

O MEIO AMBIENTE E A OCUPAÇÃO IRREGULAR DO ESPAÇO URBANO

Maria Sulema M. de Budin Pioli

Bióloga e advogada, especialista em direito ambiental pela USP, mestranda em saúde ambiental na FSP/USP, pesquisadora associada do NISAM/USP, consultora em meio ambiente.
sulema@usp.br

Antonio Carlos Rossin

Engenheiro industrial químico (FEI-PUCSP) e engenheiro sanitário (FSP-USP), mestre e doutor em saúde pública pelo Imperial College da Universidade de Londres. Professor doutor da Faculdade de Saúde Pública da USP.
acrossin@usp.br

RESUMO

A acelerada urbanização ocorrida no Brasil, aliada ao desequilíbrio da distribuição de renda, gerou cidades com assentamentos humanos periféricos que refletem e perpetuam as desigualdades sociais e econômicas. Exclusão social, degradação ambiental, violência urbana, desemprego, incapacidade de intervenção do Estado na implementação de políticas públicas eficazes de proteção ambiental e inclusão social, são vetores de concentração da riqueza produzida, gerando um círculo vicioso difícil de quebrar.

O direito serve à solução de conflitos emergentes da sociedade: é instrumento, não fim em si mesmo. É desse modo que pode ser entendida a implantação de política urbana, consubstanciada nas leis de proteção ambiental e no Estatuto da Cidade, como elemento constitutivo da estratégia de desenvolvimento do país. E essa estratégia deve ser revestida pelos fatores sociais, ambientais e econômicos equalizados, de modo a integrar o planejamento e a gestão na implementação das políticas públicas.

PALAVRAS-CHAVE

Reforma urbana, espaço urbano periférico, Estatuto da Cidade.

ABSTRACT

The accelerated urbanization process that happens in Brazil, allied with the income distribution disequilibrium, generate cities with peripheral human nesting that reflect and perpetuate the social and economic inequalities. Social exclusion, environment degradation, urban violence, unemployment and State incapacity to interfere in the implementation of efficient public policies for environment protection and social inclusion are vectors of produced wealth concentration, generating a vicious circle that are difficult to break.

The legal system serves to solve society emergent conflicts: it is the instrument, not the end itself. This is the way to understand the implantation of urban policies, in conjunction with the environmental protections laws and the Urban Policy Law, as element of the country development strategy. In addition, this strategy should work equalized with social, environment and economic factors.

KEY WORDS

The brazilian urban reform, peripheral urban space and poverty, brazilian urban law.

INTRODUÇÃO

Os ciclos econômicos brasileiros produziram o desenho urbano atual: todo o processo de acumulação concentrou, em um espaço mais estrito, pessoas, atividade produtiva, infraestrutura e ação estatal. No contexto histórico, em todas as fases econômicas houve produção de riqueza, mesmo diante de problemas estruturais da economia brasileira, de difícil superação. Entretanto, a sociedade tem certa dificuldade na distribuição da riqueza gerada, o que afasta de vez do Estado de bem-estar social preconizado pela democracia.

As cidades brasileiras se modelaram segundo a ocupação centro-periferia, refletindo um modo próprio de apropriamento social, econômico e ambiental do espaço urbano. No centro ficavam a infraestrutura e os equipamentos urbanos, as atividades públicas e privadas, e as habitações da população de maior renda. Já na periferia, sem equipamentos urbanos e infraestrutura, com precária provisão de serviços, a ocupação era de população de baixa renda.

Destaca a professora Sueli Ramos Schiffer, a respeito do contexto histórico e da ótica de investimentos em infraestrutura, na formação do espaço urbano: *“Argumenta-se que o processo de constituição do mercado unificado brasileiro tenha se dado como requisito para a manutenção da hegemonia econômica do capital paulista. Tal processo impôs transformações no território nacional, já que direcionou investimentos públicos e privados e exigiu a implantação de infra-estruturas regionais para romper com os espaços fragmentados gerados a partir do período colonial.”* (DEÁK; SCHIFFER, 1999, p. 75)

E continua: *“A ampliação do mercado interno envolve concomitantemente o desenvolvimento das forças produtivas, o que pode levar a contestações quanto à condução da acumulação segundo os interesses da classe dominante. Aliar a necessidade de alargamento territorial do mercado nacional ao controle do processo de acumulação resultou em fases distintas ao nível da condução da economia, caracterizadas pela alternância entre expansão e certa contração da acumulação interna e, conseqüentemente, do desenvolvimento das forças produtivas.”* (DEÁK; SCHIFFER, 1999, p. 75)

Expõe, a eminente professora, que *“(....) o processo de unificação do mercado nacional, praticamente concluído no início dos anos de 1970, significou, em níveis macroeconômico e do espaço econômico nacional, uma concentração espacial de atividades produtivas e de capital no Estado e na Região Metropolitana de São Paulo. As transformações na territorialidade brasileira resultantes reforçaram a metrópole paulista como ‘centro nacional’: locus da maior concentração de população e empregos nos setores secundário e terciário, epicentro das ligações rodoviárias, aéreas, telecomunicacionais, da demanda energética, de tecnologia de ponta, da difusão de padrões de consumo (....)”* (DEÁK; SCHIFFER, 1999, p. 75).

Diante do quadro econômico e estrutural, pode-se afirmar que as ocupações irregulares são reflexos dos ciclos econômicos no crescimento urbano desordenado, da concentração de renda e da ausência do Estado.

Evidente que se torna obrigatória a relativização da ausência do Estado, uma vez que as populações a habitarem áreas urbanas irregulares servem-se de entes estatais para exercício de direitos

civis, socorrem-se do Poder Judiciário em questões trabalhistas e de família, mas não contam com ações de segurança pública, por exemplo, o que gera guetos urbanizados sem lei e ordem, cuja gestão fica relegada aos grupos do crime organizado. Pode-se divisar iniciativas governamentais bem como iniciativas das comunidades, na proposição de soluções para a falta de condições dignas e sustentáveis naquelas ocupações, reivindicando ações do poder público e propondo ações conjuntas, mas elas não têm o condão de, *per se*, espriar as práticas bem-sucedidas a outras comunidades.

POLÍTICA URBANA — ESTATUTO DA CIDADE

Foi sancionada, em 10 de julho de 2001, Lei n. 10.257, que instituiu o Estatuto da Cidade (EC). Nela estão estabelecidas normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana, segundo a disposição constitucional de função social e ambiental da propriedade. Entrou em vigor no dia 10 de outubro de 2001 e é poderoso instrumento de gestão urbana, por introduzir instrumentos jurídicos e de planejamento, os quais poderão efetivar o reordenamento urbano, segundo critérios de sustentabilidade. São instrumentos que possibilitam aos gestores públicos ações efetivas de planejamento urbano e da expansão urbana, de forma a tornar o meio urbano ambiente no qual a sociedade possa desenvolver-se de maneira sustentável.

A finalidade principal da referida lei encontra-se no parágrafo único de seu artigo 1º: *“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" (o destaque é nosso).

As diretrizes estão listadas no artigo 2º, que as estabelece para consecução da política urbana: tratam da garantia do direito a cidades sustentáveis; da gestão democrática; da cooperação entre os governos e a iniciativa privada, bem como os demais setores da sociedade, no processo de urbanização; do planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do município, e do território sob sua área de influência; da oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população; da ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar a deterioração das áreas urbanizáveis e a poluição e a degradação ambiental; da integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, com vista ao desenvolvimento econômico; a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira; da proteção, preservação e recuperação dos meios ambientes natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico, dentre outras.

Assume, a política urbana, em suas diretrizes, todas as premissas da proteção ambiental e da sustentabilidade urbana, pela via do planejamento. Aferir sustentabilidade ao planejamento urbano implica na integração das políticas urbanas e de meio ambiente, no modesto modo de entendimento dos autores.

Como determina o Estatuto da Cidade, cumpre ao município a aprovação do plano diretor. Também merece destaque que a propriedade urbana só cumprirá sua função social se atender às exigências (constitucionais) fundamentais de ordenação da cidade, expressas no plano diretor (artigo 182, §§ 1º e 2º).

Assim, estão à disposição dos administradores urbanos, dos planejadores, e mesmo dos que assumem responsabilidade política quando eleitos, instrumentos para refazer os planos diretores municipais e mesmo de norte para a expansão urbana não-selvagem. Do mesmo modo, tendem a direcionar os administradores dos municípios os quais compõem as regiões metropolitanas.

O EC estabelece instrumentos jurídicos de gestão urbana como regras para parcelamento do terreno urbano e desapropriação (como penalidade – como tal, paga não previamente em dinheiro, pelo preço justo, mas com títulos da dívida pública, o que leva à desoneração da administração pública).

São exemplos daqueles instrumentos: a gestão pela participação dos vários segmentos da sociedade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (artigo 2º, II); IPTU progressivo no tempo, voltado aos imóveis que descumpram sua função social (artigo 7º); a possibilidade de concessão de direito de superfície (artigo 21); outorga onerosa do direito de construir (artigo 28); previsão de usucapião especial de imóvel urbano – antecipado pelo artigo 183, CF/88; mas a lei trata, também, da modalidade de usucapião especial coletivo (artigos 9º a 14); possibilidade de operações urbanas consorciadas (artigo 32); transferência do direito de construir (artigo 35) e o estudo de impacto de vizinhança (artigo 36), dentre outros.

Os instrumentos jurídicos de gestão urbana têm, na verdade, objetivo precípuo de impulsionar qualidade de vida nas cidades, sempre tendo em vista o desenvolvimento sustentado.

Cumpre ressaltar que a função socioambiental da propriedade está prevista nos artigos 5º, inciso XXIII; 170, inciso VI; 182, § 2º; 186, inciso II; e 225 da Constituição Federal (CF/88). Aliando-a aos princípios da prevenção, da precaução e do poluidor-pagador, tem-se que o direito de propriedade é dotado de um conteúdo claramente definido pelas normas do ordenamento jurídico, mas se trata de um direito limitado, cujos limites estão delineados de acordo com as concepções da sociedade em que ele se insere.

A tutela e a defesa do meio ambiente estão previstas como um dos requisitos da função social da propriedade (artigos 170, VI; 182, § 2º; e 186, II da CF). Destarte, a função ambiental é um de seus elementos constitutivos.

As imposições urbanísticas, especialmente de segurança sanitária e de salubridade pública, entre outras, também passaram a caracterizar restrições ambientais ao uso das propriedades, como previsto em vários diplomas legais, como o artigo 180 da Constituição Estadual de São Paulo, por exemplo. A propriedade deve, ainda, adequar-se à utilização dos recursos naturais disponíveis, preservando o meio ambiente (artigo 186, II da CF/88), caracterizando uma nova função da propriedade: a função ambiental. Ainda que assim não fosse, o novo Código Civil, no parágrafo 1º do artigo 1.228, assume a função ambiental da propriedade.

Como o objetivo de expor a função ambiental da propriedade urbana serve ao propósito de demonstrar a exequibilidade ou não dos instrumentos

de planejamento e gestão ambiental urbana, dispostos no Estatuto da Cidade, deve-se sublinhar que o atendimento às imposições ambientais implica na limitação do direito do proprietário, se o uso pretendido potencialmente possa degradar a qualidade do ambiente.

Nos termos do artigo 3º, III da Lei n. 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA) poluição é a degradação da qualidade ambiental resultante das atividades que direta ou indiretamente: prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; afetem, desfavoravelmente, a biota e as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente e lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos. Daí resulta o entendimento que o proprietário tem atualmente limitado seu direito de propriedade, se sua ação é danosa à coletividade ou ao bem comum. Ademais, o direito de poluir, ou por outra, causar degradação ambiental, não pode ser reconhecido.

Então, claro está que usos nocivos da propriedade, no que tange à degradação ambiental, não são mais admitidos, nem em função do direito pleno do proprietário, mesmo que, óbice àquele uso, implique em prejuízo do direito de propriedade (retirando, dessa maneira, do proprietário, o direito de uso e gozo de sua propriedade como classicamente disposto no antigo Código Civil), uma vez que está em jogo um bem muito maior, o meio ambiente, reconhecido constitucionalmente como um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida (artigo 225, CF/88).

O planejamento da expansão urbana com instrumentos jurídicos e de políticas públicas do Estatuto da Cidade pode, efetivamente, promover o direcionamento

das ações políticas no sentido de equacionar o planejamento urbano. Entretanto, o mesmo instrumento que se mostra valioso deve ser utilizado como componente de uma estratégia de desenvolvimento, o qual assuma de vez o caos instalado nas metrópoles brasileiras, e direcione as soluções, dado que as questões mais prementes são relacionadas à inclusão social.

DESENVOLVIMENTO URBANO E O DIREITO À HABITAÇÃO

O Estatuto da Cidade (EC) se constitui em um avanço social sem precedentes: tem por finalidade promover o planejamento urbano de forma sustentável, e como objetivo principal a qualidade de vida das pessoas que moram em aglomerados urbanos e em cidades, bem como busca a proteção ambiental como forma de melhoria da qualidade de vida.

Está consagrado aos cidadãos o princípio da participação, o que pode ser aferido nas diretrizes do Estatuto da Cidade. Os planos diretores devem contar com a participação popular, não só em seu processo de elaboração e votação, mas, principalmente, na implementação e gestão das decisões do plano. Os instrumentos de democratização da gestão urbana visam, afinal, à garantia de direitos sociais. Na garantia de direitos sociais, *“A reflexão sobre as formas de deliberação do Estado constitui uma tradição que se desenvolve ao longo da tradição ocidental, ganhando corpo, sobretudo, no século XX, com a efetiva ampliação de áreas nas quais o pensamento político se realiza, a saber: a filosofia política, a ciência política, a antropologia política e as ciências jurídicas.”* (BERNARDES, 2003, p. 63)

Cumprir apresentar, sumariamente, como se deu a garantia dos direitos sociais, historicamente, e como é o tratamento constitucional vigente, para extrair o fundamento constitucional do direito à habitação e ao meio ambiente, ecologicamente equilibrado. A evolução das sociedades humanas apontou para o desenvolvimento conjunto de técnicas e diferenciação do modo de produção dos produtos necessários à manutenção delas, e também para o aumento da complexidade das próprias relações das quais as sociedades dependiam. Desse modo, os primitivos agrupamentos humanos se desenvolveram, incrementaram sua estrutura, tornaram-se complexos e cresceram até atingir as proporções atuais.

Também o modo de relações entre as pessoas, e entre as comunidades diversas, apontou para modificações extremas. Dessa maneira, quando antes não havia possibilidade de assegurar igualmente mínimos direitos humanos a todos, a partir da Revolução Francesa, em 1789, foi construído o alicerce da preservação das garantias individuais.

Houve, principalmente a partir do século 18, uma evolução na tutela e garantia de direitos, definida em três gerações: uma 1ª geração de garantia de direitos de liberdade, referindo-se aos direitos individuais; uma 2ª geração, a qual se refere à tutela e garantia de direitos sociais e políticos, pertinente aos direitos coletivos; e uma 3ª geração de garantia de direitos difusos, os que não são considerados individualmente nem coletivamente, mas estão difundidos por toda a sociedade. Por conta dessa nova visão social, como finalidade precípua de garantia da ordem social, o direito a incorpora. Foi editada a Declaração Universal dos Direitos Humanos, pela ONU, em 1948, e as regras contidas neste documento passaram a conceder subsídios às

futuras discussões sobre direitos humanos e sociais.

A II Conferência Mundial de Direitos Humanos, em 1993, ocorrida em Viena, sedimentou a preservação dos direitos humanos. Conclui ser necessária a reafirmação do compromisso e responsabilidade de todos os Estados na promoção e proteção de todos os direitos humanos, confirmando-o ao desenvolvimento como parte integrante dos direitos humanos universais, bem como propugna pela cooperação dos Estados com entidades que representem a sociedade civil organizada, para garantia efetiva daqueles direitos.

A garantia dos direitos humanos não prescinde da atenção à questão econômica, uma vez que a extrema pobreza revela a impossibilidade do pleno exercício da cidadania. Propõe, a conferência sob comento, que o desenvolvimento deve satisfazer às necessidades ambientais para garantir a sobrevivência das gerações futuras. Por tal recomendação, observa-se que as questões ambientais devem ser avaliadas segundo as diretrizes de sustentabilidade da Agenda 21, a incluir diretamente o desenvolvimento urbano e o direito à moradia – que, no atual processo de periferização das populações de baixa renda, pode ser equacionado com o devido planejamento da expansão urbana.

Então, como se denota das sucessivas Conferências Mundiais sobre Direitos Humanos e Sociais, o direito normativo sofre pressão da sociedade, ainda alijada da elaboração das leis, em que pese todo o arcabouço legal o qual rege o meio ambiente, e agora a política urbana, prever a participação popular, para que sejam elaboradas novas normas fundeadas nos aspectos sociais.

As normas editadas com amplo espectro social miram na equalização da distribuição de bens e serviços,

principalmente equipamentos urbanos e infra-estrutura, sem exclusão dos economicamente desfavorecidos.

Nesse sentido, as normas têm uma base mais legítima, porquanto espelhadas nos anseios sociais. Devem servir como norte para resolver as questões, de forma a gerar igualdade entre os cidadãos. Entretanto, as ações dos administradores devem ter o mesmo sentido, sob pena de não se efetivarem as intenções, em um contexto de direcionamento do planejamento da expansão urbana, a assegurar um modo de vida sustentável às populações.

O objetivo da introdução dos direitos individuais e coletivos, além da introdução da tutela dos direitos difusos, não é aprofundar-se neles, mas demonstrar a forte fundamentação do direito à habitação, uma vez que não advém, exclusivamente, da determinação legal, mas também do próprio modo de desenvolvimento humano e de sua historicidade. Dessa forma, além do direito, baseando-se, principalmente, nessa nova feição social do homem, surge consciência do social, tendo como suporte as regras dos fatos sociais concretos.

O século 21 encontra as comunidades humanas caóticas, em seu modo de aglomeração, com algumas poucas exceções (encontradas em países desenvolvidos os quais conseguiram equacionar a problemática da distribuição populacional geográfica, acesso à saúde, à educação, etc.), mas ainda enfrentam as questões ambientais, porque estas são globais.

O crescimento demográfico, a tendência à urbanização, somadas a políticas públicas inconsistentes, ao despreparo e inadequação do planejamento urbano e rural, têm resultado no aumento da degradação das condições sociais e econômicas das pessoas, sobretudo nas cidades e suas

periferias, o que tem causado falta de abastecimento de serviços e falta de acesso a equipamentos urbanos, sem contar o alto índice de poluição e degradação ambiental. E tal se repete em relação à moradia. Da singela observação visual dos grandes centros urbanos brasileiros, percebe-se que milhões de pessoas, cidadãos, sobrevivem de forma precária.

Por conta da gestão inadequada e da falta de planejamento estratégico, a vida digna nas cidades fica assegurada, exclusivamente, aos que possuem renda para garanti-la. Em que pese os esforços de alguns dos administradores e planejadores urbanos, não se consegue a solução para problemas os quais se avultam com o tempo, direcionando a situação para a inequação definitiva. O que aflige mais diretamente a população urbana, especialmente a economicamente desfavorecida, é a falta de habitação – problema a atingir igualmente todas as grandes cidades, quer sejam de países já desenvolvidos, quer sejam de países ainda em desenvolvimento (cidades como Nova York, Tóquio, Cidade do México, Buenos Aires, São Paulo).

O direito à moradia adequada é reconhecido pela comunidade internacional desde a inclusão, em 1948, na Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu artigo 25.

Essa questão se revela tão urgente, isto é, as condições de habitação e moradia são tão graves que a ONU já realizou duas conferências mundiais sobre assentamentos humanos: Habitat 1, realizada em Vancouver, no Canadá, em 1976, e Habitat 2, realizada em Istambul, na Turquia, em 1996. Essas conferências se realizaram para que se discutisse a situação do acesso à habitação e à moradia, globalmente; entretanto, não houve reconhecimento legal, pelos países participantes, do direito à habitação.

No Brasil, o acesso à moradia se confunde com o acesso à propriedade, considerada importante para a segurança familiar e também como símbolo de ascensão social. Mais do que uma necessidade, a moradia pode ser considerada como um direito, e como tal deixa de ser fruto exclusivo da capacidade econômica ou produtiva das pessoas. E, dessa maneira, fica claro que o acesso à moradia depende também diretamente do Estado, o qual se apresenta como principal responsável pela salvaguarda dos direitos sociais.

Nesse sentido, segundo Canotilho (apud DALLARI E FERRAZ, 2003), cabe ao Estado a prestação social associada a três núcleos: “(...) se os particulares podem derivar diretamente das normas constitucionais pretensões prestacionais (exemplo: derivar da norma consagrada do direito à habitação uma pretensão prestacional traduzida no direito de exigir ‘uma casa’); se há direito de exigir uma actuação legislativa concretizadora das ‘normas constitucionais sociais’ (sob pena de omissão constitucional) e no direito de exigir e obter a participação igual nas prestações criadas pelo Legislativo (...); se as normas consagradoras de direitos fundamentais sociais têm uma dimensão objectiva juridicamente vinculativa dos poderes públicos no sentido de obrigarem estes (independentemente de direitos subjectivos ou pretensões subjectivas dos indivíduos) a políticas sociais activas conducentes à criação de instituições (...), serviços (...) e fornecimento de prestações (...). A resposta aos dois primeiros problemas é discutível. Relativamente à última questão é líquido que as normas consagradoras de direitos sociais, económicos e culturais da Constituição Portuguesa de 1976 individualizam e impõem políticas públicas socialmente activas” (p. 25).

A Constituição Federal de 1988 ignorou o direito à habitação, em que pese assegurar todos os direitos humanos fundamentais, os direitos coletivos e a tutela dos direitos difusos. Finalmente, no ano de 2000, com a edição da Emenda Constitucional n. 26, o direito à moradia foi incluído na ordem constitucional, representando, além de um enorme avanço social, um passo pioneiro do direito pátrio no contexto mundial, pois, segundo nosso conhecimento, o Brasil é o primeiro ou um dos primeiros países a reconhecer constitucionalmente esse direito.

Na Magna Carta, a ordem e o bem-estar social bem como a justiça social, estão no artigo 193. O artigo 225 reconhece o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo, ao poder público, e à coletividade, o dever de assegurá-lo às presentes e futuras gerações. Os artigos 182 e 183 determinam a política de desenvolvimento urbano, a qual deve ser executada pelos municípios, em consonância com diretrizes gerais fixadas em lei. Cumpre destacar novamente a Emenda Constitucional 26, de fevereiro de 2000, que assegura o direito à moradia. Porém, ainda são carentes as ações vultosas para o equacionamento das questões, sejam elas advindas de políticas públicas ou de políticas de governo.

Como mencionado, há garantia constitucional dos direitos individuais, dos direitos coletivos e da nova geração de direitos, os direitos difusos, aos quais pertence o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nesse sentido, no que toca ao direito à habitação, vale repetir: “(...) o artigo 5º da Constituição, dispondo a respeito dos direitos e deveres individuais e coletivos, garante a todos alguns direitos invioláveis, proclamando que a casa – isto é, a moradia – é asilo inviolável do

indivíduo e que a propriedade deve atender à sua função social, o que é repetido em outros preceitos de nossa Lei maior (v. g. artigo 170, III)” (DALLARI; FERRAZ, 2003, p. 24).

Desde o preâmbulo, a Magna Carta vigente estabelece que o Estado Democrático de Direito “ (...) por ela instituído está destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais, individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade moderna” (DALLARI; FERRAZ, 2003, p. 24).

Tem-se que, pela via dos acordos internacionais, compromissos assumidos pelos governos brasileiros, como o que a delegação brasileira assumiu na Convenção Habitat – Istambul Mais Cinco, realizada no início de junho de 2001, em Nova York, quando o tema moradia foi tratado com o mesmo grau de atenção dado aos problemas com meio ambiente, energia ou segurança, a assunção como direito humano fundamental ainda carece de solução. Talvez o receio seja fundamentado nas próprias relações globais atuais e nas dificuldades econômicas decorrentes.

A questão ora colocada é a ação do poder público voltada, efetivamente, ao cumprimento da obrigação social, conjurando para que as condições sociais e econômicas sejam favoráveis aos cidadãos, nessa matéria, não sendo somente uma expectativa de direito dos economicamente desfavorecidos.

Em relação ao impacto humano no ambiente, pensa-se, freqüentemente, em termos de números da população e seu crescimento total. Esses elementos são importantes, mas são somente alguns dos fatores demográficos com impacto ambiental. A densidade e a distribuição de população determinada pela migração e pela urbanização são também importantes, como o é a

composição da população em termos de idade, sexo, exercício da atividade econômica, por exemplo.

A maioria das cidades ocidentais tem características semelhantes, gravíssimos problemas de cunho ambiental para resolver, tanto nas áreas urbanas quanto nas rurais. Naquelas há o problema do lixo, o tratamento da água potável, da ocupação do solo em área de mananciais, insuficiência do sistema de saúde pública e educação, problemas de esgotos sanitários, indústria e comércio poluidores, problemas de fiscalização insuficiente. Nas áreas rurais os municípios encontram problemas, tais como: desmatamentos irregulares, depredação do solo, poluição dos rios, mau zoneamento populacional, atividades mineradoras, poluição por agrotóxicos, dentre outros.

No caso brasileiro, a legislação oferece os instrumentos por meio dos quais os municípios brasileiros têm competência para legislar, mesmo supletivamente, em termos de normas ambientais, além do regramento de uso e ocupação do solo urbano, para viabilizar o desenvolvimento de cidades saudáveis, nas quais se possa atingir qualidade de vida.

Aliás, por sua importância na divisão política e pelo fato de estar mais perto dos problemas, devem eles incluir cada vez mais a variável ambiental em sua gestão das coisas públicas, relacionando-a ao planejamento estratégico de expansão e utilização dos espaços urbanos.

Posto isso, estabelecida a relação necessária entre desenvolvimento urbano e direito de habitação, bem como correspondente oferta de infraestrutura, observada a posição estratégica da variável ambiental, apresenta-se, a seguir, a diretriz da política urbana estruturada na proteção àquele direito humano fundamental à moradia, considerada um vetor do

direito às cidades sustentáveis, com vista à melhoria da condição de vida.

Entretanto, como será propriamente demonstrado, as partes informais da cidade não serão configuradas como integrantes da sustentabilidade pela regularização legal instruída com provisão de equipamentos urbanos, se desintegrada da estratégia de desenvolvimento econômico e da gestão ambiental urbana.

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E URBANIZAÇÃO DE ÁREAS OCUPADAS POR POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA

A origem das causas que levam à ocupação irregular por população de baixa renda é econômica: em um país que concentra renda, com corrente migratória rural para o território urbano (baseada na miragem de emprego, melhores condições de vida, acesso à educação e serviços de saúde, dentre outros privilégios da vida nas cidades), a forma de garantir moradia acaba sendo a ocupação irregular, individualmente ou em grupos organizados.

As áreas são ocupadas de forma precária, e nelas pululam autoconstruções ocupando morros, córregos, áreas de mananciais; palafitas são erguidas por sobre fétidos cursos d'água, e em áreas de risco; outras maneiras de ocupação irregular estão difundidas e disfarçadas no tecido urbano, como os cortiços. A população a ocupar essas áreas tem contingentes com alguma renda, ou mesmo assalariados, mas ainda à margem do mercado urbano formal.

Com expressivo contingente de população urbana habitando áreas

irregulares, desprovidas de infra-estrutura e equipamentos urbanos, restou ao legislador impor a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas pela população de baixa renda como diretriz da lei da política urbana.

Cumprir salientar que *“As análises sobre a política habitacional no Brasil por muito tempo apontaram, não sem razão, para o papel meramente simbólico da intervenção estatal no setor da habitação popular, o que é compreensível, dado o resultado limitado da provisão de unidades habitacionais pelo Estado e, mais, do limitado alcance dessas políticas para as camadas mais pobres da população.”* (DEÁK; SCHIFFER, 1999, p. 249)

Nas décadas de 60 e 70, o Banco Nacional da Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) financiam a construção, com provisão de crédito para habitação, porém mais dirigida à classe média. Houve natural incremento da indústria da construção civil, tornando-a pólo de atração por postos de trabalho, gerando mais população afluenta às cidades, ocupando áreas irregulares, porque não tinham condições de beneficiar-se com a oportunidade de financiamento público para aquisição da habitação.

Ademais, podem ser apurados alguns espasmos de concretização de uma política habitacional, na construção de conjuntos populares, do naipe de a “Cidade de Deus”, no Rio de Janeiro, e os conjuntos do “Projeto Cingapura”, em São Paulo, mas o poder público os constrói, entrega e alija a população da estratégia de desenvolvimento econômico e social. Nesse sentido, *“O investimento sistemático em áreas da economia consideradas estratégicas para o desenvolvimento econômico e o descaso para com a reprodução da força de trabalho impediu uma leitura mais sutil de formas de provisão*

habitacional dirigidas aos setores estratégicos da força de trabalho necessária para a consolidação do desenvolvimento econômico." (DEÁK; SCHIFFER, 1999, p. 249)

Por consequência, dado o quadro exposto, foi proposta, na política urbana, a diretriz cujo objetivo é efetivar o direito à moradia à população que habita áreas irregulares (ilegais, sob o ponto de vista da ordem jurídica vigente), conferindo segurança jurídica por meio de diversos instrumentos jurídicos, como usucapião, concessão de uso especial e direito real de uso.

A regularização fundiária assentada como marco legal para fins de urbanização não é recente: o Decreto-Lei n. 271, de 1967, dispunha sobre loteamentos urbanos, previa concessão de uso de terrenos públicos e particulares, para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra (abrangendo áreas rurais) ou outra utilização de interesse social¹.

Evidente que não se pode perder de vista a questão social. Entretanto, essa complexa questão não pode servir de antolhos para a administração pública a qual, por omissão, permitiu o agravamento do quadro. O direito às cidades sustentáveis é gregário, acopla o direito à habitação e proteção ambiental, como temos sustentado. Atingir o objetivo exposto pela diretriz de regularização fundiária, *per sí*, não tem o condão de reequacionar o problema de habitação que assola populações de baixa renda.

Csaba Deák afirma: "(...) *assalariamento e generalização da forma-mercadoria estão sempre juntos, sendo, na verdade, dois aspectos de um mesmo processo: a penetração e generalização das relações capitalistas de produção na sociedade*" (DEÁK; SCHIFFER, 1999, p. 15). Yvonne Mautner, ao tratar a periferia como fronteira de expansão do capital, aponta: "Assim

como a tendência à generalização da forma mercadoria, criou ao longo da história diferentes formas de trabalho assalariado, que induziu também a produção de um espaço urbano desigual e fragmentado" (DEÁK; SCHIFFER, 1999, p. 248).

Para Lefebvre (1991), "*O direito à cidade não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como um direito à vida urbana, transformada, renovada. Pouco importa que o tecido urbano encerre em si o campo e aquilo que sobrevive da vida camponesa conquanto que o urbano, lugar de encontro prioridade do valor de uso, inscrição no espaço de um tempo promovido à posição de supremo bem em ter os bens, encontre sua base morfológica, sua realização prático-sensível*" (p. 110).

Assim entendemos o direito às cidades, acrescentando que os cidadãos têm direito a cidades sustentáveis. Por isso nos parece contraproducente contemplar a sustentabilidade urbana, o planejamento e a gestão ambiental urbana como metas da política urbana, e também prever, como diretriz geral desta, a regularização fundiária e urbanização de áreas irregulares.

Resta observar que se combate a regularização fundiária e urbanização de áreas irregulares como objetivo, como diretriz geral da política urbana, entendendo-a como instrumento para sua concretização.

Cumpra observar que as áreas irregulares periféricas, ou favelas em morros, não são completamente desprovidas de urbanização, isto é, possuem vestígios de urbanização, uma vez que o sistema tributário é sempre mais eficiente do que o de gestão ambiental urbana.

Absolutamente, não há pretensão de impor restrição à tutela da garantia do

direito à moradia, à habitação, nas considerações as quais fundamentam a objeção quanto à regularização de cortiços e favelas como diretriz da política urbana. Objeta-se que instrumentos previstos no EC sejam utilizados de forma estanque, dissociados de ações estratégicas a terem conteúdo preventivo em relação às áreas sob tutela da legislação ambiental.

Nesse ponto, deve ser ressaltado um conflito que surge com a oposição do objetivo geral do Estatuto da Cidade com aquela diretriz incompatível tanto com o objetivo da política urbana quanto com normas constitucionais, ambientais e urbanísticas – artigo 2º, inc. XIV, *caput*: "(...) *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*". Também nos artigos 4º, inciso V, alínea q, e 35, inciso III, há dispositivos que tratam da regularização fundiária.

Com o intuito de oferecer oportunidade ao administrador público, ao gestor de áreas urbanas, de equacionar a omissão na instalação de edificações em áreas irregulares – quer dizer, da omissão quanto ao processo de favelização, o legislador incluiu a regularização fundiária não só como diretriz geral da política urbana, mas também como instrumento geral, passível de programação no plano diretor.

Um problema que se coloca é sua incompatibilidade com normas constitucionais (CF/88 artigo 182 c/c artigos 23, V, IX, 30, I, VIII, 216, 225), com normas de direito urbanístico (CF artigos 24, I, 182, §§ 1º, 2º; Lei n. 6.766/79, artigos 38 a 43) e normas de direito ambiental (CF/88 artigo 225, c/c artigos 23, 170, VI, 182, §§ 1º, 2º,

216 e § 1º; Lei n. 6.938/81) – (CUSTODIO, 2001).

Outro problema decorre do grave quadro social por conta do avanço indiscriminado da expansão desordenada sobre áreas de proteção ambiental, especialmente a ocupação das áreas de mananciais, contrapondo o efetivo planejamento e gestão ambiental urbana com vista à sustentabilidade, e o direito à habitação. O que fazer com as áreas que deveriam ser protegidas, para própria sobrevivência da cidade (por sua estreita dependência com os sistemas externos), e a pressão da expansão, aliada à conjuntura econômica?

Defende Araújo (2003): *“É evidente que muitos assentamentos humanos informais não poderão ser regularizados exatamente no mesmo local em que se encontram. Há que se fazer uma ponderação caso a caso do impacto potencialmente gerado pela permanência na população, que inclua os efeitos ambientais negativos e os efeitos sociais positivos. Esse processo de análise caso a caso nem sempre vai encontrar todo o respaldo legal que precisa ou agentes públicos com a habilidade necessária para sua correta efetivação. Como um princípio maior a ser respeitado, os direitos da coletividade em relação ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, também assegurados pela Constituição Federal, devem ser colocados acima dos direitos individuais ou de uma comunidade determinada. No entanto, o Poder Público não deve e nem de perto conseguiria simplesmente desalojar as incontáveis famílias em áreas ambientalmente protegidas. As situações devem ser estudadas especificamente e tratadas, também, especificamente. A urbanização de favelas, sem dúvida alguma um dos mais importantes instrumentos de garantia de integração social de populações de baixa renda, é*

um caminho necessário, mas não poderá ser concretizado em todos os casos.” (p. 7)

No caso da região metropolitana de São Paulo, se exigido o integral cumprimento da legislação que protege as áreas de mananciais, seriam deslocados mais de dois milhões de pessoas. Não é essa a proposta.

Há autores os quais defendem a hierarquização dos direitos garantidos constitucionalmente, se não vejamos: para estes, o EC tem como diretriz de política urbana a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, por meio de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.

Entretanto, *“Normas ambientais, neste caso, devem ser compreendidas sob o aspecto da qualidade de vida das pessoas que habitam os assentamentos precários, de modo que a urbanização seja realizada por meio da associação entre moradia e saneamento básico, incluindo-se aspectos como lixo, tratamento de esgotos, canalização dos córregos e construção de muros de arrimo. As normas ambientais são aplicáveis para legalizar e urbanizar as favelas, e não para manter a ilegalidade e a precariedade do assentamento. A aplicação de uma legislação totalmente inadequada – como a do código florestal – para impedir, por exemplo, a legalização e a urbanização de determinada área de floresta, contraria o mandamento constitucional de proteção do direito à moradia.”* (ROLNIK, 2001, p. 165-6)

Tergiversar sobre a omissão da administração pública municipal, tampouco soluciona a premente gestão ambiental e o planejamento da expansão urbana.

Mesmo reconhecendo que a estrutura e a atuação dos órgãos ambientais são deficientes na tutela de áreas protegidas, a ocupação de áreas ambientais, sob proteção legal, consolida-se também por inação do ente o qual detém a competência constitucional para dispor sobre o uso e ocupação do solo urbano. O conflito que se estabelece opõe o direito à moradia de população de baixa renda a ocupar áreas ambientalmente protegidas e o interesse difuso da coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Hierarquizar direitos garantidos pela constituição desfavorece a sustentabilidade preconizada pela política urbana, isto é, o equacionamento do conflito encontra-se no atendimento do princípio constitucional da função social (e ambiental) da propriedade, atrelado ao seu uso ambientalmente sustentável, na tutela do legítimo interesse público, difuso, não de comunidades ou setores determinados.

Nesse sentido, Custodio (2001) expõe: *“Não resta dúvida de que a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, ou urbanização de favelas, decorrente de condutas ilegais ou criminosas estimuladoras de invasões ou ocupações ilícitas, conflitantes, contra a propriedade alheia (pública ou privada), para fins de favelas ou quaisquer habitações sub-humanas, sem as mínimas condições sanitárias, ambientais e de segurança, com notórias tragédias de inundações, deslizamentos de morros, incêndios, com perdas e danos pessoais, morais, materiais irremediáveis, incalculáveis e irreparáveis, em gritantes contradições aos interesses sociais e públicos, não é diretriz geral, não é plano urbanístico, nem se confunde com planos urbanísticos e habitacionais de interesse*

econômico-social, previstos no Direito Urbanístico e integrantes do plano diretor. Conseqüentemente, a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, como diretriz geral da política urbana, é flagrantemente incompatível com as diretrizes e os instrumentos do Direito Urbanístico e do plano diretor ali integrante, uma vez que viola tanto os princípios constitucionais do direito da propriedade (...) e de sua função social inerente ao interesse de todos (CF, artigo 5º, XXII, XXIII, c/c artigos 170, II, III, VI, VII, 182, 186) (...)” (p. 1539).

A complicação fica mais explícita quando se trata de urbanização e regularização de áreas ocupadas em região de mananciais, como se vê na região metropolitana de São Paulo. A ocupação desordenada de áreas de mananciais pode comprometer a qualidade da água utilizada para consumo. A solução seria paralisar as ocupações ilegais, cujas edificações provocam assoreamento das nascentes, e, a falta de saneamento, a poluição das águas.

Os instrumentos jurídicos hábeis à regularização de áreas irregulares, como usucapião especial de imóvel e concessão de uso especial para fins de moradia, devem ser utilizados com extrema cautela em áreas ambientalmente protegidas, como as áreas de preservação permanente urbanas.

Áreas de Preservação Permanente (APP) foram instituídas pelo Código Florestal (Lei n. 4.771/65), com intuito de proteção da vegetação das margens de corpos hídricos, áreas de mangues e dunas, topos de morros e encostas; a supressão dessa vegetação somente é autorizada em casos excepcionais, de utilidade pública ou interesse social (previstos na MP n. 2.166/01), por meio de autorização prévia do órgão ambiental. E não está protegida

legalmente à toa, uma vez que a integridade dessas áreas e dos recursos hídricos depende dela.

A proteção ambiental é dever do poder público e da coletividade. Nas lições de Saule Jr. (1999), *“Uma medida essencial visando combater a ilegalidade além da fiscalização ostensiva, é obter o apoio da população mediante o desenvolvimento de programas de educação ambiental nas escolas públicas e privadas, e nos centros comunitários, sociais, associações de bairros. Com a sociedade assumindo a sua responsabilidade na proteção ao meio ambiente, será possível reverter o processo de ilegalidade e de degradação do meio ambiente nas cidades.”* (p. 19)

Dessa forma, marco legal urbano que garanta proteção legal do direito à moradia (favelas, cortiços, loteamentos populares, periferias e congêneres), por meio de legalização e urbanização das áreas ocupadas por população de baixa renda, como ação estanque em detrimento à garantia ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à qualidade de vida, dissociado do desenvolvimento econômico, das questões relativas à produção e consumo, das ações que convergem à participação das comunidades afetadas nas decisões, e planos que contenham violência urbana, tendem a perpetuar o atual modo de produção das periferias.

Nesse sentido, *“A segregação ambiental é uma das faces mais importantes da exclusão social e parte ativa dela. À dificuldade de acesso aos serviços e infra-estrutura urbanos (transporte precário, saneamento deficiente, drenagem inexistente, dificuldade de abastecimento, difícil acesso aos serviços de saúde, educação e creches, maior exposição à ocorrência de enchentes e desmoronamentos etc.) somam-se menos oportunidades de*

emprego (particularmente do emprego formal), menos oportunidades de profissionalização, maior exposição à violência (marginal ou policial), discriminação racial, discriminação contra mulheres e crianças, difícil acesso à Justiça oficial, difícil acesso ao lazer. A lista é interminável.” (VIANA, SILVA E DINIZ, 2001, p. 217)

INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

Na evolução do contexto econômico, por primeiro, a pressão social por moradia salubre e regular gerou implantação de política habitacional por meio da construção de unidades habitacionais populares, nas décadas de 60 e 70, por intermédio do BNH e das Cohabs estaduais, na tentativa de ampliar a oferta de habitação de interesse social, mas o número das unidades construídas não contemplou toda a demanda por habitação, a qual foi incrementada pelo aumento demográfico e pelo modelo econômico de exclusão social.

Ademais, esses conjuntos configuram espaços urbanos onde se reproduzem os problemas sociais que os originaram, sendo palco de segregação social e degradação ambiental, em que pese serem regulares. Quer dizer, pretendeu-se equacionar a crise do déficit habitacional com a construção de enorme volume de unidades populares as quais, com o tempo, por comporem vetor de estratificação social, alijam-se do projeto de desenvolvimento econômico, produzindo espaços urbanos com alta densidade, de gosto estético duvidoso,

ambientalmente inadequados, insalubres, sem qualidade de vida e segregados socialmente. Da mera observação pode-se aferir que os conjuntos serviram de pólo de atração para pessoas de baixa renda se instalarem, em seu entorno, em loteamentos irregulares e favelas.

Na esteira da demanda por habitação social e na postura dos ocupantes de assentamentos irregulares lutando por fixação nas áreas ocupadas, com acesso à infra-estrutura, equipamentos urbanos e regularização fundiária, *“As regulamentações urbanísticas específicas para a habitação de interesse social coincidem com o movimento de democratização do país, iniciando no final da década de 70. O alto índice de concentração urbana e as pressões dos movimentos populares, principalmente por segurança na moradia, levaram à criação, nos anos 80, de legislação municipais que, apesar de contemplarem dispositivos voltados à disciplina urbanística do parcelamento, uso e ocupação do solo, tinham como foco principal ações voltadas para a regularização da situação de domínio sobre as terras urbanas ocupadas ilegalmente pela população pobre.”* (FERNANDES; ALFONSIN, 2003, p. 245)

Dessa forma, em um círculo perene, as pressões sociais geravam ações estanques de provisão de infra-estrutura, que suportavam politicamente os gestores. As áreas tinham aumentado seu valor de mercado, gerando a necessidade do excluído econômico buscar moradia em áreas mais longínquas, perpetuando o modo de produção das periferias.

Tradicionalmente, as leis de uso e ocupação do solo e as de zoneamento concentravam-se em padrões de ocupação da cidade virtuais, reproduzindo parâmetros mínimos de ocupação de lotes, recuos, coeficientes de aproveitamento e usos permitidos.

Entretanto, população de baixa renda não tem acesso às áreas formais da cidade, gerando ocupação em áreas frágeis sob o ponto de vista ambiental, áreas de risco, e periféricas irregulares.

Para equacionamento da questão habitacional, na esfera federal, a partir do final da década de 70 e início da de 80, houve definição de urbanização de interesse social, que deveria ser qualificada naquela esfera, com parâmetros flexíveis de parcelamento e uso do solo urbano (FERNANDES E ALFONSIN, 2003).

O instrumento que concretizava aquela definição foi pioneiramente implantado na capital de Pernambuco, Recife, em 1983, cujo legislativo editou lei de uso e ocupação do solo com reconhecimento das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) como parte do território formal da cidade, com reconhecimento de suas peculiaridades, proposição de regularização jurídica e integração urbana.

Assim, genericamente, o instrumento urbanístico Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) ou Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são áreas, zonas específicas, ocupadas por população de baixa renda, públicas ou particulares, nas quais há interesse público de regularização fundiária e urbanização na tutela do direito à habitação. As ZEIS são, prioritariamente, destinadas à habitação de interesse social, incluídas no zoneamento das cidades, em seus planos diretores; dessa forma, como formalizadas na ordem jurídica, ficam hábeis à implantação de equipamentos urbanos e infra-estrutura, com vista à integração com a cidade formal.

Incluir os assentamentos habitacionais precários no zoneamento formal da cidade, *“A possibilidade legal de se estabelecer um plano próprio, adequado às especificidades locais reforça a idéia de que as ZEIS*

compõem um universo diversificado de assentamentos urbanos, passíveis de tratamento diferenciados. Tal interpretação agrega uma referência de qualidade ambiental para a requalificação do espaço habitado das favelas, argumento distinto da antiga postura de homogeneização, baseada rigidamente em índices reguladores.” (ROLNIK, 2001, p. 158)

As AEIS estão determinadas como instrumento da política urbana por força do artigo 4º, V, alínea f do Estatuto da Cidade (EC), e seus requisitos são apontados no § 4º do artigo 183 da CF/88. Estão previstas como medida de operação urbana, consorciada no artigo 32, § 2º, incisos I e II; além disso, o EC trata da necessidade de áreas para regularização fundiária e execução de programas de projetos habitacionais de interesse social para o exercício do direito de preempção, no artigo 26, incisos I e II; do exercício do direito de construir em área diversa quando o imóvel for considerado necessário para fins de programa de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social, ou por meio de doação de imóvel ao poder público para esses mesmos fins, no artigo 35, inciso III e § 1º; e da delimitação das áreas urbanas de possível aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, no plano diretor, segundo o artigo 42, inciso I.

No artigo 48 (EC) está disposto que nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública com atuação específica nessa área, os contratos de concessão de direito real de uso de imóveis públicos terão, para todos os efeitos, caráter de escritura pública (não se aplicando o artigo 108 do NCC, inciso II do artigo 134 do CC/16), e

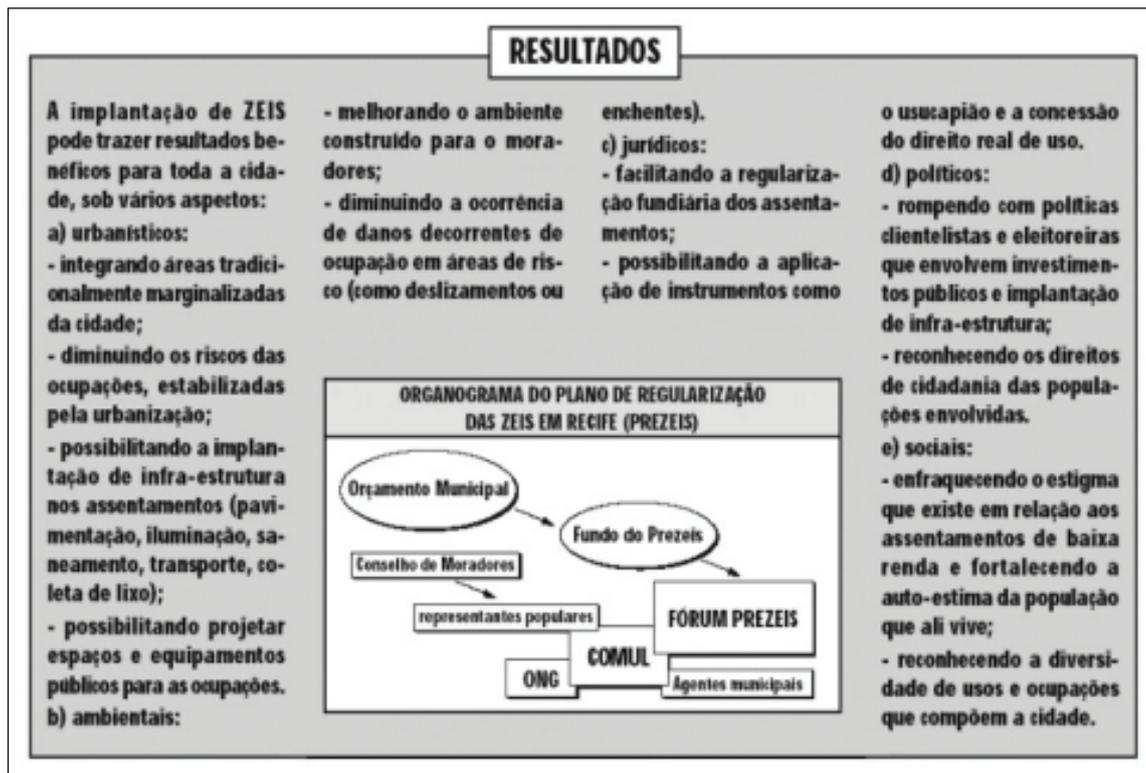


Figura 1 – Quadro de resultados da implantação de ZEIS
Fonte: ROLNIK, 1998

constituirão título de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamentos habitacionais.

Dessa forma, o organograma de implantação das AIES parte da definição do programa de regularização fundiária, previsão, identificação e delimitação das mesmas no plano diretor, com circunscrição das áreas sobre as quais incidirão os instrumentos de regularização fundiária. Em seguida, é feita a dotação orçamentária para a execução dos programas. A norma urbanística específica não precisa atender aos parâmetros específicos de edificação contidos no plano diretor. Então, são implantadas as ações e medidas administrativas voltadas à urbanização das áreas, com efetivação dos mecanismos jurídicos hábeis à formalização da posse e propriedade.

Entretanto, a integração das áreas não se conjuga *per se*: “Para a população da ‘cidade formal’, a favela

que é urbanizada passa a ser simplesmente a ‘favela urbanizada’, e não um novo bairro da cidade. Como bem observou Milton Botler (1995), as relações existentes entre estas partes das cidades – superam em muito a polarização entre o ‘formal e o informal’, entre o ‘estar na lei e o estar à margem dela’. As Zonas e Áreas Especiais de Interesse Social (ZEIS e AEIS), mesmo após os processos de urbanização e de regularização fundiária, parece (sic) que sempre continuarão sob a tutela do Estado, com regras que serão para sempre especiais, cada vez mais voltadas ‘para dentro’, não raro sem integração com a cidade formal.” (FERNANDES E ALFONSIN, 2003, p. 247)

Dessa forma, “A integração entre a cidade formal e a informal transcende, portanto, aspectos meramente físicos, como ligação viária ou a criação de espaços públicos apropriáveis pelos

moradores do entorno. Implica a melhoria da situação econômica dos moradores, a implementação de políticas voltadas ao desenvolvimento econômico do assentamento, a organização de estruturas para a prestação de serviços ‘para fora.’” (FERNANDES E ALFONSIN, 2003, p. 247)

Ademais, como a experiência do Recife acabou demonstrando, previstas e implantadas as ZEIS, dissociadas de instrumentos a inibirem a especulação do mercado imobiliário, no sentido de evitar que a estruturação urbana decorrente das leis do mercado imobiliário sejam ativadas, será sobrestada a finalidade da instituição do instrumento urbanístico.

A Figura 1 traduz um sumário das qualidades que a implantação de Zonas Especiais de Interesse Social pode significar no planejamento urbano, bem como o organograma do programa implantado no Recife.

PLANEJAMENTO E OFERTA DE INFRA-ESTRUTURA URBANA EM ÁREAS DE OCUPAÇÃO IRREGULAR

Como os investimentos públicos detêm recursos que não atendem a toda a demanda requerida pela sociedade, a disputa feroz travada em torno deles acaba alimentando a relação clientelista público/privada, histórica em nossa sociedade, privilegiando grupos sociais de maior renda.

Ademais, não se pode deixar de mencionar que há inação do Estado na ocupação de áreas irregulares. A esse respeito, Ermínia Maricato expõe: *“A maior tolerância e condescendência em relação à produção ilegal do espaço urbano vem dos governos municipais, aos quais cabe a maior parte da competência constitucional de controlar a ocupação do solo. A lógica concentradora da gestão pública urbana não admite a incorporação ao orçamento público da imensa massa, moradora da cidade ilegal, que reivindica serviços públicos. Seu desconhecimento se impõe, com exceção das ações pontuais definidas em barganhas políticas ou em períodos pré-eleitorais. Essa situação constitui, portanto, uma inesgotável fonte para o clientelismo político.”* (VIANA, SILVA E DINIZ, 2001, p. 224)

E continua: *“A tolerância por parte do Estado da ocupação ilegal, pobre e predatória de áreas de proteção ambiental ou de outras áreas públicas por setores das camadas populares está longe de significar uma política de respeito aos carentes de moradia ou aos direitos humanos, como poderia ser argumentado. A população que ali se instala não compromete apenas os*

recursos fundamentais a todos os moradores da cidade, caso dos mananciais de água, mas se instala sem contar com qualquer serviço público ou obras de infra-estrutura urbana; em muitos casos os problemas de drenagem, risco de vida por desmoronamento e os obstáculos à instalação de rede de água e esgoto tornam inviável ou extremamente cara a urbanização futura.” (VIANA, SILVA E DINIZ, 2001, p. 224)

No que respeita à finalidade da oferta de infra-estrutura, o professor Ricardo Toledo Silva (2003a, s/p) expõe: *“Todas as redes de infra-estrutura têm um duplo caráter de servir, por um lado, às condições gerais de produção econômica e, por outro, às necessidades de reprodução social. Em qualquer sociedade, porém, não existe consumo sem produção e por isso os desígnios da produção econômica antecedem os da reprodução social. Nos países capitalistas mais avançados, a oferta de serviços para a produção expandiu-se rapidamente e logo, em um processo histórico mais breve que os dos países mais pobres, os excedentes de oferta se mostraram suficientes para satisfazer toda a demanda social.”*

No Brasil, até a recessão da década de 80, a provisão de infra-estrutura tinha estado ao encargo do Estado. Contudo, como em outros países em desenvolvimento, paulatinamente, foi substituída a matriz de investimentos em infra-estrutura: *“(…) o binômio privatização/desregulação encontra um quadro muito distinto. Em que pese os avanços notórios de capacidade e cobertura logrados sob o modelo de oferta estatal², estes não foram suficientes para garantir universalidade de acesso e os grupos excluídos desse acesso são aqueles mais pobres e vulneráveis. Por outro lado, o desmonte dos esquemas de financiamento estatal*

muito antes que se criasse uma estrutura receptiva aos investimentos privados tem provocado restrições de oferta já não mais circunscritas aos grupos de menor renda, mas que atingem também os estratos médios e altos da sociedade. É nesse quadro de escassez e de disputa por novas capacidades que se processa a privatização dos setores de infra-estrutura” (SILVA, 2003a, s/p).

No contexto das privatizações, *“As empresas estatais apresentaram déficits crônicos até o seu saneamento antes das privatizações, pois eram sempre restringidas no seu poder de fixação dos preços e de mercado, à diferença das empresas privadas, e precisavam também no tocante a outras questões tomar decisões que fossem palatáveis ao bloco de poder enquanto contrários aos princípios da gestão empresarial.”* (NOVEY, 2002, p. 218)

Desse modo, a demanda por provisão de infra-estrutura é vetor de alocação de recursos privados em áreas ocupadas por população economicamente desfavorecida, gerando um quadro incerto de recuperação de investimentos, simultâneo à obrigação constitucional daquela provisão, pelo Estado.

Acoplando as considerações acerca da evolução da provisão de infra-estrutura e sua integração com política de desenvolvimento urbano, o planejamento da oferta de infra-estrutura em áreas ocupadas por população de baixa renda contribuirá à universalização da cobertura de serviços de transporte, telecomunicações, de saneamento ambiental, somente como vetor integrante do desenvolvimento urbano sustentável, isto é, integrando-se às ações de planejamento urbano, consoante às diretrizes da lei de política urbana, incrementando, desse modo, as condições de habitabilidade daquela população.

Destacam-se os fenômenos típicos da nova fase do capitalismo, em oposição ao movimento anterior, direcionado à expansão do setor industrial, com ampla expansão do setor terciário (notadamente os setores financeiros, de consumo e entretenimento) – o qual é o contexto da elaboração do Estatuto da Cidade. As cidades, como sistemas econômicos, dirigiram-se à captação de novos investimentos, atração de migrantes de nível social elevado e até mais turistas, passando a tomar um cuidado sem precedentes com sua imagem, incrementando a oferta de infraestrutura e concentrando investimentos em áreas consolidadas sob o ponto de vista urbanístico.

Ademais, há uma disparidade congênita entre a oferta de equipamentos urbanos, e infraestrutura, e o planejamento da expansão urbana, pois esta expansão deve contemplar a preservação das áreas ambientalmente estratégicas e o equacionamento do complexo problema de moradia, o qual torna as periferias tão deletérias, tanto para as pessoas que as habitam quanto para a cidade como um todo.

Os investimentos realizados em infraestrutura (abastecimento, esgotos, pavimentação, etc.), o zoneamento urbano e a legislação do uso do solo, tradicionalmente áreas de competência do município, afetam diretamente os interesses de dois dos setores mais importantes do conjunto do empresariado local: o da construção civil e aquele que se dedica à especulação imobiliária. Além disso, a legislação ambiental e as restrições ao uso do solo também poderão afetar os objetivos dos empreendedores.

Finalmente, a política de transportes de massa afetará não só os que exercem a atividade econômica,

diretamente relacionada ao transporte, mas à gestão ambiental da cidade – visto que há impactos significativos decorrentes do uso individual do automóvel em detrimento ao uso do transporte coletivo. A provisão de transporte em áreas irregulares pode ser um estimulador à continuidade da ocupação, a qual reverte na expansão inadequada e degradadora, especialmente quando avança nas regiões de mananciais. Todos esses aspectos devem ser contemplados minuciosamente quando do planejamento.

A oferta de infra-estrutura e a urbanização de áreas ocupadas irregularmente deveriam seguir um caminho distinto da sistemática de apropriação territorial, geradora dos aglomerados urbanos brasileiros: produção de espaços segregados, desprovidos de infraestrutura urbana em áreas ambientalmente degradadas – as periferias são bolsões de pobreza habitados por “sobras” do mercado imobiliário privado (SILVA, Ricardo Toledo, apontamentos de aula, AUH-5821, 18 de junho de 2003; FAUUSP).

RESPONSABILIDADE DOS AGENTES PÚBLICOS

Em referência à produção de espaços urbanos periféricos, sobretudo quando resulta de inatividade do agente público, o qual tem a competência e o dever de zelar pelo uso regular do solo urbano, cumpre ressaltar a responsabilidade do Estado, a resultar exatamente da inação dos agentes públicos em face da ocupação de áreas irregulares, quer por população de baixa renda, quer por população de alta renda.

Sumariamente, a responsabilidade civil do Estado é determinada segundo o

risco administrativo, considerada no contexto da responsabilidade objetiva (aquela imposta independentemente de culpa, bastando ocorrência do dano e estabelecimento do nexo causal entre a atividade do agente causador do dano e sua ocorrência). Dessa forma, na ocorrência de dano, provocado por preposto do Estado, ou por ente público, independentemente da culpa do agente, o Estado é o responsável pela reparação civil daquele dano.

A atividade do Estado somente faz sentido na questão do interesse público, consubstanciando-se na finalidade do benefício social. Então, deve o mesmo ser onerado em caso de ocorrência de dano, independentemente da perquirição da culpa dos entes que efetivam aquela atividade, isto é, no exercício da função pública; se dele resultar dano causado pelo agente público, há correspondente obrigação de o Estado indenizar.

Entretanto, a teoria do risco administrativo, que assume a responsabilidade objetiva, não abarca o risco integral, quer dizer, há de demonstrar-se a conduta, o nexo causal entre a conduta e a ocorrência do dano, e a inexistência de excludente de responsabilidade, como caso fortuito, força maior ou culpa da vítima ou de terceiro, inadmitidas pelo risco integral.

O estabelecimento da responsabilidade do Estado tem base normativa na CF/88, em seu artigo 37, § 6º, e no novo Código Civil Brasileiro, em seu artigo 43, o qual determina que as pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos de seus agentes os quais, nessa qualidade, causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo.

No que tange ao dano ambiental *per sí*, há previsão de responsabilidade do

Estado na ocorrência de dano ambiental, seja por ação, seja omissão. É determinada também, solidariamente, pelos danos ambientais provocados por terceiros, na medida em que é de sua competência o dever de fiscalizar e impedir que tais danos aconteçam (MILARÉ, 2004).

Desse modo, o não-cumprimento de deveres, por parte do ente estatal, e mesmo a omissão deste, podem gerar conseqüências para o agente público, não somente responsabilidade administrativa (que se refere à ação ou omissão a gerar dano à administração, devendo ser apurada em processo administrativo próprio), mas também a responsabilidade penal (decorrente da inadequação da conduta do agente público que afeta a sociedade e caracteriza-se na legislação como crime funcional, e é apurada por processo penal em juízo competente), mas responsabilidade civil (que se refere ao dano causado à administração, por meio de ação ou omissão, dolosa ou culposa; sua reparação se dará pela apuração da responsabilidade civil, no âmbito administrativo ou judicial). Esclareça-se que uma conduta pode ser configurada como infração administrativa e também tipificada como crime, gerando conseqüências ao agente público em face da responsabilidade administrativa, civil (se houver dano) e penal.

A ocupação do espaço urbano periférico, de modo irregular, ou por vezes ilegalmente, quando se trata de áreas de preservação obrigatória, simultânea com a não-atuação do ente público competente para inviabilizar aquelas áreas, adicionada à instalação e oferta de equipamentos urbanos, linhas de ônibus, instalação de água e eletricidade, recolhimento de lixo, pode gerar ações de responsabilidade diante das conseqüências urbanísticas, sociais e ambientais da ocupação³.

A não-atuação legal para coibir a ocupação, gerando situação irreversível, reflete penalização dos responsáveis, estabelecido o nexo de causalidade e a autoria. Entretanto, a responsabilização individual de planejadores, gestores e administradores públicos, acontecerá com a prova cabal que sua omissão resultou em dano urbanístico ou ambiental, porque ao contrário da iniciativa privada, infelizmente, a gestão pública ainda não se dá em função do cumprimento de metas estabelecidas em lei – uma vez que a atividade pública só age em face de disposição legal.

No EC há previsão, sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos, e da aplicação de outras sanções cabíveis, e o prefeito incorre em improbidade administrativa (nos termos da Lei n. 8.429/92), quando: (i) deixar de proceder, no prazo de cinco anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público, conforme o disposto no § 4º do artigo 8º; (ii) utilizar áreas obtidas por meio do direito de preempção, em desacordo com o disposto no artigo 26; (iii) aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, em desacordo com o previsto no artigo 31; (iv) aplicar os recursos auferidos com operações consorciadas, em desacordo com o previsto no § 1º do artigo 33; (v) impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do artigo 40; (vi) deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3º do artigo 40 e no artigo 50; (vii) adquirir imóvel objeto de direito de preempção, nos termos dos artigos 25 a 27, pelo valor da proposta apresentada, se este for, comprovadamente, superior ao de mercado (artigo 52, incisos II a VIII).

Cumpra-se à sociedade e ao Ministério Público atentar para a aplicação dos

instrumentos contidos no EC, segundo as diretrizes impostas por ele, para responsabilizar e enquadrar os agentes públicos que se omitirem, ou agirem em dissonância com as disposições da política urbana e da política de meio ambiente.

INSTRUMENTO DE COMPOSIÇÃO DE CONFLITOS

Como defendemos a garantia de direitos pela agregação de fatores ambiental, econômico e social, acoplada a ações públicas estratégicas de combate à ilegalidade instruindo o planejamento, integrada com a sociedade e à inserção econômica como vetor de melhoria de vida, da mesma maneira que foi exposta a complicação explícita da urbanização e regularização de áreas ambientalmente protegidas, apresenta-se um instrumento hábil à composição do conflito o qual emerge da contraposição do direito à habitação e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

É o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), aplicável às questões relacionadas ao meio ambiente e à ordem urbanística, demonstrando como a composição extrajudicial dos conflitos ambientais pode trazer benefícios mais significativos do que uma sentença judicial, e vantagens na recomposição do dano ambiental.

Uma solução que equacionaria parte do problema é assumir o quadro de omissão, e direcionar as ações para que haja efetiva compensação ambiental. Como exemplo, existe uma ação de compensação ambiental, formalizada por meio de um instrumento previsto na Lei de Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/85), o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), com vista à construção da primeira estação

de tratamento, na área de mananciais da região metropolitana de São Paulo, financiada pelos próprios moradores os quais habitam um loteamento clandestino localizado às margens da represa Billings (com 3 mil famílias, vivendo completamente sem infraestrutura urbana; o esgoto é lançado diretamente na represa. Segundo o Ministério Público, o importante no processo é que a comunidade só chega nesse consenso, de concordar em pagar, quando entender que está em área de manancial, que foi enganada quanto à regularização da área e da importância em preservá-la, e precisa comprometer-se com sua recuperação).

O TAC não deve ficar aquém do que determina a lei, a qual pressupõe a necessidade da integral reparação do dano causado, em razão da natureza indisponível do direito ao meio ambiente sadio; do cabal esclarecimento dos fatos ocorridos, para que seja possível a identificação das obrigações estipuladas, já que o termo terá eficácia de título executivo extrajudicial – uma vez não cumprido, poderá ser executado; da estipulação de penas para a hipótese de inadimplemento – de preferência, cominatórias (e, só em última instância, compensatórias); da anuência do Ministério Público quando ele não for autor.

Percebe-se, ainda, existirem inúmeras vantagens no TAC, em relação ao processo judicial representado pela ação civil pública. Assim, antes de buscar-se uma solução para os conflitos envolvendo o meio ambiente pelo processo judicial, o qual é desgastante, caro e de difícil solução, deve-se trilhar o caminho da negociação, pelo TAC, por meio do qual todos buscarão seus lugares e, ao final do processo, sairão bem mais fortalecidos do que se tivessem de

obedecer ao comando frio e enérgico de uma sentença judicial.

As ações de regularização fundiária, quando efetivadas por instrumentos jurídicos hábeis e previstos no EC, servirão também ao exercício do poder de polícia.

Para resumir o quadro acima apresentado, diante da diretriz do Estatuto da Cidade de regularização fundiária de áreas irregularmente ocupadas, quando forem de proteção ambiental, a qual encampa a dicotomia do direito à habitação *versus* proteção do meio ambiente, revelando a oposição crônica entre expansão urbana e proteção ambiental, pode ser assumido como instrumento de viabilização da integração das políticas públicas urbanísticas e ambientais, mormente na expansão urbana em áreas de mananciais, o Termo de Ajustamento de Conduta.

CONCLUSÃO

Diante do quadro de ocupação irregular do espaço urbano periférico, em face da necessidade de proteção ambiental de algumas áreas, preservação esta que se revela estratégica para a própria viabilidade das metrópoles, com é o caso de áreas de mananciais (conservação para assegurar a provisão de água para a sociedade), fica claro que o equacionamento da questão é urgente. Este se dará por meio de planejamento da expansão urbana e, sobretudo, pelas ações de gestão as quais visem equalizar a proteção com o acesso a equipamentos urbanos e provisão de infraestrutura a qual todos os cidadãos têm direito.

Entretanto, sem nunca perder o foco da grave questão social, o resultado do planejamento e da gestão ambiental urbana, traduzido em ação estante,

corre o risco de atingir o fim de regularização e de urbanização, sem prevenir as causas da ocupação irregular, com futuro prejuízo não só ambiental, mas social.

Garantia de interesse comum, coletivo, difuso, é agregação de fatores ambiental, econômico e social, deve ser acoplada a ações públicas estratégicas de combate à ilegalidade na instrução do planejamento, integrada com a sociedade e à inserção econômica como vetor de melhoria de vida pela via da inclusão social. Tudo inserido no amplo espectro do planejamento estratégico, integrando ações, uma vez que conferir título de posse ou propriedade, regularizar a face legal, por si só, não promove justiça social.

Ressalte-se que a implantação daquelas ações integradas pode gerar a necessidade de reassentar parte da comunidade – nesta hipótese, os moradores deslocados têm de ter a oportunidade de habitarem áreas igualmente salubres e sustentáveis. De nada adianta regularizar e urbanizar uma área, se há população economicamente desfavorecida, instada a ocupar outra área irregular devido às mesmas razões pelas quais habitavam a anterior.

Além do aspecto econômico quanto à urbanização futura de áreas impróprias para ocupação e das conseqüências da degradação ambiental, na escassez de recursos dos quais depende toda a sociedade para se manter, a oferta de infraestrutura desintegrada da política urbana pode converter-se em óbice à implantação do planejamento por esta proposto.

O dano ambiental decorrente da ocupação de áreas ambientalmente protegidas, em desacordo não só com as normas urbanísticas, mas ferindo a legislação ambiental, atinge difusamente a toda a sociedade. Os responsáveis

pela ação da ocupação, os que se locupletam com as invasões, tanto quanto os responsáveis pela omissão na salvaguarda daqueles direitos, podem e devem ser questionados judicialmente.

Um instrumento de composição de conflito, como o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), entre os atores envolvidos na urbanização e regularização de área de preservação ambiental irregularmente ocupada, é hábil àquela gestão integrada, bem como se configura em meio de efetivação do pleno acesso à justiça, vez que se apresenta como instrumento de satisfação da tutela dos direitos difusos ou coletivos, na medida em que evita o ingresso em juízo, repelindo os reveses que isso pode significar à efetivação do direito ambiental, da garantia da ordem urbanística, ambos em face do direito à habitação.

Partindo da premissa que degradação ambiental e exclusão social são aliadas na expansão dos aglomerados urbanos, e que a justiça social é o tema central da sustentabilidade, parte-se da implementação de políticas públicas, tais como a que norteia o planejamento urbano para propor uma face sistêmica ao equacionamento dos graves problemas sociais e ambientais das cidades brasileiras. Reafirma-se que planejamento setorial estanque e dissociado do todo tem menor potência de aferição de resultados.

NOTAS

(1) O direito real de uso é amplo, aplica-se em áreas privadas; em áreas públicas, somente as do patrimônio disponível, isto é, sem destinação prévia a uso específico. Para o caso em que o poder público conceder área afetada para concessão de direito real de uso, com vista à garantia do direito à moradia, se a legislação assim o permitir, poderá efetuar prévia desafetação, que é autorização pelo

Poder Legislativo da transformação de imóvel de uso comum do povo ou de uso especial em dominial (SAULE JR., 1999).

(2) Diferentemente do discurso neoliberal incorporado ao senso comum, a oferta estatal no Brasil foi eficiente e promoveu expansões inéditas de capacidade. No setor de energia elétrica, por exemplo, a capacidade instalada de aproximadamente 4.000 MW, em meados da década de 50, multiplicou-se por 15 nas três décadas seguintes, sob o sistema Eletrobrás; as coberturas urbanas de água e de esgoto, de respectivamente 45% e 20%, em fins da década de 60, saltaram para cerca de 85% e 40%, sob o Planasa, até fins dos anos 80. A considerar-se a vigorosa expansão de população urbana no período, essa ampliação de cobertura envolve saltos gigantescos em capacidades absolutas.

(3) Existem ações civis públicas em diversos estados, tendo, no pólo passivo, municípios (e, por vezes, solidariamente, o estado) que se omitiram e esquivaram-se de sua obrigação legal de evitar a ocupação irregular, buscando sua responsabilização civil por dano ambiental – por exemplo, ACP n. 00598392710, ano de 2000; MP do Rio Grande do Sul versus PLASTIMIX Ind. e Com. de Plásticos Ltda., estado do Rio Grande do Sul e o município de Porto Alegre – Embargos Infringentes, n. 70001620772, 1ª grupo de Câmaras Cíveis de Porto Alegre.

BIBLIOGRAFIA

ARAÚJO, S. M. V. G. de. *O estatuto da cidade e a questão ambiental*. [publicação on-line]. Disponível em: <URL: <http://www.camara.gov.br/internet/diretoria/Conleg/Estudos/304399.pdf>> Acesso em: 29 out. 2003.

BERNARDES, J. Orçamento participativo: Reflexão sobre os sentidos e as perspectivas de uma nova forma de instituição política. *Ver Filosofia Política*, v. III, n. 6, p. 63-74, 2003.

CUSTÓDIO, H. B. Estatuto da Cidade e Incompatibilidades Constitucionais, Urbanísticas e Ambientais (Lei n. 10.257, de 10-7-2001, e Medida Provisória n. 2.220, de 4-9-2001). *Rev. de Direitos Difusos*, n. 12, p. 1533-74, 2002.

DALLARI, A. A.; FERRAZ S. (Coord.) *Estatuto da cidade: Comentários à Lei Federal n. 10.257/2001*. 1. ed. 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2002.

DEÁK C.; RAMOS, S. (Org.) *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: FUPAM/Edusp; 1999.

FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. (Coord.) *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2003.

LEFEBVRE, H. *Direito à cidade*. São Paulo: De Moraes LTDA, 1991.

MILARÉ, E. *Direito do ambiente*. Doutrina, jurisprudência, glossário. 3. ed. rev. at. e amp. São Paulo: RT, 2004.

NOVY, A. *A des-ordem da periferia: 500 anos de espaço e poder no Brasil*. Rio de Janeiro – Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

ROLNIK, R. (Coord.) *Estatuto da cidade – Guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília (DF): Câmara dos Deputados, 2001.

_____. Zonas de especial interesse social. Dicas e idéias para a ação municipal. *Rev. Polis*, v. 29, n. 117, p. 1-2, 1998.

SAULE JR., N. (Coord.) *Direito à cidade: Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis*. São Paulo: Max Limonad, 1999.

SILVA, R. T. *Dossiê: Serviços urbanos, cidades e cidadania. Público e privado na oferta de infraestrutura urbana no Brasil. GEDIM: Programa Interdisciplinar – Globalização Econômica e Direitos no Mercosul*. Disponível em: <URL: http://www.usp.br/fau/docentes/deptecnologia/r_toledo/3textos/02gedim/GEDIMRTS.do> Acesso em: 12 abr. 2003.

VIANA, G.; SILVA, M.; DINIZ, N. (Org.) *O desafio da sustentabilidade: Um debate socioambiental no Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.