resolução nº. 369/2006 do CONAMA. Não haveria nada de errado nisso, não fosse o fato de tais diplomas legais não contemplarem as especificidades regionais de uma cidade amazônica, cuja relação com os cursos d'água é histórica e exige um trato diferenciado³⁵⁵.

Assim, o Plano Diretor de Belém se mostra falho no que concerne ao desempenho de seu papel de norma local, espelho das especificidades e realidades locais³⁵⁶. A despeito disso, nada obsta que o Poder Público atue com incidência das normas federais que se mostrarem mais adequadas ao sopesamento de valores que, necessariamente, deve ser feito quando se trabalha regularização fundiária de ocupações de interesse social às margens de cursos d'água, a exemplo da Lei nº. 11.977, de 2009, que trata da regularização fundiária de interesse social³⁵⁷.

4.4 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL NO MUNICÍPIO DE BELÉM: ALTERNATIVA AO DESENVOLVIMENTO DA RMB.

O padrão de urbanização verificado no Município de Belém revela claramente a reprodução do modelo capitalista de transformação do espaço urbano, marcadamente desigual

³⁵⁵ Vide item 3.2, páginas 68-73.

³⁵⁶ Segundo Nelson Saule Jr., “cabe aos municípios aplicarem as diretrizes gerais, de acordo com as suas especificidades e realidade local, devendo, para tanto, constituir uma ordem legal urbana própria e específica, tendo como instrumentos fundamentais a Lei Orgânica municipal e o Plano Diretor”. SAULE JR., Nelson. O Plano Diretor. In: MATTOS, Liana Portilho (org.). **Estatuto da Cidade Comentado**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. p.262.

³⁵⁷ Vide item 3.2, página 78 e seguintes.

e segregante. A vinculação entre o desenvolvimento econômico e as transformações urbanísticas são perceptíveis a partir do início do século XVII, pois o destaque da cidade pela exploração das “drogas do sertão” ocasionou a implantação de melhorias na infraestrutura e serviços urbanos. Porém, estes melhoramentos se restringiram às áreas predominante ocupadas pela população de maior renda.

Por outro lado, o Estado reforçou este viés segregante, na medida em que as ações intervencionistas implementadas, principalmente, pelo intendente Antônio Lemos, se pautaram por princípios do urbanismo estético, visando ao embelezamento da cidade em detrimento do atendimento das necessidades reais da totalidade dos residentes urbanos. Estas medidas, como o desfazimento das habitações multifamiliares, marcaram o início de uma legislação urbanística que estabeleceu padrões inatingíveis à população de baixa renda e obrigou-a a se retirar das áreas centrais da cidade.

Assim, nos anos de 1910, já era possível perceber, em Belém, a superposição dos três níveis de segregação de que trata Jean Lojkine: a área central da cidade – chamada de parte alta – era fartamente dotada de infraestrutura e serviços urbanos, sendo majoritariamente ocupada pelas residências e escritórios pertencentes à população de mais alta renda, enquanto a população de baixa renda residia em áreas periféricas, carentes de infraestrutura. A partir da década de 1940, a situação se agrava pelo início do processo de ocupação das áreas alagadas ou alagáveis existentes no Município de Belém.

Desta feita, o mercado imobiliário e o Estado moldaram a cidade de forma a transformá-la em um exemplo perfeito da apropriação capitalista do espaço, cuja insustentabilidade atual demanda a necessidade urgente de intervenção estatal, na busca pela transformação do modelo de desenvolvimento urbano, renovado pela ética igualitária incutida no ideal das cidades sustentáveis. O instrumento apontado neste trabalho enquanto mecanismo apto a promover esta renovação urbana é a regularização fundiária sustentável, compreendida como o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que objetiva a legalização e a melhoria das condições de moradia da população residente em ocupações de interesse social.

Diversas ações de regularização fundiária vêm sendo implementadas no Município de Belém, pelas diferentes esferas de governo e no âmbito de diferentes programas institucionais. O objetivo desta secção é verificar o paradigma de atuação dos Governos Federal e Estadual no âmbito de intervenções do Plano de Aceleração do Crescimento no Município de Belém. Para tanto, serão analisados os projetos e ações de intervenção nos assentamentos Riacho

Doce III e Taboquinha, ambos integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, executado no Estado do Pará pela Companhia de Habitação – COHAB³⁵⁸.

O PAC foi lançado no ano de 2007 pelo Governo Federal e é um programa de governo que objetiva, em última instância, promover o crescimento econômico do país, tendo como prioridade o investimento em infraestrutura, principalmente urbana. O PAC está sendo implantado em parceria com os Governos Estaduais, apresentando diversas frentes de atuação: social, econômica, estrutural, etc. No que concerne especificamente às melhorias das condições de habitabilidade das populações urbanas de baixa renda, o PAC intenta promover a regularização jurídica e urbano-ambiental de áreas de assentamento ilegal precário consolidado, nas quais se verifique o preenchimento dos requisitos previstos nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988: antiguidade da ocupação, utilização para fins de moradia familiar, não ser proprietário de outro imóvel e ocupar área não superior a 250 metros quadrados.

O cadastro previamente realizado no Município de Belém gerou a escolha de cinco áreas de intervenção: Comunidade Riacho Doce I, II e III, Comunidade Fé em Deus e Comunidade Taboquinha. Das áreas incluídas no Programa, serão analisadas apenas duas, devido suas especificidades socioambientais coincidirem com o objeto de estudo do presente trabalho: Riacho Doce III e Taboquinha.

Primeiramente será feita uma breve caracterização socioespacial de cada um das ocupações, com apresentação posterior da síntese de ações programadas para ser implantadas nas áreas. O objetivo é verificar, tão somente, se o planejamento e as ações desenvolvidas pelo Poder Público estão ocorrendo se forma consistente com o paradigma defendido neste trabalho.

A Comunidade Riacho Doce está localizada no bairro do Guamá, área central de Belém, na área compreendida entre a Rua Fé Em Deus, Rua Barão de Igarapé Miri, Passagem Ji Paraná, Avenida Tucunduba e Rua da Olaria, e lá foram cadastrados 470 imóveis de COHAB, dos quais 91% são de uso residencial. O assentamento se localiza às margens do Igarapé do Tucunduba e, em que pese 84% da população residente ter declarado a propriedade do imóvel, mais de 89% não possuem escritura pública – 269 famílias – denotando a irregularidade jurídica da ocupação como uma preocupação primordial. Mais de 40% dos residentes declaram ser o primeiro ocupante do imóvel, o que, por sua vez, corrobora o longo

³⁵⁸ Os dados referentes às obras do PAC foram gentilmente cedidos pela Companhia de Habitação do Estado do Pará, através de sua Assessoria de Planejamento.

período de formação da ocupação, já que esta área já conta com ocupação urbana desde a década de 1950, aproximadamente.

No que concerne à infraestrutura urbano-ambiental, mais de 50% das residências é edificada em madeira, sendo apenas 34% de alvenaria. A comunidade é integralmente atendida pela rede de abastecimento de água, mas apenas 32% dos residentes são atendidos pela rede de esgoto. O restante utiliza soluções individuais de eliminação de dejetos – como as fossas sépticas –, sendo que pelo menos 10% da população despejam o esgoto diretamente no ambiente, sem qualquer tratamento prévio. Mais de 84% dos imóveis são atendidos pelo fornecimento de energia elétrica e a proximidade dos equipamentos públicos e sociais – posto de saúde, escola, igreja, centro comunitário, posto policial, etc. – demonstra que o assentamento apresenta condições habitacionais razoáveis, sobretudo quando comparados a outros assentamentos objetos de intervenção do PAC, como a comunidade Taboquinha.

Por outro lado, a Comunidade Taboquinha está situada no Distrito de Icoaraci, no Município de Belém, na área compreendida pela Travessa do Cruzeiro, entre as Ruas 2 de Dezembro e 15 de Agosto, às proximidades do Igarapé Mata-Fome. A COHAB identificou 1751 imóveis no local, dos quais 1520 são de uso residencial. A situação registrária é pouco melhor do que a da Comunidade Riacho Doce III, considerando que 40% das famílias residentes já possuem escritura pública. Ressalte-se que 91% dos moradores declararam à COHAB ser proprietários dos imóveis, sendo que destes, 69% são os primeiros ocupantes, afirmando residirem na área há mais de dez anos.

No plano infraestrutural urbano-ambiental, é de se destacar que apenas 39% das residências são construídas em alvenaria, sendo 31% palafitas e 25% de madeira. Apesar de 86% dos imóveis serem atendidos pela rede de abastecimento de água e também de energia elétrica, a questão do saneamento é preocupante na área: apenas 14% da comunidade é atendida pela rede de coleta de esgoto e quase 45% dos imóveis apresentam despejo de dejetos diretamente no ambiente. Considerando que 52% dos imóveis da comunidade estão situados em áreas alagadas ou alagáveis, a melhoria das condições de saneamento é ponto-chave para a regularização fundiária da ocupação. A dotação de equipamentos públicos sociais também é bastante inferior à da Comunidade Riacho Doce III.

Tem-se, portanto, dois exemplos de ocupação de interesse social: o primeiro, de formação antiga, localizado em área central da cidade, cuja proximidade com o tecido urbano formal é apontado como o principal fator do desejo de permanência da população, a despeito da precariedade das condições habitacionais; o segundo, de formação mais recente, situado na periferia já adensada do município de Belém, com condições de habitabilidade bastante

inferiores ao primeiro, principalmente no que concerne aos tipos de moradia e ao provimento de saneamento básico, mas cujo interesse pela permanência é o mesmo, dada a inexistência de outras vias de acesso à terra urbana.

Em ambas as comunidades, a intervenção dos Governos Federal e Estadual prevê a regularização registrária, por meio da concessão de títulos de Concessão de Uso Especial para fins de Moradia, tendo em vista que a maioria da população ocupa estas áreas públicas há muitos anos para fins de moradia familiar, sem deter outra propriedade e sem exceder o limite de 250 metros quadrados da ocupação. O processo de titulação encontra-se em curso, sendo operacionalizado pela Secretaria de Patrimônio da União – SPU. Até o final do ano de 2010, 100% das famílias deverão dispor de seus títulos de CUEM outorgadas pelos Governos Federal e Estadual.

Para a regularização jurídica da posse, o cadastro sócio-econômico já fora concluído, tendo se desenvolvido em duas etapas. Em um primeiro momento os agentes de cadastro – funcionários de empresa terceirizada contratada através de licitação, especificamente para este fim – coletaram dados básicos sobre os residentes, sem informar a finalidade do registro. Posteriormente, de posse destes dados, foi feito o cadastro definitivo, com novas visitas a todos os imóveis, a fim de consolidar os dados iniciais. A técnica é utilizada a fim de evitar distorções da realidade ocupacional, no sentido de impedir a instalação “novos” moradores se insiram na comunidade, antes da realização do cadastro socioeconômico completo, e obtenham a titulação sem preencher os requisitos formais.

Interessante destacar a preocupação de gênero do projeto que, em obediência aos ditames do Estatuto da Cidade – sobre a titulação preferencial das mulheres chefes de família – apresentou como destaque o fato de que quase 50% dos domicílios são chefiados por mulheres, considerando-se ambas as áreas, sendo este percentual um pouco superior na ocupação da área no bairro do Guamá, em relação à Comunidade Taboquinha.

Além da concessão de títulos de posse, a intervenção prevê a melhoria das condições urbano-ambientais, pautadas, principalmente: pela ordenação territorial da ocupação, com implantação de sistema viário; substituição das unidades habitacionais por padrão de alvenaria; implantação de equipamentos urbanos de esporte e lazer; e, ampliação ou instalação do atendimento em saneamento, com vistas à diminuição do impacto ambiental da ocupação humana às margens de cursos d’água.

Em ambas as ocupações, a reorganização territorial da ocupação implicou que os imóveis situados na faixa de 30 metros das margens dos Igarapés fossem retirados e as famílias realocadas em locais dentro da própria comunidade, mas em área não-alagável, em

“terra firme”. No caso da comunidade Riacho Doce III, as famílias realocadas residirão nas unidades habitacionais do Residencial Liberdade, que está em fase de construção, em área cedida pela Universidade Federal do Pará, próxima ao local original da ocupação. Na comunidade Taboquinha, os realocados serão contemplados com unidades habitacionais do Residencial Verequete, já em fase de acabamento, localizado a menos de 100 metros do lugar que ocupavam originalmente.

É de se notar que as realocações só ocorreram em situações cuja permanência das famílias no mesmo local se mostrava inviável, até mesmo porque no caso das faixas de terra situadas a trinta metros das margens dos igarapés, os projetos prevêem a recomposição da vegetação ciliar e a edificação de corredores ecológicos, que abrigarão equipamentos de lazer e esportes, servindo de área de convivência da comunidade.

As realocações foram necessárias em menos de 10% dos imóveis cadastrados e a oferta de áreas nas proximidades das Comunidades viabilizou o restabelecimento em áreas no próprio local da ocupação original, ou em áreas bastante próximas, demonstrando a persecução do objetivo precípua de permanência da população residente, primando-se pela manutenção dos vínculos sociais, econômicos e culturais, seja na ocupação na área central da cidade, seja na ocupação na área periférica. O aspecto importante da permanência da população é a possibilidade de refrear a reprodução do padrão capitalista segregante.

A criação destas condições favoráveis à permanência da população incentiva o sentimento de integração ao tecido urbano formalmente construído pelo Poder Público e pelo mercado imobiliário, favorecendo à percepção da igualdade e o exercício do direito às cidades sustentáveis. No que concerne à sustentabilidade, é imperioso que se a análise de uma perspectiva multidimensional, ultrapassando a análise meramente econômica das realidades urbanas, mas passando-se a uma análise que contemple as vertentes social, ambiental, cultural e política da questão da ocupação as margens de cursos d'água, sobretudo em se tratando de ocupações urbanas consolidadas há anos.

Em que pese a previsão de interessantes intervenções urbano-ambientais em ambas as áreas analisadas, o projeto carece de preocupação sócio-econômica, inexistindo vertente que considere a questão da geração de emprego e renda como um próprio aspecto do incentivo à permanência. Portanto, apesar do avanço que esta prática governamental representa, ainda se percebe a falta de uma intervenção efetivamente multidimensional no que concerne à sustentabilidade.

As obras ainda se encontram em estágio incipiente, o que impede que seja feita uma análise mais acurada dos efeitos das ações quanto à melhoria de vida da população residente e

a permanência no local original da ocupação. Estão sendo concluídas as obras infra-estruturais de saneamento e arruamento, aguardando-se a conclusão das obras das novas áreas residenciais que abrigarão as famílias realocadas para que seja dado início à recuperação ambiental das áreas de preservação permanente.

Estão previstas, no bojo das ações, a atuação de grupos de promoção de consciência ambiental, que pretendem demonstrar à população o benefício das melhorias implementadas e a necessidade de as próprios moradores zelarem pela preservação do meio ambiente circundante. Porém, ainda não se efetivou esta etapa do projeto.

Neste cenário, percebe-se que a questão da regularização fundiária no Município de Belém deve ser voltada à efetivação de melhoria nas condições de vida da população de mais baixa renda e na manutenção dos benefícios sociais objetivados com as ações. É preciso desenvolver mecanismos que inibam a chamada expulsão pelo mercado, pois não se afigura justo que o Poder Público implemente melhorias infraestruturais nas ocupações de interesse social e, posteriormente, estas áreas sirvam ao provimento de novas oportunidades de investimento ao mercado imobiliário formal.

É justamente por isso que se defende, neste trabalho, que a questão ambiental não pode ser utilizada indiscriminadamente como argumento de oposição à permanência da população nos locais originais de ocupação, em se tratando de ocupação de interesse social situadas às margens de cursos d'água, pois já se viu em outras ocasiões, como no exemplo do Bairro do Umarizal, que à expulsão da população de baixa renda e à implantação melhoramentos urbanísticos, se segue a exploração da área pelo mercado imobiliária, perpetuando o processo de exclusão socioespacial e diferenciação intraurbana característica do capitalismo.

É preciso evitar um novo Umarizal. A mudança paradigmática operada pela noção de sustentabilidade urbana implica que se busquem mecanismos para que os benefícios implantados pelo Poder Público com finalidade social, sejam efetivamente usufruídos pela população de baixa renda, e não sirvam aos interesses do mercado imobiliário.

Por outro lado, a proteção ambiental deve se mostrar bastante mais eficaz se o Poder Público e a sociedade atuarem de forma a prevenir ocupações ilegais em áreas ambientalmente sensíveis, pois o que se observa é que, ao mesmo tempo que alguns argumentam pela necessidade de remoção da população de baixa renda das áreas às margens de cursos d'água, muitos outros empreendimentos ilegais surgem e se consolidam em áreas com as mesmas características, até mesmo com chancela do Poder Público.

Conforme demonstrado acima, no item 4.2, o Município de Belém e sua Região Metropolitana ainda contam com vasta área de preservação ambiental intacta, sendo necessário, atualmente, exercer o controle sobre as ocupações ilegais que se pretendem instalar. Assim é que se precisa coibir a argumentação pseudo-ambientalista que requer a remoção da população de baixa renda das áreas às margens de cursos d'água, mas não combate a implantação de condomínios residenciais construídos por grandes incorporadoras imobiliárias em áreas de preservação permanente.

De certo que a atuação reparadora, operada por meio da regularização fundiária e ocupações de interesse social, precisa caminhar *pari passu* às ações preventivas de formação de novas ocupações, como forma de evitar que se forme um círculo vicioso de ocupação ilegal, regularização fundiária e comercialização do solo urbano. Porém, por ora, acredita-se restar respondido o questionamento sobre como compatibilizar a necessidade de preservação ambiental com o atendimento das necessidades sociais da população habitante de ocupações de interesse social situadas às margens de cursos d'água.

Assim, em que pese a legislação municipal – Plano Diretor do Município de Belém – não conferir o trato específico a este problema urbano local, a legislação federal abordada ao longo deste trabalho é amplamente favorável ao tipo de intervenção aqui defendida, o que se ratifica pela exposição das ações do Programa de Aceleração do Crescimento. Desta feita, conclui-se pela possibilidade de utilização do sistema de direitos insculpido no ordenamento jurídico pátrio, a fim de pautar a construção de um novo modelo urbano norteado pelo direito à cidade sustentável e fundamentado na igualdade entre todos os cidadãos.

5 CONCLUSÃO

O histórico do processo de urbanização capitalista demonstrou que, apesar de a organização espacial ser essencial ao bom funcionamento do sistema capitalista, o planejamento e a política urbanas acabam sendo limitados pela utilização da propriedade privada urbana como fonte de renda – por meio da locação de imóveis e pela especulação imobiliária – bem como pela carência de investimentos na implementação dos equipamentos e serviços urbanos - meios de transporte coletivo, saneamento, sistema educacional, assistência à saúde, lazer, trabalho, entre outros.

A atuação estatal, por sua vez, revelou-se preponderantemente influenciada pelos interesses do mercado e dos segmentos sociais de mais alta renda, falhando na consecução dos propósitos a que se propunha: o atendimento das demandas sociais. Somadas, a atuação do mercado capitalista e do Estado resultaram na diferenciação espacial, segregando os residentes urbanos em razão de sua classe social e da qualidade do espaço urbano ocupado.

O neoliberalismo, a globalização, e a intensificação do processo de urbanização mundial, agravaram as condições de desigualdade nos espaços urbanos, que restaram caracterizados pela segregação socioespacial da população de baixa renda e as baixas condições de habitabilidade das áreas carentes de infraestrutura e serviços urbanos, o que não raramente está associado à produção de danos ambientais.

O paradigma do desenvolvimento sustentável, em sua abordagem multidimensional, permite o enfrentamento destes problemas urbanos de forma integrada, em suas perspectivas social, territorial, ambiental, cultural, econômica e política. O ideal ético da sustentabilidade revela-se, ainda, como paradigma excelente à sustentação de valores como a igualdade e a justiça, servindo à atenuação da forma capitalista de apropriação dos espaços urbanos e à promoção de mudanças no planejamento e política de desenvolvimento urbano.

Mas a reforma urbana não é mera divagação teórica. A transformação urbana que se faz necessária atualmente pode ser concretizada a partir do próprio sistema de direitos consolidados, que tem como inspiração o discurso mesmo da sustentabilidade. O conceito de cidades sustentáveis revela a busca equilíbrio multidimensional igualitário no âmbito das cidades.

A discussão que se iniciou no Brasil, se expandiu para o mundo em razão da generalidade dos problemas urbanos e, assim, o referencial jurídico firmado pelas Agenda 21 e Agenda Habitat, bem como pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade, permitem afirmar a persecução de um novo modelo de cidade, mais harmônico, com melhores condições de habitação e, sobretudo, melhores condições de convivência.

Isto porque ao ideal da sustentabilidade urbana é subjacente a concepção de igualdade, de respeito às formas plurais de vida, de exercício de cidadania e de percepção de pertencimento efetivo ao corpo das cidades formalmente construídas pelo mercado e pelo Poder Público.

A questão da segregação socioespacial urbana precisa ser enfrentada não apenas como uma questão técnica – como fora outrora tratada, quando do paradigma urbanista estético elitista da primeira metade do século XX – mas sim como uma questão de filosofia de vida, a fim de que sejam repensados os padrões de consumo – inclusive de consumo do solo urbano – e seja redefinido o modelo de sociedade que o mundo objetiva desenvolver.

É certo que os padrões de apropriação urbana atual não podem ser mantidos, sob pena de as sociedades urbanas entrarem em colapso – territorial, social, cultural, ambiental, político e econômico – e, nesse sentido, a sustentabilidade urbana se mostra como uma excelente via alternativa a guiar os destinos do desenvolvimento urbano contemporâneo.

A teoria desenvolvida por Ronald Dworkin revela que é possível – e necessário – que se busque a igualdade de recursos entre os indivíduos a fim de atenuar as regras do puro *laissez-faire* e implementar uma concepção de capitalismo liberal atenuado, preocupado, também, com o atendimento às demandas sociais básicas, ou seja, com o respeito à dignidade humana e aos direitos humanos.

O conteúdo do direito às cidades sustentáveis, assegurado na Lei nº. 10.257/2001 revela-o como direito fundamental, fazendo sobressair o duplo dever do Estado: de adotar medidas que resguardem e protejam esse direito, bem como de planejar e implementar ações que se voltem à promoção e à maximização deste direito. A teoria de Ronald Dworkin ratifica este entendimento e embasa-o filosoficamente, coordenando a construção de um referencial jurídico teórico-normativo para o combate às desigualdades socioespaciais intra-urbanas.

Para conferir densidade prática a esta argumentação teórico-normativa, o instituto da regularização fundiária sustentável demonstrou potencial para atuar nos dois aspectos de necessário enfrentamento na questão da segregação espacial urbana: a segurança da posse e a integração da população ao conjunto da cidade.

No caso deste trabalho, no qual se estudou a questão das ocupações ilegais de interesse social situadas às margens de cursos d'água, restou claro que cada situação em concreto demanda análise e soluções particulares, mas restou assente que não é mais possível ignorar o problema da ilegalidade da ocupação de maior parte das cidades brasileiras, não apenas pelos danos ambientais causados por este tipo de ocupação, mas, principalmente, pelos gravíssimos

danos éticos, sociais, culturais, políticos e econômicos que esta vivência parcial da cidade implica a estes cidadãos residentes nestas áreas.

É preciso regularizar, mas como? É preciso regularizar de forma a contribuir para o estancamento do problema da proliferação de ocupações ilegais, e não contribuindo para a sua reprodução. As políticas de remoção relacionadas às ações de regularização fundiária perpetuam os problemas relacionados à ocupação ilegal do solo, na medida em que não se mostram como ações eficazes na integração do indivíduo àquela sociedade à qual ele pretendia pertencer ao se inserir ambigualmente em seu território.

É inegável que o aspecto da localização territorial da ocupação é fator de extremo peso no sucesso ou insucesso da ação de regularização. Portanto, é preciso que os gestores públicos e o mercado imobiliário apresentem opções de moradia bem localizada, dotada de infraestrutura urbana, voltada ao segmento social de menor poder aquisitivo.

A necessidade de cumprimento da função social da propriedade urbana, bem como das funções da cidade, aliados à regularização fundiária sustentável e norteados pela busca da sustentabilidade urbana, revelam um novo paradigma de acesso à forma urbana: o longo período de ocupação confere aos ocupantes o direito de reconhecimento da legitimidade de as posse ou propriedade – seja pela concessão de direito de uso para fins de moradia, seja pelo reconhecimento da usucapião urbana –, bem como permite que estes indivíduos sejam integrados à sociedade e ao espaço urbano, em sua totalidade.

Acredita-se restar claro que, diante dos objetivos e valores insculpidos no instituto de regularização fundiária sustentável, a questão da proibição de ocupação das margens de cursos d'água revela-se secundária, devendo prevalecer os interesses que resultarão na tentativa de igualação dos indivíduos e não no aprofundamento de suas desigualdades.

Ora, se mais de 80% dos cidadãos brasileiros estão residindo em cidades, não faz sentido que as áreas urbanas recebam o mesmo tratamento ambiental restritivo que as áreas rurais. É muito mais viável – socialmente, culturalmente, territorialmente, politicamente – que sejam protegidos os intactos recursos existentes nas áreas urbanas intocadas deste Brasil e, por sua vez, sejam melhoradas as condições de habitação dos residentes urbanos, sem a oposição de argumentos pseudo-ambientalistas a obstar a promoção da verdadeira reforma urbana.

A legislação pátria outorga a autonomia necessária ao ente municipal para que este possa legislar em assuntos de interesse local, podendo, ainda, definir os padrões urbanísticos e ambientais específicos para cada caso concreto. Ademais, o ordenamento jurídico brasileiro também é expresso em relegar ao segundo plano a opção pela remoção da população residente

nas ocupações ilegais, fatores estes que corroboram a possibilidade de permanência da população de baixa renda no local original da ocupação ilegal.

Se a proteção conferida ao meio ambiente – aí inclusas as margens de cursos d'água – se dá pela mesma razão da busca pela sustentabilidade urbana – respeito à dignidade da pessoa humana, não há como se pensar que possa haver conflito entre as disposições de ambos os segmentos jurídicos, sendo imprescindível que estes sejam analisados à luz dos princípios superiores de nosso ordenamento jurídico, a fim de se manter a coerência e a integridade que se esperam do direito enquanto diretriz do ordenamento social.

Pois bem, se o ordenamento jurídico é uno, deve-se perquirir uma análise dos eventuais conflitos normativos que ensejem a melhor operacionalização possível de direitos, de forma a maximizar o gozo dos direitos humanos. Nem sempre, as normas possivelmente aplicáveis em determinadas situações poderão ser dotadas implementadas. Não raramente, é necessário que se opte, naqueles determinados casos, por aquela que melhor corresponda ao atendimento último do ordenamento jurídico: o respeito e a promoção da dignidade humana.

Em se tratando de ocupações ilegais situadas às margens de cursos d'água, entende-se que deve prevalecer o atendimento às necessidades básicas da população de baixa renda, que já é grupo socialmente e economicamente vulnerável, não se afigurando justo que sejam vulnerabilizados de outras formas – territorialmente, por exemplo – so o argumento de proteção ao meio ambiente.

De certo que não se está a afirmar que sempre, em toda e qualquer hipótese, devem prevalecer os interesses dos ocupantes em detrimento dos possíveis malefícios ambientais advindos da ocupação irregular das margens de cursos d'água. O que se está a combater é a expulsão da população de baixa renda e, eventualmente, a posterior apropriação destes mesmos espaços urbanos pelo mercado imobiliário e pelos proprietários urbanos de mais alta renda.

As discussões suscitadas neste trabalho não se mostram importantes apenas no plano teórico, pois os dados revelados sobre o Município de Belém e sua região metropolitana revelam que a questão da ocupação ilegal das margens de cursos d'água faz parte do cotidiano das cidades, principalmente das cidades amazônicas.

O histórico da ocupação urbana do Município de Belém revelou que o acesso desigual à terra urbana, a carência de infraestrutura e serviços urbanos, a atuação do mercado imobiliário e as características geográficas do território citadino amazônico ocasionaram a ocupação informal das margens de cursos d'água. A influência dos interesses econômicos

sobre a conformação territorial urbana também se fizeram notar quando do destaque da região no cenário econômico nacional.

Por outro lado, no caso de Belém, a atuação estatal implicou na ocupação primitiva da periferia da cidade, o que acelerou o processo de diferenciação espacial das áreas centrais – ocupadas pela população de mais alta renda, e fartamente equipada com serviços e infraestrutura urbana – e as áreas periféricas. Assim, no cenário de uma típica urbanização capitalista, o crescimento da cidade e o adensamento populacional provocaram o aumento da desigualdade no acesso à terra urbana de qualidade.

Todos estes fatores, somados, revelaram um Município cujo padrão de desenvolvimento urbano necessita ser revisto e revertido, sob pena de se tornar inviável dentro de pouco tempo. As limitações territoriais, geográficas, econômicas, culturais e ambientais existentes no Município de Belém, e em outros municípios amazônicos, tornam imperiosa a implementação da reforma urbana, a partir do ideal de cidades sustentáveis.

Em que peses todas as possibilidades conferidas aos municípios para tratarem de forma específica as suas peculiaridades urbano-ambientais, o Município de Belém não se utilizou desta faculdade, conforme restou demonstrado na análise do Plano Diretor. Porém, os princípios e diretrizes instituídos na lei municipal podem ser aliados à legislação federal a fim de embasar planos e ações que se voltem à promoção da igualdade e da justiça social no espaço urbano.

Tanto é que, a despeito do Plano Diretor de Belém ser silente sobre a questão da regularização fundiária às margens de cursos d'água, as ações dos Governos Federal e Estadual se pautam pelos parâmetros estabelecidos pela legislação federal – mormente, a Lei nº. 10.257/2001 e Lei nº. 11.977/2009 – a fim de adaptá-la à realidade local e possibilitar que a regularização fundiária cumpra as finalidades a que se pretende.

Portanto, resta visualizada a possibilidade de utilização da regularização fundiária sustentável como instrumento de integração socioespacial da população de baixa renda, com vistas à consecução do direito às cidades sustentáveis e à renovação ética urbana, que passa a ser calcado em valores de igualdade e justiça social.

REFERÊNCIAS

Agenda 21. Disponível em www.cidades.gov.br. Acesso em 04 dez 2007.

Agenda Habitat. www.unhabitat.org. Acesso em: 15 jan 2009

AFONSO, Miguel Reis; MINEIRO, Edilson Henrique. Áreas urbanas consolidadas e as propostas de regularização fundiária sustentável. In: BENJAMIN, Antônio Herman; LECEY, Eladio; CAPPELLI, Sílvia (orgs.). **Anais do Congresso Internacional de Direito Ambiental - Meio ambiente e acesso à justiça: flora, reserva legal e APP.** São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007. pp. 593-603. (vol.1).

AGUIAR, Carlos; BORBA, Tereza. Regularização fundiária e procedimentos administrativos. In: ROLNIK, Raquel (org.). **Regularização fundiária plena: referências conceituais.** Brasil: Ministério das Cidades, 2007. pp. 190-249.

AGUIAR, Douglas Vieira de. Tradição urbana e vilas populares de Porto Alegre. In: **Revista Magister de Direito Imobiliário, Registral, Ambiental e Urbanístico, nº1, ago-set/2005.** PP.70-86.

AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. Apontamentos acerca da aplicação do Código Florestal em áreas urbanas e seu reflexo no parcelamento do solo In: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Temas de Direito Urbanístico, 2/** (coordenador geral José Carlos de Freitas). São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2000. pp.275-295.

ALFONSIN, Betânia. O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: ROLNIK, Raquel (org.). **Regularização fundiária plena: referências conceituais.** Brasil: Ministério das Cidades, 2007. PP.69-98

_____. Cidade para todos/Cidade para todas – vendo a cidade através do olhar das mulheres. In: FERNANDES Edésio; ALFONSIN, Betânia (org.). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais.** Belo Horizonte: Del Rey, 2006. pp. 253-264.

_____. Da invisibilidade à regularização fundiária: a trajetória legal da moradia de baixa renda em Porto Alegre. In:FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. (coord. E co-autores). **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano.** Belo Horizonte: Del Rey, 2003. pp.157-172.

_____. Da usucapião especial de imóvel urbano.In: MATTOS, Liana Portilho. **Estatuto da Cidade Comentado.** Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. pp. 151-166.

_____. Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia: garantindo a função social da propriedade pública. In: OSÓRIO, Letícia Marques (org.). **Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras.** Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002. pp. 157-172.

_____. Regularização fundiária: um imperativo ético da cidade sustentável – o caso de Porto Alegre. In: SAULE JÚNIOR, Nelson (coord.). **Direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis**. São Paulo: Max Limonad, 1999. pp. 157-172

ALFONSIN, Jacques Távora. Do “diga que não estou” à relação entre pobreza e função social da terra no Brasil. In: FERNANDES Edésio; ALFONSIN, Betânia (org.). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. pp.61-76

_____. 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: Sérgio Antônio Fabris, 2002. 61-75.

ALTVATER, Elmar. Os desafios da globalização e da crise ecológica para o discurso da democracia e dos direitos humanos. In: HELLER, Agnes *et al.* **A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999. pp.109-153.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 10. ed. Rio de Janeiro: 140el140n Júris, 2007.

BARROS, Henrique Lins de. População, transporte e informação In: In: BRANDÃO, Carlos Antônio Leite. **As cidades da cidade**. Belo Horizonte: UFMG, 2006. pp.101-112.

BECK, Ulrich. **La sociedad 140el riesgo: hacia una nueva modernidad**. Paidós, 1986. pp.11-92.

BELÉM. Lei nº. 8.655/2009. **Plano Diretor**. Disponível em www.belem.pa.gov.br. Acesso em 15 jan 2009.

BELLI FILHO, Nilton. O inquérito policial como instrumento alternativo para investigação dos loteamentos clandestinos. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Temas de direito urbanístico, 2/** (coordenador geral José Carlos de Freitas). São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. Pp.313-327

BELLO FILHO, Ney de Barros. Dignidade da Pessoa Humana e o Direito Fundamental ao ambiente. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico, nº13, ago-set/2007**. pp.14-23.

BENATTI, José Heder; FISCHER, Luly Rodrigues da C. As áreas protegidas no Brasil: uma estratégia de conservação dos recursos naturais. COSTA, Paulo Sérgio Weyl A. (coord.), **Direitos Humanos em concreto**. Curitiba: Juruá, 2008. pp.225-256.

BERÉ, Cláudia Maria. Regularização fundiária do parcelamento do solo. In: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Temas de Direito Urbanístico, 4/** (coordenador Daniel Roberto Fink). São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2005. pp.202-217.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Manual de Regularização Fundiária Plena**. Brasília-DF: Secretaria Nacional de Programas Urbanos/Aliança de Cidades, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 01 dez 2008.

BRASIL. Lei nº. 11.977/2009. **Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências**. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 07 jan 2009.

BRASIL. Lei nº. 11.445/2007. **Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências**. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 07 jan 2009.

BRASIL. Lei nº. 10.257/2001. **Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes para a política urbana e dá outras providências**. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 07 jan 2009.

BRASIL. Medida Provisória nº2.220/2001. **Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências**. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 07 jan 2009.

BRASIL. Lei nº. 6.766/79. **Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências**. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 07 jan 2009.

BRASIL. Decreto-lei nº. 271/1967. **Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador, concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências**. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 07 jan 2009.

BRASIL. Lei nº. 4.771/65. **Institui o Novo Código Florestal Brasileiro**. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 07 jan 2009.

BRAZ, Vera Nobre. Belém: o estuário, o saneamento e a balneabilidade. In: CASTRO, Edna (org.). **Belém de águas e ilhas**. Belém: Cejup, 2006. pp.45-58.

BUENO, Laura Machado de Mello; MONTEIRO, Pedro Cauê Mello Rosa. Planos diretores, aspectos urbanísticos e ambientais na regularização fundiária. In: ROLNIK, Raquel (org.). **Regularização fundiária plena: referências conceituais**. Brasil: Ministério das Cidades, 2007. pp. 250-295.

BUENO, Laura Machado de Mello. **Regularização em áreas de proteção ambiental no ambiente urbano**. Disponível em <www.cidades.gov.br>. Acesso em 26 nov. 2007.

_____. **O tratamento especial de fundos de vale em projetos de urbanização de assentamentos precários como estratégia de recuperação das águas urbanas**. Disponível em <www.cidades.gov.br>. Acesso em 26 nov. 2007.

CANEPA, Carla. **Cidades Sustentáveis: o município como locus da sustentabilidade**. São Paulo: RCS editora, 2007.

CAPRA, F. **O ponto de mutação**. São Paulo: Cultrix, 2006.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Contextualização. In: MINISTÉRIO DAS CIDADES. SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. **Política Habitacional e a integração urbana de assentamentos precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos**. Brasília-DF, 2008. pp.13-45.

CARDOSO, Fernanda Lousada. Comentários à Medida Provisória nº2.220/2001: Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia e Autorização de Uso para Fins Comerciais. In: **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico, nº10, fev-mar/2007**. pp. 83-99.

CARVALHO, Patryck Araújo. Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia: Experiência do Município de Osasco (SP) na Gestão para Registro dos Títulos junto aos cartórios de registro de imóveis. In: **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico, nº22, fev-mar/2009**. pp.36-53

CASTRO, Edna; SANTOS, Maria Antonieta. Belém de águas e portos: ação do Estado e modernização na superfície. In: CASTRO, Edna (org.). **Belém de águas e ilhas**. Belém: Cejup, 2006. pp.25-43.

CAVALCANTI, Clóvis. Política de governo para o desenvolvimento sustentável: uma introdução ao tema e a esta obra coletiva. In: CAVALCANTI, Clóvis (Org.). **Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 1997. pp.21-40.

CHESNAIS, François. Um programa de ruptura com o neoliberalismo. In: HELLER, Agnes *et al.* **A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999. pp.77-107.

CONAMA. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução nº. 302/2002**. Disponível em www.mma.gov.br. Acesso em 07 jan 2009.

CONAMA. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução nº. 303/2002**. Disponível em www.mma.gov.br. Acesso em 07 jan 2009.

CONAMA. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução nº. 369/2006**. Disponível em www.mma.gov.br. Acesso em 07 jan 2009.

COSTA, Lúcia Maria Sá Antunes. Rios urbanos e o desenho da paisagem. In: COSTA, Lúcia Maria Sá Antunes (org.). **Rios e paisagens urbanas em cidades brasileiras**. Rio de Janeiro: Prourb/FAU/UFRJ, 2006. pp.9-16.

COSTA, Antônio Maurício Dias da. “Uma metrópole na floresta”: representações do urbano na Amazônia. In: FRÚGOLI JÚNIOR, Hugo; ANDRADE, Luciana Teixeira de; PEIXOTO, Fernanda Áreas (orgs.). **A cidade e seus agentes: práticas e representações**. Belo Horizonte: PUC Minas/Edusp, 2006. pp.150-173.

D’ALMEIDA, Bruna Gonçalves; VIEIRA, Judith Costa. Áreas de Preservação Permanente no contexto Amazônico. In: BENJAMIN, Antônio Herman; LECEY, Eladio; CAPPELLI, Sílvia (orgs.). **Anais do Congresso Internacional de Direito Ambiental - Meio ambiente e acesso à justiça: flora, reserva legal e APP**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007. pp.133-141. (vol.2)

DENALDI, Rosana. Estratégias de enfrentamento do problema: Favela. MINISTÉRIO DAS CIDADES. SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. **Política Habitacional e a integração urbana de assentamentos precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos**. Brasília-DF, 2008. 61-76.

DIAS, Daniella. **Desenvolvimento urbano: princípios constitucionais**. Curitiba: Juruá, 2005.

DIEGUES, Antônio Carlos (org.). **O mito moderno da natureza intocada**. São Paulo: Edusp, 1994. pp.19-44.

DUARTE, Cristóvão Fernandes. Belém, cidade das águas grandes. In: COSTA, Lúcia Maria Sá Antunes (org.). **Rios e paisagens urbanas em cidades brasileiras**. Rio de Janeiro: Prourb/FAU/UFRJ, 2006. pp.177-187.

DWORKIN, Ronald. **A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade**. Trad. Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

DWORKIN, Ronald. **O império do direito**. 2.ed. Trad. Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

FARIA, José Eduardo (org.). **Direitos Humanos, direitos sociais e justiça**. São Paulo: Malheiros, 1994.

FARIAS, Talden. A edificação urbana à margem dos rios e de outros reservatórios de água em face do Código Florestal. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico, nº10, fev-mar/2007**. pp.38-55.

FAURE, Jean-François; PROST, Tereza; CASTRO, Edna. Avaliação multitemporal da expansão urbana e de seus efeitos na Área Metropolitana de Belém e Região das ilhas. In: CASTRO, Edna (org.). **Belém de águas e ilhas**. Belém: Cejup, 2006. pp.179-202.

FAVRETO, Rogério; FUHRO, Vaneila Magali Muller. Núcleo de loteamentos: a experiência de Porto Alegre/RS. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord. e co-autores). **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte, Del Rey, 2003. PP.79-94

FERNANDES, Edésio. Políticas de Regularização Fundiária: confrontando o processo de crescimento informal das cidades latino-americanas. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico nº6. Jun-Jul/2006**. PP.28-42; OSÓRIO, Letícia Marques. Acesso à terra e legislação na América Latina. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico nº20. Out-Nov/2008**. PP.83-114.

_____. Regularização fundiária Plena. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico nº16 – Fev-Mar/2008**. PP.25-33.

_____. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. In: ROLNIK, Raquel (org.). **Regularização fundiária plena: referências conceituais**. Brasil: Ministério das Cidades, 2007. pp. 34-67.

_____. Programas de Regularização fundiária: estado do conhecimento. In: **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico, nº9, dez-jan/2007**. pp. 41-50.

_____. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: FERNANDES Edésio; ALFONSIN, Betânia (org.). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. pp. 3-24.

_____. Preservação ambiental ou moradia? Um falso conflito. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord.). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. pp. 356-358.

_____. Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. In: MATTOS, Liana Portilho (org.) **Estatuto da Cidade comentado**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. pp.31-64

_____. Um novo estatuto para as cidades brasileiras In: OSÓRIO, Letícia Marques (org.). **Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002. pp. 7-14.

_____. Direito urbanístico e política urbana no Brasil: uma introdução. In: FERNANDES, Edésio (org.). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo horizonte: Del Rey, 2001. pp. 9-52.

_____. Regularização de favelas no Brasil: problemas e perspectivas. In: SAULE JÚNIOR, Nelson (coord.). **Direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis**. São Paulo: Max Limonad, 1999. pp. 127-156.

_____. Direito do urbanismo: entre a “cidade legal” e a “cidade ilegal”. Direito e urbanização no Brasil. In: FERNANDES, Edésio. **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. pp. 3-13.

_____. Direito e urbanização no Brasil. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. pp. 203-232.

FINK, Daniel Roberto *et alli.*. Área de Preservação Permanente e sua regulamentação pelo CONAMA . In: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Temas de Direito Urbanístico, 4/** (coordenador Daniel Roberto Fink). São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2005. pp.321-346.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 8.ed. rev. atual. e ampl.. São Paulo: Saraiva, 2007.

FREITAS, José Carlos de. Loteamentos Clandestinos: uma proposta de prevenção e repressão. In: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO. **Temas de direito urbanístico, 2/** (coordenador geral José Carlos de Freitas). São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2000. pp.321-349.

GAGLIANO, Pablo Stolze. Controvérsias constitucionais acerca do usucapião coletivo. In: **Revista Magister de Direito Imobiliário, Registral, Ambiental e Urbanístico, nº5, abr-maio/2006**. PP.42-47.

GOMES, Christianne Luce. Lazer e Cidade. In: BRANDÃO, Carlos Antônio Leite. **As cidades da cidade**. Belo Horizonte: UFMG, 2006. pp.171-184.

GONDIM, Linda Maria de Pontes. Crescimento urbano, direito à habitação e regularização fundiária. In: RORIGUES, Francisco Luciano Lima (org.). **Estudos de direito constitucional e urbanístico em homenagem à Prof. Magnólia Guerra**. São Paulo: RCS editora, 2007. pp. 307-325.

GRANZIERA, Maria Luiza M.; GALLO, Gabriela Neves; JACCOUD, Cristiane Vieira. Discricionariedade administrativa e desenvolvimento sustentável de atividades de utilidade pública, interesse social e baixo impacto ambiental em áreas preservação permanente. In: BENJAMIN, Antônio Herman; LECEY, Eladio; CAPPELLI, Sílvia (orgs.). **Anais do Congresso Internacional de Direito Ambiental - Meio ambiente e acesso à justiça: flora, reserva legal e APP**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007. pp.567-576. (vol.1)

GRAZIA, Grazia de (et alli.). **O desafio da sustentabilidade urbana**. Rio de Janeiro: Projeto Brasil Sustentável e Democrático FASE/IBASE, 2001.

GRAZIA, de Grazia. Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas. In: OSÓRIO, Letícia Marques (org.). **Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002. pp. 15-38.

GUIMARÃES JÚNIOR, João Lopes. Direito x Urbanismo: a aplicação da lei sobre parcelamento do solo urbano e os aspectos sociais, políticos e econômicos relacionados ao urbanismo e ao déficit habitacional. In: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Temas de Direito Urbanístico/** (coordenador geral José Carlos de Freitas). São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999. pp.105-121.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. A cidade ilegal – espaço de anulação de cidadania. In: BRANDÃO, Carlos Antônio Leite. **As cidades da cidade**. Belo Horizonte: UFMG, 2006. pp.157-169.

HAONAT, Ângela Issa. **O Direito Ambiental em face da qualidade de vida: em busca do trânsito e do transporte sustentáveis**. São Paulo: RCS editora, 2007.

HARDIN, Garret. **Tragedy of the Commons**. Science, vol.162. December 1968.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005. (Coleção Geografia e Adjacências).

HERSCHMANN, Stela Luz Andreatta. As áreas de preservação permanente e a aplicabilidade do Código Florestal nas áreas urbanas. In: BENJAMIN, Antônio Herman; LECEY, Eladio; CAPPELLI, Sílvia (orgs.). **Anais do Congresso Internacional de Direito Ambiental - Meio ambiente e acesso à justiça: flora, reserva legal e APP**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007. pp.639-650. (vol.2)

IBGE. **Censo demográfico 1940/2000. Estatísticas do século XX**. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. Disponível em www.ibge.gov.br. Acesso em 15.12.08

IMPARATO, Ellade. O usucapião constitucional urbano. In: SAULE JÚNIOR, Nelson (coord.). **Direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis**. São Paulo: Max Limonad, 1999. PP.203-238.

IPEA. **Instrumentos de planejamento e gestão urbana e aglomerações urbanas – uma análise comparativa**. Brasília: IPEA, 2001. (Série Gestão do uso do solo e disfunções do crescimento urbano, vol.1)

KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes**. Lisboa: Edições 70, 1995.

KRELL, Andreas J. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os (des)caminhos de um direito constitucional “comparado”**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002.

KUHN, Thomas. **A estrutura das revoluções científicas**. 9.ed. São Paulo: Perspectiva, 2007

LEAL, Rogério Gesta. **Direito urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

LEÃO, Netuno; ALENCAR, Carla; VERÍSSIMO, Adalberto (orgs.). **Belém sustentável 2007**. Belém: Imazon – Instituto do Homem e do Meio Ambiente da Amazônia, 2008. (Série Cidades Sustentáveis, 2)

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e Política**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. (Trad. Margarida Maria de Andrade e Sérgio Martins).

_____. **O direito à cidade**. 4. ed. São Paulo: Centauro, 2006. (Trad. Rubens Eduardo Frias).

LEITAO, Lúcia; LACERDA, Norma. A função urbanística da usucapião. In: In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **A lei e ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. pp. 59-75.

LIMA, José Júlio. Segregação socioespacial e forma urbana: Belém no final dos anos 90. In: FERNANDES, Edésio; VALENÇA, Márcio Moraes (orgs.). **Brasil urbano**. Rio de Janeiro: Mauad, 2004. pp.147-170.

LIMA, Martônio Mont`Alverne Barreto; Gondim, Linda Maria de Pontes. Espaço público e direitos de cidadania na cidade contemporânea. In: RORIGUES, Francisco Luciano Lima (org.). **Estudos de direito constitucional e urbanístico em homenagem à Prof. Magnólia Guerra**. São Paulo: RCS editora, 2007. pp.421-455.

LIRA, Ricardo Pereira. Direito urbanístico, estatuto da cidade e regularização fundiária. In: RORIGUES, Francisco Luciano Lima (org.). **Estudos de direito constitucional e urbanístico em homenagem à Prof. Magnólia Guerra**. São Paulo: RCS editora, 2007. pp. 509-527.

LOJKINE, Jean. **O Estado Capitalista e a questão urbana**. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental brasileiro**. 15ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2007.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Federalismo, amianto e meio ambiente: julgado sobre competência. In: CANOTILHO, J. J. GOMES; LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007. pp.219-229.

MAGALHÃES, Alex Ferreira. O direito das favelas no contexto das políticas de regularização: a complexa convivência entre legalidade, norma comunitária e arbítrio. In: **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico, nº21, dez-jan/2009**. PP.60-84.

MARQUES, Eduardo (coord.) **Assentamentos precários no Brasil urbano**. Brasília: Ministério das Cidades – Secretaria nacional de Habitação / CEBRAP, 2007.

MARTINS, Maria Lucia Refinetti. Os desafios da regularização de assentamentos urbanos precários. In: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Temas de Direito Urbanístico 4/** (coordenador Daniel Roberto Fink). São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2005. pp.25-38.

MARUM, Jorge Alberto de Oliveira. Meio Ambiente e Direitos humanos. **Revista de Direito Ambiental, nº28, ano 7, out-dez/2002.** pp.-117-138.

MATTOS, Liana Portilho. Limitações urbanísticas à propriedade. In: FERNANDES, Edésio (org.). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil.** Belo horizonte: Del Rey, 2001. pp. 55-75.

MAURER, Beatrice. Notas sobre o respeito à dignidade da pessoa humana...ou pequena fuga incompleta em torno de um tema central. In: SARLET, Ingo W. **Dimensões da dignidade: ensaios de filosofia do direito e direito constitucional.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. pp.61-87

MENDONÇA, Jupira Gomes de. Legislação urbanística e segregação socioespacial em Belo Horizonte. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord.). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais.** Belo Horizonte: Del Rey, 2006. pp. 301-318.

MENEZES, Joyceane Bezerra. O município e a preservação dos recursos hídricos. In: RORIGUES, Francisco Luciano Lima (org.). **Estudos de direito constitucional e urbanístico em homenagem à Prof. Magnólia Guerra.** São Paulo: RCS editora, 2007. pp.273-289.

MENHEM, Rachel Teixeira Fares. As APPS urbanas – aplicação do Código Florestal no espaço urbano. In: BENJAMIN, Antônio Herman; LECEY, Eladio; CAPPELLI, Sílvia (orgs.). **Anais do Congresso Internacional de Direito Ambiental - Meio ambiente e acesso à justiça: flora, reserva legal e APP.** São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007. pp.625-638. (vol.1)

MILARÉ, Edis; COIMBRA, José Ávila A. Antropocentrismo x Ecocentrismo na ciência jurídica. **Revista de Direito Ambiental, nº36, ano 9, out-dez/2004.** pp.9-41.

MONTEIRO DOS SANTOS, Marcus Vinícius. Loteamentos irregulares e clandestinos – a improbidade administrativa decorrente da omissão dos agentes públicos no seu dever de fiscalização. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO. **Temas de direito urbanístico, 2/** (coordenador geral José Carlos de Freitas). São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. Pp.241-253.

MONTEIRO, Manoel Sérgio da Rocha. Da impossibilidade de aquisição de imóvel urbano em área de invasão por meio do usucapião constitucional: uma abordagem sócio-jurídica. In: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO. **Temas de direito urbanístico, 2/** (coordenador geral José Carlos de Freitas). São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. Pp.119-126.

MUKAI, Toshio. A impossibilidade de alteração, pelos municípios, dos limites para as áreas de preservação permanente previstos pelo artigo 2º do Código Florestal e as inconstitucionalidades da Resolução nº303/2002-CONAMA. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico, nº19, ago-set/2008**. pp.5-8.

NEVES, Marcelo. Entre subintegração e sobreintegração: a cidadania inexistente. In: FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE. **Revista Academia**. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 1992 n.LXXV. pp.77-103.

NUNES, Antônio José Avelãs. **Neoliberalismo e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

OBERRATHER, Andrea; VARELA, Luciano S.; MORETTO, Simone S.; SOMENSI, Simone; PRESTES, Vanessa B.. Loteamento Clandestino Vila Viçosa – Porto Alegre: desafios enfrentados na regularização urbanística e jurídica. In: **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico, nº15, dez-jan/2008**. PP.22-47.

ORLANDI NETO, NARCISO. Regularização do parcelamento do solo. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Temas de direito urbanístico, 2/** (coordenador geral José Carlos de Freitas). São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2000. Pp.353-364.

OSÓRIO, Letícia Marques. Direito à cidade como Direito Humano coletivo. In: FERNANDES Edésio; ALFONSIN, Betânia (org.). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. pp.193-214.

OSÓRIO, Letícia; MENEGASSI, Jacqueline. A reapropriação das cidades no contexto da globalização. In: OSÓRIO, Letícia Marques (org.). **Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002. pp. 39-60.

OST, François. **A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do direito**. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

PARÁ. Secretaria Executiva de Desenvolvimento urbano e regional. **Diretrizes de ordenamento territorial para a Região Metropolitana de Belém**. Belém: SEDURB, 2006.

PAUPÉRIO, Artur Machado. **Introdução ao Estudo do Direito**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

PASSOS, J.J. Calmon de. Meio Ambiente e Urbanismo: Compreendendo, hoje, o Código Florestal de ontem. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico, nº7, ago-set/2006**. pp. 37-51.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Cidadania e res publica: a emergência dos direitos republicanos**. Brasília: Revista Informação Legislativa. Ano 34. N. 136. Out-dez 1997. pp.286-318.

PINHEIRO, Carla. O direito ambiental como dimensão do direito urbanístico. In: RORIGUES, Francisco Luciano Lima (org.). **Estudos de di-reito constitucional e urbanístico em homenagem à Prof. Magnólia Guerra**. São Paulo: RCS editora, 2007. PP.79-87.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. Municípios e Meio Ambiente: a necessidade de uma gestão urbano-ambiental. **Revista Magister de Direito Imobiliário, Registral, Ambiental e Urbanístico, nº4, fev-mar/2006**. pp.5-28.

PROST, Catherine. Urbanização de risco no trópico úmido. In: CASTRO, Edna (org.). **Belém de águas e ilhas**. Belém: Cejup, 2006. pp. 271-292.

RABENHORST, Eduardo Ramalho. Dignidade humana e moralidade democrática. In: **Dignidade humana e moralidade democrática**. Brasília: Brasília Jurídica, 2001.

REALE, Miguel. Da validade da norma jurídica. **Lições preliminares de direito**. 27 ed. São Paulo: Saraiva, 2002. pp.105-116.

RIBEIRO, Karla Tereza Silva. Ocupação histórica e evolução urbana em Belém-Pará. **Água e saúde humana em Belém**. Belém: Cejup, 2004. pp.81-133. (Coleção Megam/2)

RODRIGUES, Eliene Jacques. **Banidos da cidade unidos na condição - Cidade Nova: espelho da segregação social em Belém**. Belém: UFPA/NAEA, 1998.

ROMEIRO, Paulo Somlanyi; CARDOSO, Patrícia de Menezes. O tratamento da regularização fundiária nos planos diretores municipais. In: **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico, nº8, out-nov/2006**. PP.52-53.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002. pp.89-92.

_____. Equitable development on a healthy planet – transition strategies for the 21st Century. **Report of the Hague Symposium on “Sustainable development: from concept to action”**. Netherlands: ONU, 1991. (Synthesis report for discussion prepared by Professor Ignacy Sachs).

SALDANHA, Valéria Lima. A criação dos espaços territoriais protegidos. In: RORIGUES, Francisco Luciano Lima (org.). **Estudos de direito constitucional e urbanístico em homenagem à Prof. Magnólia Guerra**. São Paulo: RCS editora, 2007. pp.547-564.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 7 ed. São Paulo: Edusp, 2007.

SARLET, Ingo W. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição de 1988**. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SAULE JÚNIOR, Nelson. A relevância do direito à cidade na construção de cidades justas, democráticas e sustentáveis. In: SAULE JÚNIOR, Nelson (org.) **Direito urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2007. pp. 27-82.

_____. O direito à moradia como responsabilidade do estado brasileiro. In: SAULE JÚNIOR, Nelson (coord.). **Direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis**. São Paulo: Max Limonad, 1999. pp.63-126.

SÁ, João Daniel Macedo. Reserva Legal e Área de Preservação Permanente: aplicabilidade da legislação federal no contexto amazônico – Estado do Pará. In: BENJAMIN, Antônio Herman; LECEY, Eladio; CAPPELLI, Sílvia (orgs.). **Anais do Congresso Internacional de Direito Ambiental - Meio ambiente e acesso à justiça: flora, reserva legal e APP**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007. pp.345-362 (vol.1)

SILVA, Jacqueline Severo da. A usucapião especial urbana, o Estatuto da Cidade: limites e possibilidades. In: OSÓRIO, Letícia Marques (org.). **Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002. PP.137-156.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 4.ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 5.ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, Ricardo Toledo. Acesso à infra-estrutura e aos serviços urbanos: requisito de preservação ambiental e de cidadania. In: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Temas de Direito Urbanístico/** (coordenador geral José Carlos de Freitas). São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999. pp.59-81.

SOUZA, Jessé. **A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica**. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: Editora UFMG/IUPERJ, 2006.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Alguns aspectos da dinâmica recente da urbanização brasileira. In: FERNANDES, Edésio (org). **Brasil urbano**. Rio de Janeiro: Mauad, 2004. pp.57-74.

STIFELMAN, Anelise. Áreas de Preservação Permanente em zona urbana. In: BENJAMIN, Antônio Herman; LECEY, Eladio; CAPPELLI, Sílvia (orgs.). **Anais do Congresso Internacional de Direito Ambiental - Meio ambiente e acesso à justiça: flora, reserva legal e APP**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007. pp.101-115. (vol.1)

TELLES JUNIOR, Goffredo. **Iniciação na Ciência do Direito**. São Paulo: Saraiva, 2001.

TOLEDO, José Augusto Ribeiro; ABDALLA, Gustavo Francis. Política de Habitação com regularização fundiária: um estudo de caso no município de Juiz de Fora/MG. In: **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, nº23, abr-maio/2009. PP.58-67.

TORRES, Marcos Abreu. Estatuto da Cidade: sua interface no meio ambiente. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, nº8, out-nov/2006. pp.95-113.

TRINDADE JÚNIOR, Saint-Clair C. da.; AMARAL, Márcio Douglas; SANTOS, Emanuel R. Costa. Estado, políticas urbanas e gestão do espaço na orla fluvial. In: CASTRO, Edna (org.). **Belém de águas e ilhas**. Belém: Cejup, 2006. pp.59-84.

VIEIRA, Fernanda Carolina Costa. Regularização Fundiária em Recife: participação popular e superação dos desafios. In:FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. (coord. E co-autores). **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. pp.115-124.

VIEIRA, José Ribas. **A cidadania: sua complexidade teórica e o Direito**. Brasília: Revista de Informação legislativa. Ano 34. N.135. Jul-Set1997. pp.219-224.

VITA, Álvaro de. **Justiça liberal: argumentos liberais contra o neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

ZANCHET, Rovená. Áreas de Preservação Permanente: um desabafo quanto a sua abrangência, sua resistência junto ao meio urbano e um estudo de caso envolvendo o parcelamento do solo para instalação de loteamento. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, nº13, ago-set/2007. pp.49-85.