Universidade Católica de Santos

Mestrado em Direito

A Questão da Moradia na Construção de Cidades Sustentáveis

Antonio Aleixo da Costa

Santos
2011

Universidade Católica de Santos

Mestrado em Direito

A Questão da Moradia na Construção de Cidades Sustentáveis

Antonio Aleixo da Costa

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade Católica de Santos, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito.
Área de concentração: Direito Ambiental
Orientadora: Prof. Dra. Maria Luíza Machado Granziera

Santos
2011

Por muito que o homem saiba,
precisa aprender muito mais...
Por mais que queira ir para frente,
está ficando para trás...
poluem os rios, matam árvores e animais,
e o que me deixa mais infeliz,
é saber que em qualquer país
situado na face da terra,
existe escola superior de guerra
e falta escola primária de paz...

Aos meus filhos Darllan e Allan,

Amor eterno!

AGRADECIMENTOS

À minha mulher ***Rosilda***, por todo o seu carinho, paciência e compreensão nas horas mais difíceis; Ao amigo *Heitor Miranda* pelas observações e correções; À *Cátia*, secretária do Mestrado pela presteza, carinho e disponibilidade inigualável; A todos os professores desta casa, ao professor *Edson Ricardo Saleme* pelo incentivo e pontuais sugestões; e um agradecimento especial, a minha orientadora Professora Doutora ***Maria Luíza Machado Granziera***, pelas lições magistrais, pelo carinho, dedicação, por me encorajar e me animar a continuar a pesquisar! Por me pegar pela mão quando me sentia perdido ou cansado na caminhada. Não poderia deixar de agradecer à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela concessão de uma bolsa de estudos, condição essencial para a conclusão desta pesquisa e do curso de Mestrado.

RESUMO

Nos últimos anos, verificou-se uma mudança na paisagem das grandes cidades brasileiras, com a instalação gradativa de aglomerados de favelas e loteamentos irregulares, tornando a “cidade clandestina”, por vezes, maior que a “cidade oficial.” O problema se agrava na medida em que essas moradias não apresentam condições mínimas de habitabilidade, não tem acesso a saneamento básico, coleta de lixo, água potável, etc. Falta-lhes, ainda, condições mínimas de infraestrutura e aparelhamentos públicos, vias de acesso e, geralmente estas moradias são erguidas em topos de morros e margens de rios, com padrões que variam entre inadequados e perigosos, como por exemplo, as áreas de risco á vida.

As desigualdades sociais produzidas pela má distribuição de renda, que expandiu a pobreza e a segregação sócio-espacial, fez surgir a especulação imobiliária responsável por inviabilizar o acesso a terra urbana, restando à população de baixa renda os lugares que legalmente, encontram sérias restrições ao uso.

Faz-se necessária uma força tarefa nacional para implantação de políticas públicas destinadas há obtenção de moradias adequadas, tais como a regularização fundiária, que urbaniza as áreas irregulares, integrando os assentamentos informais à cidade como um todo, utilizando-se da “tolerância zero” para as novas invasões, pondo fim ao modelo excludente e elitista de distribuição da moradia no Brasil. A sustentabilidade de uma cidade passa necessariamente pela questão da moradia adequada.

O presente trabalho trata da questão da moradia na busca da cidade sustentável, tendo como base a pesquisa bibliográfica multidisciplinar, apesar de sua base eminentemente jurídica, a pesquisa percorreu pelas áreas da história, geografia, arquitetura e urbanismo.

Palavras-chave: cidades sustentáveis, moradia adequada, sustentabilidade, moradia.

ABSTRACT

In recent years, there has been a change in the landscape of major Brazilian cities, with the gradual installation of clusters of slums and squatter settlements, making the "underground city" at times greater than the "city official." The problem worsens the extent that these dwellings do not have minimum housing conditions, lack access to basic sanitation, garbage collection, potable water, etc.. They lack even minimum conditions of infrastructure and public machinery, access roads, and these houses are usually built on hilltops and river banks, with patterns that range from inadequate and dangerous, such as risk areas to life.

Social inequalities produced by the maldistribution of income, which expanded poverty and socio-spatial segregation, gave rise to speculation responsible for access to cripple urban land, leaving the low-income places that legally, with serious restrictions on the use.

There needs to be a national task force for implementation of public policies for obtaining adequate housing, such as land tenure, that irregular urbanized areas, integrating the informal settlements to the city as a whole, using "zero tolerance" for the new raids, putting an end to elitist and exclusionary model of distribution of housing in Brazil. The sustainability of a city inevitably the question of adequate housing.

This paper addresses the issue of housing in the pursuit of sustainable city, based on a multidisciplinary literature review, despite its eminently legal basis, the research covered the fields of history, geography, architecture and urbanism.

Keywords: sustainable cities, adequate housing, sustainable housing.

LISTA DE ABREVIATURAS

ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica.
APP – Área de Preservação Permanente
Art. – Artigo
BACEN - Banco Central do Brasil
BNH – Banco Nacional de Habitação
CESBs - Companhias Estaduais de Saneamento Básico
CF – Constituição Federal
CMN - Conselho Monetário Nacional
CNDU – Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano e o Ministério do Desenvolvimento Urbano.
CNPU – Comissão Nacional de Política Urbana
CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente
e.g. – Exempli Gratia - em português: por exemplo
EC – Emenda Constitucional
FAE - Fundo para o financiamento de água e de esgotos
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FMI - Fundo Monetário Internacional
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPTU – Imposto predial e Territorial Urbano
MDU - Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
MP – Medida Provisória
ONG – Organização não Governamental
PEC – Projeto de Emenda Constitucional
PL – Projeto Lei
PLANASA - Plano Nacional de Saneamento
SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH – Sistema Financeiro de Habitação
STJ – Superior Tribunal de Justiça
SUDAM - Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE - Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
URSS - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
v.g. – Verbi Gratia – em português: por exemplo
ZEIS - Zonas Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

Introdução. **9**
1. Moradia e Cidades. **15**
1.1. Direito à moradia como direito humano e como direito fundamental. 15
1.1.1. Direito à Moradia na Constituição Federal. 19
1.1.2 Direito à moradia e meio ambiente. 24
1.2. A influência do modo de produção capitalista sobre a Cidade Sustentável. 28
1.3. Histórico das Cidades Brasileiras. 30
1.4 Necessidade de se Organizar a Cidade. 32
1.5. Favelas e Loteamentos Irregulares 35
1.6. Breve Histórico da Legislação Brasileira sobre Habitação. 40
1.6.1. O Banco Nacional de Habitação – BNH. 40
1.6.1.1. O Plano Nacional de Saneamento – (PLANASA). 43
1.6.2 O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado. 44
1.6.3. O Parcelamento do Solo Urbano. 46
2. Política Urbana no Brasil. **49**
2.1. Política Urbana e Meio Ambiente na CF de 1988. 49
2.2. O Estatuto da Cidade. 52
2.2.1 Plano Diretor 56
2.2. Regularização Fundiária. 60
2.2.1 Identificação e mapeamento das áreas irregulares. 62
2.2.2. Planejando a urbanização 64
2.2.3. A Regularização Fundiária no Estado de São Paulo. 65
2.3. ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social. 66
2.4. Cidade Sustentável. 68
3. A Sustentabilidade Urbana e a Gestão Pública. **76**
3.1 O *Déficit* Habitacional de Moradias no Brasil. 76
3.2 A Gestão Pública na busca pela Construção de Cidades Sustentáveis. 77
3.2.1 Desafios da Gestão da Cidade 87
3.2.2 A Cidade Diante dos Desafios Globais. 89
3.2.3 Políticas Institucionais para as Cidades Crescerem com Sustentabilidade. 91
Conclusões **93**
Bibliografia **96**

Introdução.

Desde as décadas de 1960 e 1970, o mundo começou a perceber de forma clara a necessidade de considerar as questões ambientais nas atividades humanas, sentindo a urgência de cuidar melhor do Planeta. Este processo se acelerou, ao se perceber a emergência de problemas ambientais de âmbito global, *e.g.,* os problemas de saúde causados pela poluição; a deterioração da camada de ozônio; o aquecimento do planeta por efeito estufa; a perda da biodiversidade, entre outros. Estes problemas, somados a outros na esfera local, regional e nacional, acabaram por provocar uma transformação qualitativa no ambientalismo, que passou de um movimento minoritário de ativistas e dissidentes para um vasto movimento multissetorial e transnacional. Dessa forma, as questões ambientais, atualmente, estão inseridas nas agendas internas e internacionais, bem como em todo o contexto social das cidades, sendo impossível pensar em políticas públicas como a de moradia adequada, por exemplo, sem pensar em preservar o meio ambiente sadio e equilibrado.

Decorreu deste movimento mundial o trabalho da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que deu origem ao documento intitulado Nosso Futuro Comum ou Relatório Brundtland, que dentre outros aspectos apresentou que somente existirá o desenvolvimento sustentável se houver a superação da pobreza. Assim, somente se poderá vencer a pobreza, se as pessoas tiverem um mínimo de dignidade e de condições de habitabilidade. Percebe-se que nas cidades brasileiras em razão da desordem urbana, há um número expressivo de moradias sem as condições mínimas de habitabilidade, gerando riscos de toda ordem aos seus moradores, contrariando a sustentabilidade da cidade como um todo.

O direito à moradia, enquanto direito humano, deve estar em perfeito equilíbrio e consonância com outros direitos humanos, *v.g.,* o direito ao meio ambiente sadio e equilibrado. Entretanto, a realidade se apresenta de forma diferente, posto que a criação e o crescimento da maioria das cidades brasileiras ocorreram e ocorrem sem o planejamento necessário para criação de cidades sustentáveis. Assim, verifica-se que o direito à moradia, apesar das garantias constitucionais, nem sempre é respeitado e tampouco é implementado, pelo Poder Público.

Em relação às cidades brasileiras, que por sua vez tiveram um crescimento inédito na metade do século XX, se por um lado, estas não planejaram o seu crescimento, por outro lado não se prepararam para receber os habitantes advindos das zonas rurais. Além disso, esses mesmos Municípios, enquanto entes federados com autonomia constitucional, em sua

maioria, não têm condições financeiras para custear a reorganização da cidade e a sua transformação em cidade ambientalmente sustentável. Talvez seja necessária a criação de políticas públicas para manter o homem no campo. Quem sabe se lhe dando incentivos e custeando a sua pequena produção, este não pare de sonhar com novas possibilidades nos grandes centros urbanos. Novamente voltamos às questões financeiras, pois talvez não existam recursos para implementação de políticas como estas.

As cidades brasileiras estão repletas de moradias irregulares do ponto de vista do aproveitamento, uso e parcelamento do solo urbano, que não atendem a padrões mínimos de habitabilidade, de dignidade da pessoa humana e de saúde pública, gerando consequências e danos ambientais de toda ordem, em especial para os que habitam essas moradias, bem como para os habitantes da cidade como um todo.

Nos assentamentos informais, até em razão dessa informalidade, praticamente não existe segurança da posse e mesmo qualidade de vida, reforçando a tese de que o processo de desenvolvimento urbano brasileiro é excludente, elitista e não oferece condições razoáveis de acesso à terra para a população de baixa renda, incentivando, indiretamente, a ocupação irregular e inadequada nas cidades, em espaços territoriais especialmente protegidos e até mesmo em área de risco à vida.

Diante dessa alarmante situação social, algumas questões foram levantadas no intuito de colaborar para a futura solução desses lamentáveis problemas. Que políticas públicas podem ser adotadas para tentar reorganizar as cidades brasileiras, tornando-as cidades sustentáveis com moradias adequadas? Será que o Município, enquanto ente federado terá que fazer tudo sozinho ou poderá contar com a cooperação do Estado e da União? Em razão do crescimento em larga escala de moradias irregulares nas cidades brasileiras, será que existe uma saída para minimizar os problemas existentes? Qual será o papel que a legislação brasileira terá e qual a importância do Plano Diretor como instrumento da política pública urbana inserida no Estatuto da Cidade, fruto da Constituição Federal? São estas as questões que orientarão este trabalho.

Foi dado um enfoque nas questões nacionais, examinando experiências no que tange à questão da moradia. Em que pese o trabalho tratar da regularização fundiária, como forma de mitigar os problemas das moradias urbanas, por uma questão metodológica não foi tratada a Regularização Fundiária em terras públicas, os instrumentos da usucapião urbana, a concessão do direito real de uso e direito de superfície. Tal separação justifica-se em razão de se tentar separar as questões eminentemente urbanísticas das questões urbano-ambientais, estas últimas objeto deste estudo.

Ao discorrer sobre as questões atinentes à sustentabilidade da cidade, serão discutidas as problemáticas ambientais de saneamento básico e saúde. Apesar de se entender que a sustentabilidade de uma cidade passa necessariamente por diversos outros fatores como, por exemplo, saúde, educação, emprego, segurança pública, transportes, etc., a ênfase deste trabalho consistirá na moradia.

A complexidade na organização social de uma cidade poderá ser, em muito, minimizada se houver planejamento habitacional e redução das desigualdades sociais, com uma melhor distribuição de renda da população. O enfrentamento ao déficit habitacional da população de baixa renda implica ultrapassar as questões habitacionais. Por isso, a questão da habitação adequada deve ser parte de uma política pública nacional, que implante instrumentos para reorganização do espaço urbano e possa gerar condições de habitabilidade, legalidade e condições básicas de qualidade sócio-ambiental.

O Banco Nacional de Habitação, apesar de sua importância e dos relevantes avanços que trouxe para questão da habitação no Brasil, não foi capaz de produzir o acesso à terra pela população de baixa renda, pois priorizou as classes média e alta, favorecendo por demais o setor empresarial imobiliário, bem como propiciou a concentração de renda e deu preferência à produção moradias para segmentos sociais em condições econômicas mais favorecidas.

A lei nº 6.766/79 surgiu da necessidade de se estancar a deterioração das áreas urbanas e disciplinar requisitos urbanísticos para o loteamento, responsabilidades do loteador e do poder público, elementos do projeto de loteamento e desmembramento, aprovação e registro do parcelamento do solo, entre outros.

Em que pesem os avanços da aludida lei, esta transferiu para o particular, adquirente final, todos os custos da urbanização do empreendimento, forçando de forma indireta o crescimento de faixas irregulares dentro de diversas cidades brasileiras, revelando o equívoco de deixar o financiamento da infraestrutura dos loteamentos urbanos por conta exclusiva do particular. A possibilidade de parcelamentos especiais para população de baixa renda representou um avanço, ao passar a admitir lotes com tamanhos diferenciados, legalmente aprovados. Entretanto, constata-se atualmente uma desatualização desta lei, pois esta não considera a integração das leis ambientais ou urbanísticas, no que diz respeito à regularização de parcelamento do solo, integrados com os licenciamentos ambientais, que possa desburocratizar e reduzir o tempo nos processos de aprovação das habitações populares.

O art. 182 da C.F acolheu o meio ambiente artificial, sugerindo um movimento das cidades na busca da sadia qualidade de vida de seus habitantes e o pleno desenvolvimento das

funções sociais da cidade, que somente ocorrerá se seus habitantes desfrutarem de uma vida com qualidade, compreendendo a moradia digna.

O Estatuto da Cidade redefiniu a função social da propriedade urbana, pois abriu ao poder público, a possibilidade de intervenção na propriedade imobiliária privada, para fazê-la cumprir a sua função social. Assim, enquanto ferramenta legal do direito brasileiro, o Estatuto da Cidade deverá ser usado para a melhoria das cidades e de suas condições de moradia, para se combater a especulação imobiliária, democratizar o acesso a terra urbana e mitigar as desigualdades sociais. A diretriz ambiental descrita no artigo 2º, I, apresenta a garantia do direito à cidade sustentável, como condição essencial à qualidade de vida, que produz estabilidade nas relações do indivíduo com seu semelhante, com o poder público, com seus bens, com a cidade em que vive e com a própria natureza.

O Plano Diretor, na condição de principal instrumento para se alcançar os objetivos da política urbana, deve estabelecer normas imperativas, metas e diretrizes dessa política e os critérios para verificar se a propriedade urbana está cumprindo a sua função social, para a efetividade do direito à moradia e a uma cidade sustentável. A participação da população, além de ser um requisito constitucional do Plano Diretor, põe em evidência o princípio da gestão democrática da cidade e garante o direito à cidade. Dessa forma, o Plano Diretor poderá ser grande instrumento de política fundiária para o município, apresentando políticas de regularização, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e normas de ocupação e uso do solo urbano em estreita consonância com a legislação ambiental, delimitando as zonas para a habitação de interesse social, ampliando-se a oferta de moradia e prevenindo a ocupação em área de risco à vida.

A regularização fundiária e a urbanização no Brasil são temas que não podem mais esperar. Conceder a segurança da posse com o objetivo de integrar à cidade as áreas de ocupação irregular e informal e seus habitantes, é algo que precisa ser buscado por intermédio de políticas públicas preventivas, pois a prevenção é uma forma eficaz de interromper o ciclo da irregularidade da terra urbana.

O primeiro passo a ser dado para se garantir o processo de sustentabilidade de uma cidade, deve ser na direção de reduzir as desigualdades sociais e garantir efetiva dignidade à população. A dificuldade para se garantir o equilíbrio e a salubridade do meio ambiente urbano torna-se maior, em razão da grande quantidade de habitantes nas cidades brasileiras. Sendo que tal equilíbrio somente poderá ser alcançado quando o ser humano estiver inserido no centro das preocupações, quando lhe for assegurado moradia adequada, saúde, educação de boa qualidade para todos, com o uso sustentável dos recursos naturais da cidade, com

planejamento urbano que considere todos os aspectos urbano-ambientais com a finalidade de atenuar os impactos sofridos pelo crescimento desordenado das cidades.

Como grande parte dos problemas ambientais tem a sua origem nas cidades, em razão do modo de vida de seus habitantes bem como na forma como estes desenvolvem suas atividades laborais, torna-se necessário um estudo e um planejamento das questões sociais, econômicas e ambientais dentro de um modelo de desenvolvimento sustentável especifico.

Para reorganizar as cidades brasileiras com a finalidade de torná-las sustentáveis, será necessário um esforço nacional na aplicação de instrumentos eficazes, *v.g.*, a regularização fundiária, que é um instrumento legal utilizado para urbanização de favelas e loteamentos irregulares, implantação de infraestrutura, condições de salubridade e soluções ambientais para os moradores desses aglomerados, integrando a cidade "ilegal" na cidade "legal". De forma simultânea, faz-se necessário, a "tolerância zero" para invasões de terras, para a formação de novos aglomerados urbanos e a criação de favelas, responsáveis pela criação de novos passivos ambientais.

Esse desafio pautará o Brasil no século XXI, impulsionando as ações dos governos e da sociedade, dando maior ênfase nas questões ambientais e urbanas, reforçando-se o direito à moradia adequada em compatibilidade absoluta com a preservação do equilíbrio ecológico, rumo à sustentabilidade das cidades brasileiras.

Assim, o presente trabalho aprecia inicialmente um breve histórico do crescimento das principais cidades brasileiras, cotejando com o crescimento de algumas cidades pelo mundo no mesmo período, detectando o surgimento de problemas habitacionais e ambientais que passam pela necessidade de se organizar as cidades. Nessa mesma esteira, foi realizado um histórico da legislação nacional, partindo do Decreto-Lei n. 58/37, passando pela Lei n. 4.380/64 que criou o Banco Nacional de Habitação - BNH e pela Lei Federal de Parcelamento e Ocupação do Solo Urbano n. 6.766/79, chegando, finalmente à Constituição Federal de 1988.

Num segundo momento se tratou da questão da política urbana, bem como dos instrumentos a esta relacionada, sendo necessariamente analisado o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor com foco específico na questão da regularização fundiária, analisando seus efeitos práticos, levantando críticas e apontando soluções.

Por fim, foram apresentadas as dificuldades da implantação da política urbana, avaliando-se a interação legislativa e administrativa existente na Gestão Pública, e, se esta enquanto cumprimento da finalidade da lei, será capaz de implantar, na prática, uma inter-relação entre a regularização fundiária e a questão ambiental nas cidades brasileiras.

Para elaboração deste trabalho, utilizou-se da metodologia bibliográfica, fazendo-se uso de Doutrina nas seguintes áreas: jurídica, arquitetura e urbanismo, história e geografia. Também se fez uso da Jurisprudência dos Tribunais Superiores brasileiros, de teses de doutoramento, dissertações de mestrado, manuais, revistas, documentos oficiais e institucionais, estudos práticos de ONGs, artigos, entrevistas, visitas à Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo. Além disso, foi feito uso da *internet*, haja vista sua utilização por órgãos do Governo, Institutos de Pesquisa e Universidades Públicas, como forma de melhorar o acesso aos acervos bibliográficos.

1. Moradia e Cidades.

A moradia enquanto necessidade básica do homem revela o seu caráter de essencialidade, ao garantir condições elementares para sua sobrevivência, consubstanciada na dignidade da pessoa humana. Assim, percebe-se que a moradia adequada não é apenas a casa, mas constitui-se de outros elementos, tais como, saneamento básico, infraestrutura, aparelhamento público, água potável, coleta de esgoto e lixo, etc. Pensar em moradia adequada, remete às questões de sustentabilidade, ou desenvolvimento sustentável, que começa pelo desenvolvimento humano, ou seja, pelo desenvolvimento capaz de banir a pobreza, proporcionando melhores condições de vida com a satisfação das necessidades básicas das pessoas. Pois do contrário, não será desenvolvimento sustentável.[1]

1.1. Direito à moradia como direito humano e como direito fundamental.

O direito à moradia é reconhecido internacionalmente como um direito humano,[2] dada a sua importância na vida das pessoas. Garante a fixação do indivíduo em determinada localidade, permitindo-se a possibilidade real de realização da família, gerando condições de estabilidade e bem-estar.[3] E a Declaração Universal dos Direitos Humanos é, segundo Saule Júnior, uma das fontes originárias do direito à moradia no Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Apesar de a Declaração Universal dos Direitos Humanos ter natureza jurídica de "*soft law,*"[4] ela teve o seu núcleo de direitos da pessoa humana inserida nos tratados internacionais.[5] Assim, o direito à moradia, enquanto direito humano previsto nas normas definidoras de direitos e garantias fundamentais, *v.g.*, os tratados internacionais de direitos humanos, uma vez ratificados pelo Estado brasileiro, tornam-se autoaplicáveis.[6] Dessa forma, cabe aos entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), a responsabilidade

---

[1] Ver Capítulo II, item 2.4.
[2] Cf. Declaração Universal dos Direitos Humanos, artigo XXV; Declaração sobre assentamentos humanos, seção III (8) e capítulo II (A-3), Vancouver, 1976; Agenda 21, capítulo 7, Rio de Janeiro, 1992.
[3] Nesse mesmo sentido, Cf. SAULE JÚNIOR, Nelson. **A Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004, p. 103/107.
[4] Para saber mais, consultar Artigo do Professor Guido Soares. **Uma Reavaliação Atual das Fontes do Direito Internacional: A Questão do "Jus cogens" e a"Soft law"** disponível em: http://pt.scribd.com/doc/7035331/Guido-Soares-Direito-Internacional-Publico-JusCogensSoftLaw
[5] IBIDEM, p.89.
[6] BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil.** São Paulo: Saraiva, 1989, vol. 2, p.396.

pela sua efetiva aplicabilidade, compatibilizando, assim, suas ações com as normas internacionais.

O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ratificado pelo Estado brasileiro por intermédio do Decreto nº 591 de 06 de julho de 1992, em seu artigo 11,[7] traz o principal fundamento do direito à moradia como um direito humano. Essa e outras normas de Direito Internacional dão sustentação à obrigação assumida pelo Brasil de garantir o direito à moradia.

Na Agenda Habitat reafirma-se o direito à moradia como um direito humano, compreendendo-se que a moradia adequada é muito mais que um telhado sobre a cabeça. É, na verdade, a moradia segura, sadia, com infraestrutura básica capaz de propiciar o acesso à água potável, saneamento básico, energia, serviço de transporte público, coleta de lixo, serviço público de saúde e educação (parágrafo 53). A moradia é uma necessidade básica da pessoa humana, é a base da cidadania, é o parâmetro para se identificar quando as pessoas vivem com dignidade nas cidades.

Em relação aos direitos fundamentais há, segundo SILVA,[8] certa dificuldade de se conceituar com precisão esses direitos, haja vista a sua transformação com o decorrer da história. Entretanto, afirma o aludido autor que os direitos fundamentais do homem referem-se a uma ideologia política de acordo com cada ordenamento jurídico, cujo objetivo é designar prerrogativas no sentido de garantir uma convivência digna, livre e igualitária para todos. BARRETO, diferentemente, entende que no decorrer do século XX, houve um alargamento no conceito de direitos humanos, vez que se incorporaram outros direitos além dos direito à liberdade e suas formas, que têm relação com a necessária correção das desigualdades sociais, econômicas e culturais encontradas na sociedade e que esses direitos passaram a constituir uma condição para que os direitos humanos clássicos fossem respeitados em sua plenitude.[9]

SARLET[10] se utiliza da expressão "Direitos Humanos Fundamentais" e sustenta não haverem dúvidas de que os direitos fundamentais são também direitos humanos, pois o seu titular sempre será o ser humano, ainda que representados por entes coletivos, *e.g.*, nações,

---

[7] "Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida."

[8] SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 20ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 175/178.

[9] BARRETO, Vicente de Paulo. Bioética, biodireito e direitos humanos". In: TORRES, Ricardo Lobo (Org.). 2ªed. **Teoria dos Direitos Fundamentais.** Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 389

[10] SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais.** 3ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p. 33/35.

povos, etc. Ressalta, ainda, que entre os dois termos, a expressão ‘direitos humanos’ contém um contorno mais amplo e impreciso do que a expressão ‘direitos fundamentais’, visto que estes constituem segundo o aludido autor:

> “o conjunto de direitos e liberdades institucionalmente reconhecidos e garantidos pelo direito positivo de determinado Estado, tratando-se, portanto, de direitos delimitados espacial e temporalmente, cuja denominação se deve ao seu caráter básico e fundamentador do sistema jurídico do Estado de Direito”.

Cumpre esclarecer que os direitos fundamentais não são expressão sinônima de direitos humanos. Essa diferenciação é apresentada por CANOTILHO que entende haver diferença efetiva entre as expressões ‘direitos do homem’ e ‘direitos fundamentais’, pois, segundo ele, a primeira são direitos válidos para todos em todos os tempos, enquanto que a segunda são aqueles direitos do homem, que estão jurídico e institucionalmente garantidos e limitados no espaço e no tempo.[11] Dessa forma, conclui-se que as expressões ‘direitos humanos’ e ‘direitos fundamentais,’ apesar de serem utilizadas por muitos como sinônimas, não o são, pois apresentam significados diversos. E, apesar das diferenças terminológicas entre o direito humano e fundamental, pode-se afirmar que o direito à moradia é, verdadeiramente, um direito humano e fundamental, haja vista a referida modificação dos direitos fundamentais ao longo da história.

Em que pese o direito à moradia ser apresentado como um dos direitos humanos autônomos, deve-se ressaltar a sua interdependência com outros direitos humanos, como por exemplo, o da dignidade da pessoa humana, o da não descriminação, o da segurança, o da paz etc. Nesse sentido são as lições de PIOVESAN, ao afirmar que os direitos humanos são concebidos como *uma unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada, na qual os valores da igualdade e liberdade se conjugam e se completam*.[12]

Para Saule Júnior, o direito à moradia compõe-se de: segurança jurídica da posse; disponibilidade dos serviços, materiais, benefícios e infraestrutura; gastos suportáveis; habitabilidade; acessibilidade; localização e adequação cultural.[13] Dessa forma, a todos deve ser assegurado o direito de propriedade ou de posse, bem como o acesso à água potável, saneamento básico, energia elétrica e iluminação, a possibilidade de custear sua própria

---

[11] CANOTILHO, Gomes. **Direito Constitucional**. 4ª ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2000, p. 387.
[12] PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e Direito Constitucional Internacional**. 5º ed. São Paulo: Max Limonad, 2002, p.41.
[13] SAULE JÚNIOR, Op. Cit, p. 103/105.

moradia, a segurança física de seus ocupantes, acesso aos recursos para obtenção da moradia, acesso ao emprego, transporte público, sistema básico de saúde, à educação formal e a diversidade cultural da moradia, para a obtenção da efetividade deste direito.

Analisando-se as normas internacionais de direitos humanos, *v.g.*, Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver 1976; a Declaração sobre Desenvolvimento de 1986, na Agenda 21 de 1992 e a agenda Habitat II de 1996, entre outras, verifica-se o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana como um parâmetro para análise das moradias com condições dignas de vida. Seguindo estes padrões de referência internacional, denota-se que eles serviram de fundamento para efetivação do direito à moradia no Direito Brasileiro. Pode-se extrair das aludidas normas de Direito Internacional de Direitos Humanos três elementos básicos, que são respectivamente: viver com segurança, viver em paz, e viver com dignidade.[14]

Durante a segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos,[15] realizada na cidade de Istambul na Turquia no ano de 1996, tratou-se com amplitude das questões relativas à habitação e produziu-se o documento intitulado Agenda Habitat II, instrumento assinado pelos Estados signatários que reconheceram suas responsabilidades no setor da habitação e reafirmaram o reconhecimento do direito à moradia como direito fundamental de realização progressiva. Desta Conferência saiu a recomendação de que o Brasil, assim como os demais signatários, normatizem o direito à moradia em suas Constituições. Em decorrência disso, foi proposto um projeto de lei (a PEC 601/98) que deu origem a uma emenda constitucional com a finalidade de inserir a moradia no rol dos direitos sociais. Em 14 de fevereiro de 2000, por intermédio da Emenda Constitucional nº 26, a moradia foi introduzida no Título II da Constituição Federal de 1988 (Dos Direitos e Garantias Fundamentais), mais especificamente no rol do artigo 6º.

Assim, a CF de 1988 passou a assegurar o direito à moradia em seu art. 6º, como direito fundamental, ou seja, como estrutura fundante da ordem jurídica interna. Em razão de seu reconhecimento como direito humano, a moradia recebeu da ordem jurídica internacional um caráter inviolável e universal, que fez surgir na ordem jurídica interna a necessidade de elevá-lo à categoria de direito fundamental. Porém, somente agora nos últimos anos, depois

---

[14] Ibidem, p. 133.

[15] Teve como principais temas a “Adequada Habitação para Todos” e “O Desenvolvimento de Assentamentos Humanos em um Mundo em Urbanização”. Nesta Conferência foi aprovada uma Carta de princípios e diretrizes contendo as atitudes que deveriam ser tomadas pelos Governos e pela sociedade civil para se garantir a igualdade de direitos dentro das cidades. Tal carta foi denominada de Agenda Habitat, que teve por finalidade orientar os esforços nacionais e internacionais no campo da melhoria dos assentamentos humanos.

de promulgada a EC nº 26 e o Estatuto da Cidade, os ocupantes de assentamentos informais tiveram reconhecido pela ordem jurídica nacional, o seu direito humano à moradia. Importante passo nesse processo foi o tratamento dado pela CF à política urbana, que acabou por proporcionar a entrada em vigor do Estatuto da Cidade, pois essa nova ordem jurídica dá apoio efetivo às ações dos governos municipais que resolverem enfrentar os grandes problemas urbanos, sociais e ambientais que afetam a vida dos habitantes das cidades brasileiras.

1.1.1. Direito à Moradia na Constituição Federal.

A CF de 1988, ao tratar no art. 3º, dos objetivos da República, buscou de forma contundente o desenvolvimento e bem estar de todos, dando ênfase à questão social. Assim, preferiu o legislador constituinte colocar o meio ambiente inserido na Ordem Social, pois esta é uma grande meta instituída para o Poder Público e para a sociedade. Sustenta MILARÉ que a Ordem Econômica, apesar de ter suas características e valores específicos, se subordina à Ordem Social,[16] sendo o desenvolvimento socioeconômico apenas um instrumento com a finalidade precípua de subsidiar o objetivo maior, que é verdadeiramente o social. Portanto, deve-se ponderar de uma forma geral, que as atividades econômicas não podem impedir que se alcance o pleno desenvolvimento social. Tampouco pode se permitir que as atividades econômicas possam gerar efeitos negativos nas questões relacionadas à preservação ambiental,[17] como será visto adiante.

A CF elencou no Título disciplinador dos Direitos e Garantias Fundamentais – no artigo 6º, -, um rol de direitos sociais, que coincidem com aqueles disciplinados no Título VIII, da Ordem Social.[18] Assim sendo, as garantias fundamentais tornam-se concretas na forma como disposto na Ordem Social. Ressalte-se, como dito anteriormente, que o direito à moradia passou a ser positivado como Direito Social a partir de fevereiro de 2000.

Importante destacar que os direitos sociais têm por fundamento o princípio da igualdade, pois sem este, o bem estar e a justiça social que são objetivos da Ordem Social não

---

[16] MILARÉ, Edis. **Direito do Meio Ambiente A gestão ambiental em foco**. 6ª ed. rev. atual. ampli. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p.154.
[17] CF, art. 170, VI.
[18] Neste mesmo sentido: CHIMENTI, Ricardo Cunha; CAPEZ, Fernando; ROSA, Marcio F. Elias; SANTOS, Marisa F. **Curso de Direito Constitucional**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 122-123.

poderiam ser alcançados.[19] Diante disso, ao ser inserido de forma expressa na CF o direito à moradia, foi ele erigido ao patamar dos demais direitos fundamentais, vez que internacionalmente já estava consagrado como um direito humano.[20] Sendo os Direitos Humanos interdependentes, inter-relacionados e indivisíveis, a violação de outros direitos humanos que se relacionam com as questões de dignidade da pessoa humana, poderão, por consequência, violar o direito à moradia.

O direito à moradia adequada tem que estar em perfeita sintonia com o direito à vida, observando-se as questões relacionadas à saúde, à alimentação, ao saneamento básico e ao meio ambiente sadio e equilibrado. Isso quer dizer que as questões referentes ao tratamento de esgotos, coleta de lixo, fornecimento de água potável e drenagem urbana que, nos termos da Lei nº 11.445/2007, compõe os serviços de saneamento básico, devem ser priorizadas para se alcançar o direito à moradia adequada. Outras questões complementam essas prioridades, *e.g.*, o transporte coletivo, a iluminação pública, as vias de acesso à moradia, entre outras. Destarte, o respeito ao direito de moradia passa pela sua eficácia como um direito social.

Sustenta SAULE JÚNIOR que a urbanização e regularização fundiária das favelas, a melhoria das condições habitacionais em cortiços, a oferta de habitação para moradores de áreas de risco de vida e/ou saúde é que resultam na eficácia jurídica do direito à moradia.[21] Assim, quando o legislador inseriu o direito à moradia dentro dos direitos fundamentais, estabeleceu que sua eficácia fosse imediata,[22] independentemente do quanto afirmado pela doutrina ao tratar da teoria clássica que classificam os direitos econômicos e sociais como norma de cunho programático.[23] Ousa-se discordar desta afirmação, pois, ainda que o direito à moradia fosse considerado como uma norma programática, pela falta de condições para a sua eficácia e aplicabilidade, ainda assim, seria tratada como norma jurídica de direito fundamental, com aplicabilidade imediata nos termos do §1º, do artigo 5º da CF.[24]

O direito fundamental à moradia impõe ao Estado Brasileiro a obrigação de viabilizar e implementar políticas públicas, que disponibilizem no setor público habitacional linhas de financiamento para população de baixa renda, pois esta em sua maioria, não têm

---

[19] Por uma questão metodológica não se tratará dos demais direitos sociais elencados no artigo 6º, tratando-se apenas de um dos direitos, que é o direito à moradia, em razão do tema do presente trabalho, bem como pelo seu caráter de universalidade.
[20] Artigo XXV da Declaração Universal de Direitos Humanos e no artigo 11 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.
[21] SAULE JÚNIOR, Nelson. Op. Cit. p.175.
[22] CF, art. 5º, § 1º - "As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata".
[23] Neste mesmo sentido Cf. SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. Malheiros Editores.1998, p.138 ; MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Eficácia das Normas Constitucionais sobre Justiça Social**. Revista de Direito Público n.57/58, p.253-254.
[24] Nesse mesmo sentido Cf. SAULO JÚNIOR, Nelson. **A Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares.** Op.Cit. p.75/76.

condições para adquirir moradia adequada pelas vias atuais do mercado imobiliário, vez que a aludida população de baixa renda, é a mais carente de moradia adequada.[25] Cumpre esclarecer que não se está defendendo a disponibilização de forma gratuita de unidades habitacionais para população carente, tampouco, de que o Estado tem a obrigação de disponibilizar a todos, de forma imediata, uma moradia. Entretanto, cabe ao Estado a adoção de políticas públicas sérias que viabilize a inclusão social e territorial da população, que adote medidas que garantam o direito à moradia.

Ainda com referência ao direito de moradia, o art. 21, XX, da CF estabelece a competência exclusiva da União para estabelecer as diretrizes do desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. Portanto, as diretrizes gerais devem emergir das normas nacionais, que nortearão a atuação de órgãos e instituições em todo território nacional, *v.g.*, o Estatuto da Cidade. Já no campo das competências comuns se encontram as regras que estabelecem o compromisso com a política habitacional não só da União, mas de todos os entes federados, ou seja, Estados, Distrito Federal e Municípios. Essa competência está descrita nos termos do artigo 23, inciso IX, que impõe a todos os entes federados a implantação de uma política de habitação social, para atender a população de baixa renda.[26]

Dentro da competência comum, existem outros mecanismos para se garantir o direito à moradia adequada. Faz-se necessária uma força conjunta dos entes da federação para combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização no Brasil, promovendo a integração social da população de baixa renda,[27] como forma de garantir o direito de moradia.

No campo da competência concorrente, compete à União legislar concorrentemente com os Estados sobre direito tributário, financeiro, econômico e urbanístico.[28] Apesar de a União somente estabelecer normas gerais, no que diz respeito ao direito à moradia, muitas matérias poderão ser objeto da competência legislativa concorrente, *e.g.*, proteção ao meio ambiente, proteção e defesa da saúde, proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência física, proteção ao patrimônio turístico e paisagístico, etc.

A CF de 1988 estabeleceu a competência exclusiva do Município para legislar sobre assuntos de interesse local. Da mesma forma, ao tratar do planejamento urbanístico local, em seu artigo 30, inciso VIII, reconheceu a competência do Município para promover, no que

---

[25] Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

[26] Os programas de habitação devem ser implementados por intermédio de projetos de urbanização, regularização fundiária, entre outros. Para implantação dessa política de habitação devem ser criados Órgãos, Secretarias, Fundações, Institutos, Empresas que, igualmente, são obrigações dos entes federados.

[27] CF, art. 23, X.

[28] CF, art. 24, I.

couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Este planejamento e controle ocorrerão por intermédio do Plano Diretor, que é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e onde não existir Plano Diretor, por intermédio de outras leis municipais, *v.g.*, Lei Orgânica do Município.

Com amparo legal da norma municipal, este ente federado poderá instituir um sistema que gerencie a política habitacional do município com a participação direta da população, por intermédio da criação de conselhos, para implantar, desenvolver e manter programas de habitação social. A correção dos problemas de moradia existentes na cidade, a redefinição dos espaços e a adequação do espaço público devem ser enfrentados pelos Municípios, pois é função destes definir os critérios para a propriedade urbana atender à sua função social.

Contudo, o parágrafo único do art. 23, da CF estabelece a necessidade de se fixar normas de cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, por intermédio de Leis Complementares. Tal cooperação faz-se imprescindível em razão do necessário equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar de toda a população brasileira.

Os Municípios recebem por intermédio da CF parte da Competência interna da União, referentes aos poderes políticos e administrativos, necessários à composição de seu governo e à gestão de seus negócios internos.[29] Assim, os Municípios, limitados pela CF, têm apenas autonomia para gerir seu território da maneira que melhor atender ao seu interesse. Todavia, o Município ao organizar em seu território o uso e a ocupação do espaço urbano, bem como ao tratar de outros temas de interesse local, **deve respeitar e não causar danos a interesses mais gerais, *v.g.*, o meio ambiente.**

O art. 170 da CF, ao tratar da Ordem Econômica, deu ênfase na valorização do trabalho e na livre iniciativa e, dentre seus princípios, elencou no inciso III a função social da propriedade e no inciso VI a defesa do meio ambiente. Diante disso, em relação ao princípio da função social da propriedade se estiver em consonância com os demais princípios constitucionais, torna-se o principal mandamento do regime da propriedade urbana, ou seja, é o princípio norteador que incide no conteúdo do direito, fazendo parte de sua estrutura.[30]

Assim, pela sua importância e conformação no Direito Nacional, este princípio rompe com a ilusão de que todos têm seus direitos protegidos e respeitados, sendo

---

[29] Cf. MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1993, p.80.
[30] SAULE JÚNIOR, Nelson. Op. Cit., p. 55.

verdadeiramente iguais perante a lei. Cabe destacar que só será possível alcançar o cumprimento da função social da propriedade se houver a efetiva intervenção do Poder Público, com aplicação do mandamento constitucional descrito no art. 182, § 4º,[31] fazendo uso do pleno exercício da cidadania, para implantação da justiça social que alcança a construção de uma sociedade mais justa e solidária. Talvez, com a efetiva aplicação da regra legal, possa-se conferir eficácia imediata[32] ao princípio da função social, por se tratar de norma imediatamente preceptiva.

Em relação à defesa do meio ambiente pode-se dizer que as atividades econômicas, sejam elas públicas ou privadas, não poderão causar danos ao meio ambiente, sob pena de não se atingir o cumprimento da função social da propriedade, uma vez que a Ordem Econômica se subordina à Ordem Social. Consequentemente, não se pode admitir a separação das atividades econômicas e a proteção ao meio ambiente. Todavia, há um descolamento entre a norma constitucional e a realidade prática, posto que as questões ambientais ainda ficam submetidas às necessidades da Ordem Econômica. Assim, no plano hipotético, há a supremacia do social sobre o econômico. Entretanto, na prática, estabelece-se a questão de forma inversa. A proteção ambiental será objeto de análise posterior.

Os artigos 182 e 183 da CF, ainda dentro do Título da Ordem Econômica e Financeira, tiveram um capítulo para tratar da política urbana, que tem sua natureza social por excelência. Logo de início (*caput*, do art. 182) apresentou como objetivo a ser alcançado pelos Municípios o completo desenvolvimento das funções sociais da cidade, consubstanciadas em boas condições de habitação, trabalho, lazer, aproveitamento do solo urbano etc., bem como garantir, de forma geral, o bem estar dos seus habitantes.

Destarte, para tratar de política urbana, talvez seja necessário analisar, ainda que superficialmente, a questão da função social da propriedade e a consequente alteração do conceito de propriedade. SILVA sustenta que a Constituição adotou um princípio de transformação da propriedade capitalista sem, contudo, socializá-la.[33] Ou seja, foi adotado constitucionalmente uma efetiva imposição de limitações ao exercício do direito de

---

[31] C.F art. 182, § 4º, I, II e III - "É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente de: I – parcelamento ou edificação compulsórios; II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais."

[32] BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 25ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 250.

[33] SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 5º ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p.76.

propriedade sem que se suprima este direito. Com isso, estabeleceu-se um interesse que geralmente não se ajusta perfeitamente ao interesse do seu proprietário, já que a norma o faz de forma impositiva, mas não suprime pela via legislativa a propriedade privada.

Deste modo, a função social torna-se algo intrínseco ao direito de propriedade,[34] que determina o modo de aquisição, gozo e utilização desta. O fato é que o direito de propriedade, enquanto poder jurídico, não deve inviabilizar a utilização da propriedade, tampouco deve permitir a concentração do espaço urbano nas mãos de poucos, por uma exclusiva questão de poder econômico. Afirma ALFONSIN que atualmente *é impossível deixar de constatar que o solo urbano sob domínio privado está todo ele direcionado hoje para fins transcendentes ao titulado por aquele direito.*[35]

A preocupação com o social, no sentido estrito do termo, deu origem ao art. 183, com a instituição da usucapião especial, nas pequenas áreas urbanas com o fim exclusivo de moradia. Talvez[36] o legislador constituinte, ao refletir sobre a situação real das moradias nas cidades brasileiras, tenha percebido que deixá-las eternamente à revelia da lei, fingindo que estas não existiam, ou simplesmente efetuar a remoção destas moradias irregulares, poderia ser mais prejudicial às condições de moradia adequada e à cidade como um todo, preferindo buscar formas de regularizá-las, garantindo a possibilidade de utilização regularizada por intermédio da usucapião especial.

1.1.2 Direito à moradia e meio ambiente.

O meio ambiente foi inserido no título da Ordem Social, revelando a importância que este representa para a saúde humana, ao garantir um meio ambiente sadio e equilibrado. Desse modo, a qualidade ambiental torna-se intrinsecamente relacionada como um direito fundamental. O legislador constituinte, ao inserir na CF o art. 225, o direito e o dever de proteção ao meio ambiente, inaugurou uma tendência para novas normas jurídicas, qual seja,

---

[34] FERNADES, Edésio. Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. In: MATTOS, Liana Portilho de (Org.). **Estatuto da Cidade Comentado**, Belo Horizonte: Mandamentos, 2002, p.34/59.

[35] ALFONSIN, Jacques Távora. A Função Social da Cidade e da Propriedade Privada Urbana como Propriedades de Função. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. (Org.). **Direito à Moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006, p.50.

[36] Cumpre esclarecer que no presente trabalho será feito uso advérbio “talvez” como forma de exprimir outra possibilidade e não dúvidas em relação à questão estudada e tratada na presente.

a que estas passem a ter um viés de proteção ambiental, em face da necessidade de se garantir para as futuras gerações um meio ambiente sadio e equilibrado.[37]

ANTUNES sustenta que "*as normas ambientais tendem a se incrustar em cada uma das demais normas jurídicas, obrigando que se leve em conta a proteção ambiental em cada um dos demais ramos do Direito*".[38] O aludido comando trouxe, ainda, legitimação do indivíduo como guardião desse direito, com a possibilidade de questionar coletivamente ou individualmente as ações que julgar prejudiciais ao meio ambiente, tanto na esfera Administrativa como na esfera Judicial, e exigir do Poder Público medidas para a efetividade das normas.

O comando constitucional do art. 225 apresenta mais que a simples obrigação de preservar o meio ambiente: enfatiza uma verdadeira proibição de degradar, não deixando alternativas ao Poder Público e à sociedade como um todo, que não seja a preservação, vez que se trata de norma de ordem pública. BENJAMIN sustenta que "*é o estabelecimento de um inequívoco 'dever de não degradar', contraposto ao 'direito de explorar' inerente ao direito de propriedade clássico*".[39]

Dessa forma, como dito anteriormente, a proteção ambiental alcança o elevado patamar constitucional de direito fundamental, cuja aplicação se dá de forma imediata. Assim, a propriedade urbana não terá somente a função social para cumprir, mas deve obedecer fielmente à função sócio-ambiental da propriedade. É o que se vislumbra do mandamento constitucional. Por conseguinte, caberá ao Poder Público, ainda que preventivamente, com base no princípio da precaução,[40] intervir na propriedade urbana para garantir o equilíbrio ambiental. Por outro lado, o comando constitucional reduziu de forma drástica a discricionariedade da Administração Pública, tendo-se em vista que passou a ser obrigação do administrador público considerar o meio ambiente em todas as questões da administração para implantação de políticas públicas nas cidades.

O direito ao meio sadio e equilibrado encontra-se no rol dos Direitos Humanos, desde a Declaração de Estocolmo de 1972, tendo sido ratificado pela Conferência das Nações

---

[37] Ex: art. 51, XIV do CDC, onde elenca como cláusula abusiva o dispositivo que possibilitem a violação de normas ambientais.

[38] ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 11 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008, p.20.

[39] BENJAMIN, Antonio Herman. Meio Ambiente e Constituição: uma primeira abordagem. In: BENJAMIN, Antonio Herman. (Org.) **10 anos da ECO-92: O Direito e o Desenvolvimento Sustentável**. Anais do 6º Congresso Internacional de Direito Ambiental. São Paulo: IMESP, 2002, p.93.

[40] O Comando Constitucional (art. 225) determina a preservação dos bens ambientais em harmonia com os fundamentos do artigo 1º, *v.g.*, III – dignidade da pessoa humana. Assim, na iminência do risco ambiental se toma a iniciativa de precaução.

Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no ano de 1992, e incorporado pelo art. 225 da CF de 1988.[41]

Os direitos humanos devem manter-se harmonicamente no ordenamento jurídico. Assim, como visto anteriormente, não há falar em direito humano superior ou inferior dentro do mesmo ordenamento jurídico. Contudo, vê-se atualmente uma tendência de governos defenderem o direito social à moradia em detrimento do meio ambiente, como por exemplo nas Áreas de Preservação Permanente - APP, tais como topos e encostas de morros, margens de rios, áreas de mananciais etc., objeto da Lei nº 4.771/65 e em outros espaços protegidos como as Unidades de Conservação, tratadas pela lei nº 9985/2000.

Todavia, é perfeitamente possível trabalhar com os dois direitos, sem que um elimine o outro, o direito à moradia é algo que deve estar em compatibilidade com a preservação ambiental. O espaço urbano, com todos os seus problemas de falta de infra-estrutura, pobreza, falta de saneamento básico etc., deverá passar por uma reestruturação onde seja garantida a moradia com qualidade, corrigindo-se, assim, as distorções do crescimento urbano. Portanto, o desafio que se apresenta nesses tempos de crescimento assustador das cidades, é o de conciliar o desenvolvimento com a defesa e a preservação ambiental, tornando-o assim possível e viável à manutenção ou criação da qualidade de vida das futuras gerações. Isso porque a função do Direito Ambiental é, segundo GRANZIERA, nortear as atividades humanas, impondo limites, induzindo comportamentos por intermédio de instrumentos econômicos, impondo responsabilidades e penalidades nos casos de descumprimento dessas normas, para garantir que não se cause danos ao meio ambiente.[42]

O Código Florestal Brasileiro, sempre em defesa do povo deste País, trouxe em seu art. 2º a definição de APP e em seu parágrafo único, submeteu às áreas urbanas das cidades aos princípios e limites do seu art. 2º. Portanto, coincidiu a proteção rural com a proteção urbana, na busca por uma condição de vida digna, onde as questões urbano-ambientais estejam ecologicamente equilibradas. Já a MP nº 2.166 flexibilizou a questão da supressão de vegetação em APPs. Acrescentou ao Código Florestal os casos em que, a título de exceção, poderá ocorrer a supressão nas APPs, elencando as duas situações em que poderá ocorrer a supressão, que são os casos de utilidade pública e interesse social.

Na mesma linha, a Resolução n. 369/06 do CONAMA, que apesar de visar a preservação dos recursos hídricos, da paisagem, da estabilidade geológica, da biodiversidade,

---

[41] Cf. Princípio I da Declaração de Estocolmo sobre Meio Ambiente Humano e o Princípio I da Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

[42] GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. São Paulo: Editora Atlas, 2009, p. 579.

do fluxo gênico de fauna e flora, a proteção do solo e, principalmente, assegurar o bem-estar das populações humanas, em seu art. 1º elencou os casos em que fica permitida a supressão de vegetação em APP.[43] Todavia, o art. 2º, inciso II, alínea *c*, da mesma resolução, permitiu a supressão de vegetação, nos casos de interesse social, para implantar a regularização fundiária sustentável de área urbana. Com isso, o direito à moradia adequada ganhou espaço, na conquista por uma vida saudável, fundada nos preceitos constitucionais que garantem o direito à sadia qualidade de vida e dignidade da pessoa humana, o que, por outro lado, gera preocupação, pois muitas vezes falta bom senso do Administrador Público que para atender a demanda social por moradia, pode colocar esta mesma população numa situação de risco à vida ou à saúde, ao ocupar as APPs.

Parece que as políticas habitacionais brasileiras, desde a época do Banco Nacional de Habitação - BNH, bem como em outros países do mundo,[44] sempre foram mais focalizadas em produzir casas e muito pouco ou quase nada em produzir cidades para acolher essas casas. O resultado deste equívoco é a situação histórica da moradia popular no Brasil. Assim, quando esta não foi auto construída pelos próprios moradores em bairros irregulares, em áreas de mananciais, topos e encostas de morros e margens de rios etc., ela foi construída pelo Poder Público, em áreas muito distantes da cidade,[45] em periferias urbanas sem qualquer infraestrutura, onde a população fica excluída e abandonada à própria sorte. Onde são obrigadas a manter-se por muitos anos, sem acesso ao trabalho, hospitais, comércio, transporte, creches, escolas etc., lhes sendo negadas condições mínimas de dignidade, que permitam o desenvolvimento humano desses moradores e a consequente inclusão sócio espacial na cidade.

Em razão disso, Raquel Rolnik classifica boa parte desses conjuntos habitacionais construídos pelos governos como verdadeiras favelas, ou refavelas, porque segundo a arquiteta, apesar dessas moradias serem feitas com material permanente, do ponto de vista formal, não atendem às condições básicas de moradia adequada.[46] Essa rapidez no processo de urbanização brasileiro trouxe para as cidades inúmeras aspirações sociais e carências, o

---

[43] Resolução CONAMA 369, art. 1º, § 1º : "É vedado a intervenção ou supressão de vegetação em APP de nascentes, veredas manguezais e dunas originalmente providas de vegetação, previstas nos incisos II, IV, X e XI do art. 3º da Resolução CONAMA 303, de 20 de março de 2002, salvo nos casos de utilidade pública dispostos no inciso I do art. 2º desta Resolução, e para acesso de pessoas e animais para obtenção de água, nos termos do § 7º, do art. 4º, da Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965."

[44] Venezuela, México, Chile, entre outros.

[45] Um exemplo que pode ser citado é a COHAB da Cidade Tiradentes, Município de São Paulo, Capital do Estado de São Paulo, Brasil.

[46] Cf. ROLNIK, Raquel. **A Cidade e a Lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP, 1997. p. 129.

que se caracteriza como uma constante e crescente urbanização da pobreza. O resultado deste tipo de ocupação se refletirá na precariedade das condições de vida dos que ali habitam, e a constante degradação ambiental. Portanto, deve-se tratar a questão da irregularidade urbana como um sério problema ambiental capaz de gerar danos ecológicos e sociais de grande monta para as cidades brasileiras.

1.2. A influência do modo de produção capitalista sobre a Cidade Sustentável.

Historicamente, as cidades em todo o mundo cresceram sem qualquer preocupação com a sustentabilidade, tanto do ponto de vista ambiental, por intermédio da proteção dos seus recursos naturais, como em relação às questões sociais. É cediço que, com a Revolução Industrial, deu-se inicio ao processo de desenvolvimento tecnológico, que propiciou o êxodo rural acentuado, chegando ao ápice do crescimento desarrazoado das cidades sem qualquer planejamento por parte do Poder Público.

Com isso se chegou a situações precárias de vida da população que habitava as cidades, fenômeno chamado por YOSHIDA de urbanização da pobreza,[47] sendo este um fator determinante para o desemprego, que culminou na favelização da cidade, na desordem social, ocorrida no século XIX, como foi retratado por diversos autores, dentre eles Karl Marx e Friedrich Engels.

ENGELS, em sua clássica obra "A Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra", apresentou as péssimas condições ambientais de vida e de trabalho dos operários nas cidades industriais da Grã-Bretanha no século XIX, *v.g.*, Londres, Manchester, Birminghan, entre outras. [48] Ao realizar tal descrição o aludido autor enfatiza outras situações que decorrem dessas más condições de salubridade, tais como a doença, a morte de homens arrimo de família e o crescimento da miserabilidade.[49]

Ainda no século XIX na Alemanha, quando da expansão industrial, ENGELS analisou a questão habitacional em razão da crise de moradia que assolava as áreas urbanas do país, e esta análise lhe fez concluir que a referida crise se dava em razão da forma como

---

[47] Cf. YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. **Poluição em face das Cidades no Direito Ambiental Brasileiro: a relação entre degradação social e degradação ambiental.** Tese de Doutorado em Direito das Relações Sociais. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo: São Paulo: 2001, p.282.

[48] "bairros de má fama onde se concentra a classe operária, onde habitualmente as ruas não são planas nem calçadas, são sujas, tomadas por detritos vegetais e animais, sem esgotos ou canais de escoamento, cheias de charcos estagnados e fétidos. A ventilação na área é precária, dada a estrutura irregular do bairro e, como nesses espaços restritos vivem muitas pessoas, é fácil imaginar a qualidade do ar que se respira nessas zonas operárias". In: ENGELS, Friedrich. **A Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo, 2008, p.69.

[49] Op. Cit. p. 115-116.

estavam estruturadas as classes sociais e a distribuição de renda no modo de produção capitalista,[50] pois a grande quantidade de desempregados e a maneira como estes viviam nas grandes cidades propiciava a precariedade e proliferação de doenças que causavam a morte da população mais pobre. Sabe-se que a saúde resulta das diversas condições de saneamento básico, nutrição, educação, medicina preventiva etc., que somente serão alcançados em sua plenitude se houver condições de moradia adequada, que é um fator fundamental para o desenvolvimento social e humano.

Mutatis mutandis, as condições de habitação nas cidades, especialmente nos países de terceiro mundo, no século XXI não são muito diferentes daquelas relatadas por Engels, no século XIX. Isso porque existem núcleos habitacionais com excesso de adensamento humano e habitações com número excessivo de pessoas, com absoluta falta de saneamento básico, com uma localização em áreas totalmente insalubres e, como se não bastasse, a população mais carente ainda enfrenta dificuldades em razão da segregação sócio espacial, ou seja, tem que se refugiar na periferia urbana, distante do centro da cidade e de toda a infraestrutura urbana.

Com a queda dos regimes socialistas e consequente dissolução da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas – URSS, o capitalismo neoliberal se espalhou por todo o mundo. Os velhos organismos internacionais de ajuda aos países subdesenvolvidos, *e.g.,* o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional - FMI, por intermédio de consultorias, planos econômicos elaborados exclusivamente para o Terceiro Mundo e pacotes econômicos de ajuda e empréstimo, se encarregaram de disseminar os fundamentos desse novo capitalismo neoliberal por todo o Planeta.[51]

Os aludidos organismos internacionais prometeram, através de diversas ações, resolver os problemas econômicos oriundos do próprio modo de produção capitalista, quais sejam, o de estabilizar a economia mundial e de mitigar a questão do desemprego, da fome e da miséria nos países de Terceiro Mundo. Todavia, sem sucesso, pois como enfatizou RODRIGUES "*Muitos países submetidos, aos programas de ajuste neoliberal, têm suas políticas sociais praticamente reduzidas a "programas" de socorro a pobreza absoluta, para evitar 'desordens e caos'*." [52]

---

[50] ENGELS, Friedrich. **A Questão da Habitação**. São Paulo: Boitempo, 2003, p. 26.

[51] Cf. RODRIGUES, Arlete Moyses. A Cidade Como Direito. IN IX *Coloquio Internacional de Geocrítica*. Porto Alegre: UFRGS, 2007. Disponivel em : <http://www.ub.es/geocrit/9porto/arlete.htm>, acesso em 18/05/2010.

[52] Cf. RODRIGUES, Arlete Moyses. A Cidade Como Direito. IN IX *Coloquio Internacional de Geocrítica*. Porto Alegre: UFRGS, 2007. Disponivel em : <http://www.ub.es/geocrit/9porto/arlete.htm>, acesso em 18/05/2010.

É cediço que o modo de produção capitalista se reproduz através de desigualdades. Talvez seja por causa disso, que alguns autores,[53] ao analisar o modo de vida baseado nas relações capitalistas e a forma como este modo de produção restringe o acesso a direitos humanos absolutamente necessários a uma vida com dignidade, que entendem que é impossível, no capitalismo, existirem cidades realmente sustentáveis.[54] Pois a segregação sócio-espacial se caracteriza, não apenas como restrição do espaço urbano, mas também se apresenta com a face da pobreza, da falta de emprego, da má distribuição de renda, da falta de alfabetização e escolaridade, da falta de acesso a saneamento básico, da falta de lazer etc.[55]

1.3. Histórico das Cidades Brasileiras.

Segundo Fernando de Azevedo, as Cidades brasileiras foram construídas a partir do século XVI, ao largo de toda a costa, em razão da necessidade do estabelecimento de forças de defesa para os portugueses que se preocupavam muito mais em explorar as riquezas da terra Brasil do que colonizá-la[56]. Sendo de certa forma imposto aos conquistadores da terra que se mantivessem na costa, fundaram-se assim, as vilas, colônias e núcleos de povoamento no litoral, com a finalidade precípua de oferecerem abrigo seguro às naus, galeões e caravelas, tendo, na época, um único núcleo colonial mais afastado do mar, que foi a vila de Piratininga. Afirma o autor, ainda, que no Brasil, por não ter vingado o sistema de doações[57] e em razão da criação de um governo central, começaram a surgir as primeiras cidades, tendo sido a primeira delas, a Cidade de São Vicente no Estado de São Paulo; seguindo-se a Cidade de Salvador, que recebeu o título de primeira capital do Brasil; a de São Sebastião do Rio de Janeiro, fundada por Estácio de Sá em 1566, junto ao Pão de Açúcar e transferida em 1567, por Men de Sá para o Morro do Castelo[58].

Duas características eram predominantes nas primeiras cidades brasileiras que se formavam, quais sejam, as características de funções eminentemente econômicas e militares,

---

[53] Dentre eles Ronaldo Coutinho e José Paulo Neto.

[54] COUTINHO, Ronaldo. A Mitologia da Cidade Sustentável no Capitalismo. In. (coord.) COUTINHO, Ronaldo e BONIZZATO, Luigi. **Direito da Cidade: Novas Concepções Sobre as Relações Jurídicas no Espaço Social e Urbano.** Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007, p.45.

[55] Entretanto, neste trabalho à segregação sócio-espacial, é tratada apenas como falta de acesso ao solo urbano para atender a questão da moradia.

[56] AZEVEDO, Fernando de. **Canaviais e engenhos na vida política do Brasil: ensaio sociológico sobre o elemento político na civilização do açúcar.** Rio de Janeiro: Instituto do Açúcar e do Álcool, 1948, p. 23.

[57] Entre os anos de 1534 e 1536, o rei de Portugal D. João III resolveu dividir a terra brasileira em faixas, que partiam do litoral até a linha imaginária do Tratado de Tordesilhas. Estas enormes faixas de terras, conhecidas como Capitanias Hereditárias, foram doadas para nobres e pessoas de confiança do rei. Estes que recebiam as terras, chamados de donatários, tinham a função de administrar, colonizar, proteger e desenvolver a região.

[58] AZEVEDO, Fernando de. Op. cit. p. 25.

seguindo um modelo uniforme como se fosse um enorme tabuleiro, com quarteirões quadrados e absolutamente iguais, sendo que, no centro das cidades, havia uma supressão dos quarteirões, mudando-se o formato, onde se construíam praças em que, geralmente, se instalavam os poderes do Estado e da Igreja, ou seja, eram erguidos o paço Municipal, a Igreja e as casas dos mercadores mais ricos[59]. Por outro lado, o Recife holandês foi o primeiro ponto no Brasil colonial a amadurecer como cidade moderna. As preocupações de comércio prevaleceram sobre as preocupações militares que, aliadas às condições topográficas do solo, acabaram por comprimir a população e verticalizar a arquitetura[60].

No século XX, especialmente na sua segunda metade, acelerou-se o crescimento das cidades brasileiras, sustentado essencialmente no êxodo rural. Esse processo de urbanização foi impulsionado pela industrialização ocorrida a partir de 1956, época da "política desenvolvimentista" do governo de Juscelino Kubitschek e o fim do ciclo do café. Os intensos investimentos no setor industrial rapidamente fizeram surgir a necessidade de grande quantidade de mão de obra para trabalhar nas unidades fabris, na construção civil, no comércio ou nos serviços, atraindo milhares de migrantes do campo para as cidades. Por outro lado, a perda de trabalho no setor agropecuário, ocasionada pela modernização técnica do trabalho rural, que substituiu o homem pela máquina, aliada a uma estrutura fundiária excludente que concentrou a terra nas mãos de poucos, expulsando do campo a maioria dos trabalhadores rurais.

Desde então, a ocupação do espaço urbano vem sendo marcada pelo déficit habitacional, bem como pela deficiência de qualidade dos serviços de infraestrutura, pela forma predatória na ocupação de grandes áreas inadequadas, pela agressão direta ao meio ambiente natural, artificial ou construído, sendo o assentamento no espaço urbano pela população carente reflexo de uma política habitacional sem consistência e sem planejamento. A “segregação residencial” que ocorre no assentamento urbano das populações de baixa renda na Cidade, acaba por afastá-las para a periferia deste espaço urbano, onde vivem em condições dilacerantes, sofrendo diversos percalços sociais em razão da absoluta ausência do Estado, carecendo de políticas públicas que ordenem e organizem a utilização do solo urbano.

---

[59] Ibidem. p. 29.
[60] FREYRE, Gilberto. **Sobrados e Mucambos**. 15ª ed. São Paulo: Global, 2004. p.72.

1.4 Necessidade de se Organizar a Cidade.

Tomando-se como exemplo a Cidade de São Paulo, que já havia recebido uma grande imigração estrangeira,[61] observa-se que, a partir do ano de 1893, a cidade começa a receber os imigrantes do nordeste brasileiro e do Estado de Minas Gerais, em razão da produção cafeeira, havendo, assim, um aumento da população que começava a se espalhar em moradias irregulares de forma radial na cidade de São Paulo. Para se ter idéia do crescimento populacional na Cidade de São Paulo no ano de 1893, esta tinha uma população total de 130.775 habitantes e em 1920, sua população alcança o número de 587.072 habitantes,[62] e, já na década de 1930 a Cidade ultrapassaria a marca de 1 milhão de habitantes.[63]

Esse crescimento muito rápido, necessariamente, sugere providências da Administração, surgindo, assim, a necessidade de se organizar a cidade. Entretanto, somente no ano de 1931 é que o então Prefeito da Cidade (Luiz Anhaia Mello) reconheceu que a cidade clandestina era maior que a cidade oficial, justificando, dessa forma, a adoção de medidas para regularizar o que estava irregular.[64] Destarte, percebe-se que os órgãos da Administração Pública estão sempre correndo atrás de apresentar uma solução para a situação fática, quando deveria se trabalhar com planejamento estratégico e visão de futuro. Socorrer-se do Direito, das normas jurídicas como forma de mitigar os problemas de clandestinidade existentes, bem como apresentar uma forma legal de organizar daquele momento em diante, seria a única forma de organizar a urbe, uma vez que não se previu com antecedência.

No ano de 1963, a cidade de São Paulo tinha uma população urbana de 4.884.9 habitantes,[65] e a demanda por moradia da classe operária crescia de forma precária e excludente. O crescimento econômico, que se manteve na década de 1970, aos poucos foi se estagnando, surgindo um rápido aumento nas taxas de desemprego e uma alta acelerada na inflação. Com isso os trabalhadores, perdendo o poder de compra proveniente dos salários, começaram a deixar de pagar os carnês dos lotes adquiridos, contribuindo para irregularidade urbana. Outra situação ocorrida com muita frequência na mesma época foi a venda de loteamentos clandestinos e irregulares, onde trabalhadores pagaram seus carnês até o final e

---

[61] Japoneses, Italianos, Portugueses, etc.
[62] Fonte: Brasil – Recenseamento Geral 1893 e 1920 – tabela X, Cidade de São Paulo – República Velha. População total, homens, estrangeiros e analfabetos.
[63] Fonte: VILLAÇA, Flavio. **A estrutura territorial da metrópole sul-brasileira.** Tese de Doutoramento apresentada ao Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da USP. São Paulo, 1978. p. 27.
[64] Apud. RONIK, Raquel. In: anais do Primeiro Congresso de Habitação, 1931. p.300. (p.149)
[65] VILLAÇA, Flavio. Op.Cit. p. 30.

não tiveram a regularização do seu lote, as benfeitorias prometidas e a efetiva documentação, acelerando o processo de favelização da cidade.

Historicamente, a habitação da cidade de São Paulo, assim como nas demais cidades brasileiras, se deu sempre na dualidade, pois, enquanto em uma parte da cidade crescia de forma regular e formal, na outra, a cidade era absolutamente informal, composta de cortiços, loteamentos clandestinos e favelas. A impotência estatal no controle desta aceleração urbana desenfreada demonstra a contínua falta de organização e planejamento estratégico, agravado pela absoluta ausência de fiscalização, o que mantém a desordem nos níveis que se encontram atualmente. A manutenção dos assentamentos irregulares, seja em cortiços, loteamentos irregulares, ou favelas, com a anuência do poder público, acaba por fazer as cidades caminharem na contramão da sustentabilidade. Dessa forma, a regularização fundiária, proposta na legislação, vem ao encontro dessa problemática situação das moradias nas favelas pelo Brasil.

Percebe-se que as habitações populares destinadas às camadas mais pobres da população brasileira foram construídas absolutamente de improviso, sem qualquer orientação ou apoio técnico do Poder Público, causando o desordenamento de muitas cidades. Os desastres também são parte dessa desorganização habitacional, na medida em que as inundações e os escorregamentos de encostas são graves problemas sócio-ambientais que ceifam tantas vidas por este Brasil a fora.[66]

Enquanto o Estado fingir não enxergar a realidade, tratando com descaso a questão da habitação, e adotar a prática do "deixai fazer" para as habitações irregulares, continuará o crescimento desordenado das cidades e o aumento dos gastos públicos com o socorro das vítimas de tragédias anunciadas. Segundo Carlos Geraldo Luz de Freitas e Fabio Farah, a ocupação em morros no Brasil, para fins de habitações, seja ela através de processos formais ou informais, em regra, são erguidas sob padrões que variam entre inadequados e perigosos.[67]

A perversidade na distribuição dos terrenos, quando da formação das cidades brasileiras, foi algo expressivo, pois, as áreas planas são rapidamente ocupadas pela indústria imobiliária, em razão de seu alto valor de comercialização. **Resta à população de baixa renda apenas os terrenos mais desvalorizados**, mais baratos, ou seja, aqueles situados em

---

[66] As chuvas torrenciais que caíram sobre o Rio de Janeiro no mês de abril de 2010, provocaram a morte de mais de 312 pessoas no Estado, todas elas residiam em áreas de rico à vida. Áreas que não poderiam ser habitadas, como por exemplo, os moradores do morro do Bumba na cidade de Niterói, que moravam sobre um lixão.

[67] FREITAS, Carlos Geraldo Luz de; FARAH, Fabio. Desenvolvimento de tipologias para habitações para encostas e de procedimentos de abordagem ambiental aplicáveis a empreendimentos habitacionais de interesse social. In: **Coletânea Habitare - vol.1 - Inserção Urbana e Avaliação Pós-Ocupação (APO) da Habitação de Interesse Social.** São Paulo: 2002. Disponível em: http://www.scribd.com/doc/6687396/1coletanea-Habitare-Insercao-Urbana-e-APO. Acesso em: 19/02/2010.

encostas, margens de rio ou topos de morros, que são os mais problemáticos para a construção de moradias. As áreas planas das cidades, em regra, são as mais valorizadas, salvo, aquelas "desocupadas", grafadas pelo Poder Público como áreas protegidas ambientalmente, ou reservadas para construção de equipamentos públicos urbanos.

Assim, passaram a ser comuns, desde a década de 1980, as construções em encostas ou em topos de morros, seja favelas ou loteamentos regulares ou auto construídos.[68] Não se sabe ao certo os motivos, mais até o Estado, quando lança seus empreendimentos habitacionais de interesse social, faz uso de terrenos acidentados, experimentando danos ambientais irreparáveis.[69] Em alguns casos, talvez o diferencial que, em regra, apresentam os conjuntos habitacionais construídos pelo Estado em áreas acidentadas e morros, decorra de um padrão técnico mais responsável, com taludes[70] projetados com especificações de tratamentos, proteção, drenagem e estrutura de contenção. Dessa forma, torna-se visível a situação degradante das periferias das cidades brasileiras, pois, em razão da inércia do Estado, as habitações populares em morros, encostas e demais áreas de risco são construídas à revelia de normas técnicas, ou sem critérios para ocupação do uso do solo, e não contam com a criação de taludes de corte e de aterro.

A irregularidade urbana está representada por diversas formas, que se mostram diferentes em alguns pontos e muito semelhantes em outros, *v.g.*, pensando-se numa cidade como São Paulo, que no passado a irregularidade se dava por intermédio dos cortiços, que de forma espantosa e sorrateira foram crescendo com a cidade. Depois vieram os loteamentos clandestinos ou irregulares, surgindo no início dos anos 80, as ocupações irregulares de áreas, a que se chamou de favelas. E estas, aos poucos, foram se proliferando informalmente, vez que erguidas de forma espontânea e à revelia de uma intervenção planejada pelo Estado. Conforme salienta COSTA, essas ocupações irregulares geralmente surgem em áreas loteadas e ainda não ocupadas, em áreas alagadas, de preservação ambiental, áreas de risco e terrenos destinados a usos coletivos, tais como parques, praças, etc.[71]

---

[68] Processo individual ou familiar de construção de habitação por iniciativa própria dos moradores sem qualquer intervenção estatal, seja no projeto ou na própria construção. In: LIMA, Rosa Maria Cortez. **O tempo desvelado: a autoconstrução de moradia**. Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, ano XXI, Nº 1, 2007, p. 74.

[69] Exemplo famoso é o conjunto habitacional de Santa Etelvina na Zona Leste da Capital Paulista, que foi construído pela COHAB (Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo) que sofreu sérios problemas de erosão, destruindo unidades habitacionais, inclusive.

[70] Inclinação na superfície de um terreno, muro ou qualquer outra obra. é o plano inclinado que limita um aterro e, tem como função garantir a estabilidade do aterro. In: FERREIRA, Aurélio Buarque de Hollanda. **Pequeno dicionario brasileiro da língua portuguesa**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982, p.1152.

[71]COSTA, Fernanda Carolina Vieira da. Os Tipos de Irregularidade Fundiária, a Diversidade de Situações e as Peculiaridades. In. (Coord.) ALFONSIN, Betânia de Moraes; SERPA, Claudia Brandão de; FERNANDES,

O desenvolvimento urbano informal, citado anteriormente, vem crescendo desde a década de 1980, em muitas das cidades brasileiras. Talvez esse crescimento assustador dos assentamentos irregulares ocorra em razão da falta de uma política nacional de habitação, que passe por um estudo positivo sobre a questão da pobreza social nas cidades. Se outras políticas públicas estatais devem andar de mãos dadas com a regularização fundiária, por obvio, deve haver uma sintonia com as questões voltadas à distribuição de renda, ao acesso a financiamentos públicos e ao planejamento estratégico do Estado Brasileiro. Ao longo desses trinta anos, diversos programas de regularização foram implantados. Entretanto, sem muito sucesso. Alguns se basearam somente na legalização da terra, distribuindo-se títulos de propriedade, sem a devida garantia de permanência das comunidades nas áreas ocupadas e, principalmente, sem realizar a integração sócio espacial. Diversas razões eram utilizadas pelos governos para implantação destes programas de forma desconexa, inclusive.

A autoconstrução de moradias em muitas cidades brasileiras, foi um verdadeiro desastre implementado por alguns gestores públicos, como por exemplo aquela implantada na cidade do Recife no Estado do Pernambuco, que financiou a compra do material necessário à construção de novas habitações nos terrenos urbanizados, a ser executada pelos próprios moradores e a partir da planta que melhor conviesse a cada família, sob orientação de engenheiros e arquitetos.[72]

1.5. Favelas e Loteamentos Irregulares

A configuração urbana das cidades no Brasil, especificamente no que diz respeito ao direito à moradia, revela certa complexidade na organização social e apresenta contradições sociais entre os seus habitantes. Isso porque alguns segmentos da população nas cidades foram e são beneficiados em detrimento de outros. Afinal, as cidades são compostas por áreas heterogenias.

Assim, as desigualdades sociais colocadas no contexto da configuração do espaço urbano vêm cunhadas na base da organização social brasileira. A má distribuição de renda produziu e produz desigualdades sociais nos grandes centros urbanos, bem como em todo País. Na evolução ou crescimento das cidades brasileiras, em razão da falta de planejamento, produziu-se acesso diferenciado aos serviços públicos e à infraestrutura urbana para as

---

Edésio. **Regularização da Terra e da Moradia: O que é e como implementar**. São Paulo: Instituto Polis, 2002, p. 14.

[72]Vila Nova do Buriti, áreas de morros situada na Zona Norte da cidade do Recife-PE – Política habitacional para população de baixa renda, implantada pelo então Governador do Estado de Pernambuco Miguel Arraes de Alencar, entre 1987/1990. In: LIMA, Rosa Maria Cortez. IBIDEM.

famílias de baixa renda que, de forma geral, não tinham em suas moradias abastecimentos de água adequada, pois a água era extraída de poços ou nascentes sem garantia de potabilidade. Tampouco tinham acesso à rede geral de esgotamento sanitário, sendo este modelo de desenvolvimento urbano gerador de prejuízos incomensuráveis à saúde e à salubridade ambiental.[73]

A pobreza e a segregação sócio-espacial potencializam conflitos no cotidiano da vida urbana que se reflete no aumento dos índices de criminalidade e nos contrastes apresentados dentro de um mesmo espaço físico nas cidades. Percebe-se que as injustiças sociais nos centros urbanos em desenvolvimento foram marcadas pela não intervenção estatal, tornando absolutamente sem rumo a questão social.

No Brasil, o Poder Público não enfrentou a carência de moradia da população mais pobre das cidades e não definiu diretrizes para implantação de uma política pública nacional. Talvez o poder público não se preocupou devidamente com a moradia porque isso implicaria a articulação de medidas que ultrapassavam a questão habitacional, preferindo tomar medidas que visavam reprimir a população mais pobre, dificultando a construção de moradias dignas e propiciando, por conseguinte, a produção de moradias irregulares, ou seja, a criação e manutenção das favelas.

A situação de favelização das cidades generalizou-se por praticamente todo o País. E não é somente o fato de serem assentamentos irregulares, mas é principalmente o fato de grande parte destes se encontrar em situação de precariedade absoluta, *v.g.*, os estudos realizados por Oliveira, Lyra e Moreira, referente à situação das favelas e loteamentos irregulares na cidade de Vitória, no Espírito Santo. Vejamos:

> "vivem em situação precária no município, aproximadamente 77.500 pessoas, localizadas em 33 comunidades, o que representa 29,15% da população do município. (...) Das 33 comunidades, 29 estão localizadas nas encostas do Maciço Central e dos maciços graníticos espalhados pelo município, e quatro estão localizadas em áreas de mangue. A densidade bruta média destas áreas corresponde a 40,98 domicílios por hectare. Estas áreas não possuem regularizadas suas situações fundiárias".[74]

A paisagem das grandes cidades brasileiras contempla numerosos aglomerados de favelas e loteamentos irregulares, em razão de erros nas estratégias governamentais. Alguns

---

[73] Esgoto coletado e tratado não tem na favela, tampouco em cem por cento da cidade "legal".

[74] OLIVEIRA, E.G.; LYRA, R. de M.; MOREIRA, G.X. Caracterização das Ocupações Desordenadas nos Municípios de Vitória e Vila Velha - ES: Um Estudo das Favelas e Loteamentos Irregulares. *In:* ***Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina***. São Paulo: USP, 2005.

exemplos de estratégias erradas podem ser elencados, *v.g.*, as medidas que se destinavam a expulsar as populações carentes das regiões centrais para as áreas periféricas da cidade. Outro exemplo que pode ser citado é aquele em que a Administração Pública fecha os olhos e finge não conhecer dos assentamentos irregulares, deixando-os crescer sem que se implantem políticas públicas para aquelas localidades. Somente a partir da década de 1980 é que começou a haver, sempre de forma lenta, o reconhecimento desses assentamentos irregulares para integrá-los, ao restante das cidades, por intermédio dos primeiros processos de urbanização. Este movimento foi se expandindo e alterando o conceito do direito à propriedade, bem como dando uma maior valorização dos direitos de posse, culminando na garantia constitucional da vinculação do direito de propriedade ao cumprimento de sua função social.

Em momento posterior, com o Estatuto da Cidade tendo regulamentado o capítulo constitucional da política urbana, passam-se a existir políticas de controle de uso e ocupação do solo, com ampliação da participação da população na gestão pública e agilização nos processos de regularização fundiária. A regularização fundiária reorganiza o espaço e leva os loteamentos irregulares e clandestinos à condição de habitabilidade, legalidade e condições básicas de qualidade sócio-ambiental. Assim, o Município deve ter políticas muito bem definidas que envolvam população, Poder Judiciário, Ministério Público, Cartórios e mercado imobiliário. Esse debate social ganhará força e eficácia jurídica à medida que todos esses agentes sociais forem contribuindo com a gestão urbana nos municípios brasileiros. Frise-se que as favelas têm como características a ocupação espontânea, a maioria de sua população é de baixa renda, e, em regra, não se estabelece nenhuma relação jurídica formal entre seus habitantes e os proprietários das áreas invadidas, sejam elas públicas ou privadas e, também, marcadas pela insegurança jurídica.

Nas cidades brasileiras a falta de produção e oferta de moradia acessível, aliada à especulação imobiliária e outros fatores de cunho legislativo, acaba por inviabilizar o acesso à terra e à moradia pelas populações carentes. O mercado imobiliário nas grandes cidades brasileiras despreza os territórios ambientalmente frágeis que, em regra, estão protegidos por lei, gerando uma situação muito favorável aos “grileiros” e à proliferação de loteamentos irregulares, clandestinos e principalmente às ocupações espontâneas, denominadas favelas. Assim, pode-se dizer que a questão ambiental urbana passa necessariamente pela questão da moradia, que por sua vez, necessita de uma política de acesso aos mais carentes, capaz de gerar moradia adequada nas cidades. Ademais, a legislação ambiental deve ser observada para garantir a qualidade de vida das pessoas e não para ser um fator de exclusão social.

É cediço que, parcelas significativas da população de baixa renda passam a ocupar as áreas “livres” da cidade. E grande parte destas foi destinada, pelo Poder Público, para proteção ambiental, ou são áreas de uso comum do povo, reservadas quando do planejamento das cidades. Em regra, essas áreas são reservadas para proteção das drenagens naturais, para o equilíbrio do clima, para a proteção de fauna e flora, e para a construção de equipamentos de uso coletivo tais como: praças, parques, posto de saúde, escolas, etc. que, em última análise, agravam ainda mais os problemas sócio-ambientais vividos nas cidades.

Um problema frequente nas grandes cidades brasileiras são os assentamentos irregulares em áreas protegidas, que surgem e perduram por anos sem qualquer interferência do Poder Público. Nestes casos, faz-se necessário distinguir quando a legislação ambiental impede ou restringe a ocupação. Nos casos em que há apenas a restrição, cabe ao Poder Público regularizar aquelas moradias, buscando alternativas técnicas para conciliar a ocupação com a preservação, *v.g.*, como se vai coletar o esgoto e o lixo sem prejudicar os mananciais, entre outras providências, haja vista que a ocupação há muito já ocorreu.

Nos casos em que a legislação impede a ocupação, e não há possibilidades técnicas e jurídicas de manter-se aquele assentamento, deve o Poder Executivo, em consonância com o Poder Legislativo, Ministério Público, Poder Judiciário e comunidade envolvida, buscar a realocação dessas famílias em outra área. Entretanto, neste caso, mesmo se tratando de ocupação irregular, não deve a municipalidade unilateralmente impor providências e uso da força de forma desmedida para cumprir a remoção das famílias, mas deve ouvi-las, buscando uma saída negociada, respeitando suas necessidades, sem ferir a integridade física das pessoas.

As famílias mais pobres veem nas cidades a grande possibilidade de transição para uma melhor qualidade de vida. Talvez esta grande expectativa se dê em razão da extrema pobreza em que vivem, bem como pela falta de acesso ao mercado formal de moradias, - aliada à existência de áreas não habitadas nos centros urbanos -. Essas áreas não habitadas geralmente são utilizadas para o desenvolvimento urbanístico da cidade. Todavia, por intermédio de um processo informal e ilegal de acesso ao solo urbano e sem a necessária fiscalização ou presença do Poder Público, essas áreas terminam invadidas ou ocupadas. Segundo Edésio Fernandes, uma das principais características do processo de urbanização brasileiro tem sido a proliferação de processos informais de desenvolvimento urbano.[75]

---

[75] FERNANDES, Edésio. A Produção Socioeconômica Política e Jurídica da Informalidade Urbana. In. (Coord.) ALFONSIN, Betânia de Moraes; SERPA, Claudia Brandão de; FERNANDES, Edésio. **Regularização da Terra e da Moradia: O que é e como implementar**. São Paulo: Instituto Polis, 2002, p. 12/13.

Assim, sobrevém uma série de consequências desse processo, tais como, as socioeconômicas, as urbanísticas e as ambientais. Cumpre ressaltar que os aludidos efeitos são, atualmente, graves e de grande monta, haja vista que estas (e os seus impactos negativos), não atingem apenas os habitantes das áreas irregulares, mas atingem os habitantes da cidade como um todo, *v.g.*, falta de segurança da posse, baixa qualidade de vida para os ocupantes, índices de criminalidade alta, etc. A verdade é que no Brasil, no início do século XX, 80% da população brasileira estava concentrada nas áreas rurais, ao passo que no final do século XX, apenas 20% continuam nas áreas rurais.[76]

A má distribuição de renda em muito colaborou e colabora com essa migração desenfreada para as cidades na busca por dias melhores, isso em razão da não existência de uma política pública imbuída de manter este homem no campo, haja vista que as cidades brasileiras são as que apresentam mais disparidade em termos de distribuição de renda, segundo o relatório anual do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos.[77]

Frequentemente favelas se instalam em espaços territoriais especialmente protegidos e mesmo em áreas de risco à vida,[78] lugares que possuem legalmente sérias restrições ao uso, e, por conseguinte, geram pouco interesse na especulação imobiliária. Sustenta, ainda, Edésio Fernandes, que a ordem jurídica brasileira possui um papel na produção e reprodução dessa informalidade urbana. Por um lado há uma posição doutrinária e jurisprudencial exercendo influência de maneira individualista, embasada num padrão excessivamente especulativo do crescimento urbano, combinando segregação sócio-espacial e ambiental. Por outro lado, a ausência de leis urbanísticas, ou a sua criação com base em critérios técnicos irreais, consolida a ilegalidade e a segregação, alimentadoras das desigualdades provocadas pelo mercado imobiliário.[79] Assim, as regiões sem qualquer infraestrutura urbana, margens de rios, topos e encostas de morros, a exemplo da periferia das grandes cidades brasileiras, passaram a ser o lugar da população mais carente das cidades.[80]

---

[76] Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: <http://www.ibge.gov.br> acesso em 02/02/2010.

[77] Fonte: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/stoty/2008/10/081022_unhabitat_ac.shtml> acesso em 12/12/2009.

[78] Como no caso das favelas que sofreram deslizamentos de terras e mataram centenas de pessoas no Estado do Rio de Janeiro no inicio do mês de abril de 2010.

[79] FERNANDES, Edésio. A Produção Socioeconômica Política e Jurídica da Informalidade Urbana. In. (Coord.) ALFONSIN, Betânia de Moraes; SERPA, Claudia Brandão de; FERNANDES, Edésio. **Regularização da Terra e da Moradia: O que é e como implementar**. São Paulo: Instituto Polis, 2002, p. 12/13.

[80] Não será tratado com mais profundidade às Áreas de Proteção Permanentes - APP urbanas, tendo-se em vista que não é este o foco do presente estudo.

Por ser uma das únicas formas de acesso à moradia pela população mais pobre das cidades, a irregularidade urbana, frequentemente, é tolerada e mantida em certa medida pelo Poder Público Municipal, Estadual e Federal, que não se incomodam se as áreas irregulares estiverem localizadas nas periferias, nas áreas mais desvalorizadas e com pouca visibilidade externa. Entretanto, essa informalidade não deveria prevalecer, haja vista que os problemas decorrentes dessa ocupação irregular quase sempre geram prejuízos imensuráveis para toda a população da cidade.

Por outro lado, considerando-se o alto preço pago pela população menos favorecida, para obter o precário direito de habitar uma moradia em condições insalubres e indignas, traz-se à baila uma reflexão: será que esta habitabilidade em áreas irregulares é uma opção barata? Com o passar dos anos têm-se observado desastres sociais, urbanísticos e ambientais, que em sua grande maioria ocorrem nessas áreas irregulares. Além desses desastres, percebem-se outros, *v.g.*, o crescimento da violência, aumento de gastos com saúde pública etc.

1.6. Breve Histórico da Legislação Brasileira sobre Habitação.

1.6.1. O Banco Nacional de Habitação – BNH.

No ano de 1964 foi criada a lei n° 4.380, norma que instituiu o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), juntamente como órgão central deste, o Banco Nacional de Habitação (BNH), que implantou uma política de terras, com foco apenas na aquisição de terrenos, através de financiamentos específicos para formação de bancos de terras por parte dos agentes do Sistema Financeiro de Habitação e compras diretas pelo BNH, não chegando a impactar, de forma significativa, a localização e inserção dos conjuntos habitacionais nas cidades, sem considerar diversas questões, dentre elas o Meio Ambiente.

Quando da sua criação, o BNH tinha a missão de incentivar a construção de habitações de interesse social e o financiamento para a aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de baixa renda. O BNH, segundo ARRETCHE, foi a principal instituição federal de desenvolvimento urbano do Brasil,[81] tendo recebido em 1967 a gestão dos depósitos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS,[82] e a

---

[81] ARRETCHE, Marta T. S. Professora de Ciência Política na Universidade Estadual Paulista (Unesp) de Araraquara e consultora do Instituto de Economia do Setor Público da Fundação para o Desenvolvimento Administrativo. Palestra ministrada na UNESP da cidade de Araraquara no mês de novembro de 2008.

[82] O FGTS é um fundo público, de poupança compulsória, criado em 1966. É formado pela contribuição de 8% sobre a folha salarial das empresas e tem dupla função: 1ª - é um fundo de indenização para o trabalhador demitido sem justa causa. 2ª - é o principal instrumento financeiro da política federal de desenvolvimento urbano, que compreende as políticas públicas setoriais de saneamento básico e habitação popular. In:

implementação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos, com a função de realizar operações de crédito.

O BNH, desde a sua constituição, nunca assumiu a missão que embasou sua criação, pois todas as suas operações receberam a orientação de transmitir para a iniciativa privada as suas funções, ou seja, transferia os recursos que recebia para os agentes privados intermediários.[83] Assim, segundo BOTEGA, o planejamento das ações de urbanização tinham a tendência de beneficiar os interesses do capital imobiliário, *v.g.*, à medida que determinou às prefeituras a obrigação de elaborar planos urbanísticos para os seus municípios, com a condição de serem qualificadas para a obtenção de empréstimos junto ao Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, mas deveriam necessariamente ser elaborados por empresas privadas.

Também as prestações ficaram a cargo de vários agentes privados, tais como: companhias habitacionais, iniciadores, sociedades de crédito imobiliário, entre outros, que retinham parte dos juros e somente devolviam o valor das prestações recebidas dos mutuários ao BNH depois de um ano do recebimento.[84] Sustenta ainda o aludido autor que, a partir de 1967, a economia brasileira foi reativada, por intermédio da indústria de bens de consumo durável, especialmente, a indústria automobilística. Isso fez com que o BNH reorientasse seus investimentos para as camadas sociais com maior poder aquisitivo, deixando de lado a construção de habitações populares.

Em 1975, o BNH fixou uma renda mínima de cinco salários mínimos para obtenção do benefício de seus financiamentos. Dessa forma, acabou por excluir a maioria da população de baixa renda e assalariada, que era a principal afetada pelo déficit habitacional no Brasil. Não obstante isso, segundo KOWARICK, o BNH, entre 1964 e 1977, aplicou a soma de 135 bilhões de cruzeiros financiando 1.739.000 habitações, destinadas à famílias com renda superior a 12 salários mínimos, desvirtuando seus objetivos, ativando e beneficiando o setor da construção civil.[85]

Segundo José Afonso da Silva, a lei nº 4.380/64 trouxe normas gerais de urbanismo, que forneceu base para organização de Programas de Desenvolvimento Urbano, que tinham

---

FAGNANI, Eduardo. **Política Social no Brasil (1964-2002): Entre a Cidadania e a Caridade**. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Economia da Unicamp para a obtenção do título de Doutor em Ciências Econômicas. Campinas: 2005, p. 51.

[83] BOLAFFI, Gabriel. Habitação e Urbanismo: O Problema e o Falso Problema. IN: MARICATO, Ermínia (Org). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial**. 2ª ed. São Paulo: Editora Alfa - Omega, 1982. p.53

[84] BOTEGA, Leonardo da Rocha. **A Política Habitacional no Brasil (1930-1990)**. Revela Periódico de Divulgação Científica da FALS - Ano I - Nº 02- Março de 2008. Disponível em <http://www.fals.com.br/revela7/politicahabitacional.pdf> Acessado em 21/04/2010.

[85] KOWARICK, Lucio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.p.69.

por objetivo racionalizar o crescimento das áreas urbanas brasileiras.[86] Talvez a lei tenha ido mais além, ao pensar na necessidade de infraestrutura de desenvolvimento urbano, pois, logo em seu art. 1°, determinou a formulação de uma política nacional de habitação e de planejamento territorial, que se tivesse sido bem executada, poderia ter reduzido o déficit de moradias nos centros urbanos brasileiros, bem como teria reduzido o impacto produzido pelas aglomerações de população de baixa renda nas faixas marginais das cidades, que erguem construções irregulares, dando origem às "favelas".[87]

Para MARICATO, o financiamento imobiliário concedido no Brasil privilegiou a classe alta em detrimento da mais pobre, consequentemente, não impulsionou a democratização do acesso à terra sob a ótica da função social da propriedade, gerando por conseguinte uma produção da habitação, nas cidades brasileiras, influenciada por abomináveis práticas especulativas. Dessa forma, priorizou-se ou privilegiou-se o acesso à terra pelas classes médias e altas, numa política voltada para o favorecimento do setor empresarial imobiliário, bem como aumentou consideravelmente a concentração de renda por intermédio da produção de moradia para segmentos sociais em condições econômicas mais favorecidas.[88] Por outro lado, as populações de baixa renda ampliam a cada dia suas demandas por moradia e condições de vida digna, necessitando que se estabeleçam sérias políticas públicas, e não mais de iniciativas pontuais, com características claramente clientelistas e assistencialistas, que não resolvem a questão da moradia adequada no Brasil.

Provavelmente a extinção do BNH ocorreu porque ele não conseguiu resistir à grave crise inflacionária vivenciada pelo Brasil nos primeiros anos da década de 1980, onde a inflação atingiu índices de 100% ao ano. Entre 1980 e 1984 houve um aumento significativo da inadimplência dos mutuários. Para que se tenha uma ideia, no ano de 1980 o número de mutuários com até três prestações em atraso era de 21,8% e, com mais de três prestações em atraso era de 4,3 %, totalizando o número de 26,1% de inadimplência. Já em 1984, quatro anos depois o número de mutuários com até três prestações em atraso era de 31,5% e com

---

[86] SILVA, José Afonso da. Op. C it. p. 57.

[87] Sinônimo de Aglomerado subnormal; Assentamento Precário. O IBGE define Aglomerado Subnormal, como conjunto constituído por um mínimo de 51 domicílios, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular), dispostos, em geral, de forma desordenada e densa, e carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais. Nesse trabalho não se adotou o conceito apresentado pelo IBGE, por entender que este não atende a realidade brasileira. O conceito adotado é o apresentado pelas Nações Unidas - **UN-HABITAT,** que assim define "favela" como sendo "assentamentos que carecem de direitos de propriedade e constituem aglomerações de moradias de uma qualidade abaixo da média. Sofrem carências de infra-estrutura, serviços urbanos e equipamentos sociais e/ou estão situadas em áreas geologicamente inadequadas ou ambientalmente sensíveis".

[88] MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2001. p. 38.

mais de três prestações em atraso era de 23,1%, totalizando a quantia de 54,6% de inadimplência.[89]

Desse modo, por intermédio do Decreto n° 2.291/86 o BNH[90] foi extinto, assim como as Sociedades de Crédito Imobiliário e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). Suas atribuições foram distribuídas entre o Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), o Conselho Monetário Nacional (CMN), o Banco Central do Brasil (BACEN) e a Caixa Econômica Federal. Em razão de não ter sido rapidamente criada uma nova política de habitação, houve um aumento do déficit de unidades habitacionais no País, piorando a situação, que já era precária.

1.6.1.1. O Plano Nacional de Saneamento – (PLANASA).

O PLANASA foi instituído pelo BNH, no ano de 1968. Entretanto, só foi formalmente constituído no ano de 1971. É cediço que os esgotos urbanos são fontes poluidoras dos recursos hídricos, comprometendo seu uso para diversas outras atividades, *e.g.,* o abastecimento de água potável dos municípios, a navegação, a pesca, o lazer etc. Assim, o PLANASA estabeleceu a meta de, até o ano de 1980, atender, no mínimo, a 80% da população urbana com água potável e atingir 50% desta população com os serviços de coleta e tratamento de esgoto. Para isso, houve a necessidade de se criar 27 companhias estaduais, que depois de assinado um contrato de concessão passavam a atuar nos Municípios.

Dessa forma, o PLANASA definiu um modelo institucional onde os Estados organizaram empresas públicas ou sociedades de economia mista, intituladas como Companhias Estaduais de Saneamento Básico – CESBs, para prestarem o serviço de saneamento básico aos Municípios, mediante a celebração de contratos de concessão.

O PLANASA teve por objetivo equilibrar a oferta e a demanda no campo do saneamento básico, algo essencial à qualidade de vida e à saúde da população, bem como melhorar a eficiência e a eficácia dos serviços prestados à população, com vistas a eliminar o déficit de saneamento existente. Sabe-se que, atualmente, o déficit de saneamento no Brasil ocorre principalmente nas áreas irregulares da cidade, tais como loteamentos irregulares, clandestinos e favelas, onde em sua maioria há insuficiência de outros serviços públicos, *v.g.,*

---

[89] SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998**. Brasília: IPEA, julho de 1999. p.12.

[90] Até o ano de 1986, os recursos do FGTS foram geridos pelo BNH. Com a sua extinção, Caixa Econômica Federal passou a administrar os recursos através do Ministério do Planejamento e sob a supervisão do conselho curador do FGTS.

coleta de lixo, segurança pública, educação, saúde etc. Entretanto, na década de 1970, o déficit de saneamento básico ocorria de forma geral, ou seja, tanto na cidade "ilegal" como na cidade "legal".

Quanto aos recursos financeiros, estes foram captados do BNH cuja origem era o FGTS e alguns investimentos internacionais, captados no sistema financeiro. A outra fonte de recursos foi um fundo rotativo, chamado de Fundo para o financiamento de água e de esgotos (FAE), que foi criado em cada Estado da federação, ambos emprestando recursos às empresas de saneamento. O FAE teve a integralização de seus recursos advindas do tesouro estadual, com a finalidade de realizar as obras de saneamento a fundo perdido.[91]

Apesar de todos os seus problemas, o BNH conseguiu, por intermédio do PLANASA, oferecer resultados satisfatórios durante toda sua existência. O alcance da meta de extinção dos déficits de água potável e do aumento dos serviços de coleta de esgotos era algo ainda possível quando o BNH foi extinto e a perspectiva do PLANASA[92] foi, de certa forma, interrompida em razão do desmantelamento do sistema financeiro de financiamento.

Desse modo, na década de 1990, o PLANASA sofreu um forte abalo em sua estrutura que desaguou numa crise, pois chegou o final do período de carência dos financiamentos realizados anteriormente, surgindo, também, uma generalizada crise fiscal em todos os níveis de governo. Os governos começaram a utilizar as empresas como instrumento de clientelismo e fisiologismo.

1.6.2 O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado.

A CF de 1967, em seu artigo 15,[93] embasava a figura das Leis Orgânicas criadas pelo Estado para os Municípios. Na década de 70, os Estados implementaram as referidas

---

[91] É um investimento realizado sem expectativa de retorno de montante investido. Esse tipo de investimento é realizado geralmente pelo Estado no sentido de melhorar as condições de existência de setores de baixa renda, como a construção de moradias populares, saneamento básico, ou mesmo realizações de obras de infra-estrutura como estradas, que estimulam os investimentos privados através da oferta de um produto ou serviço antes inexistente.

[92] Segundo o IBGE – Censos Demográficos, a cobertura de redes de abastecimento de água e coleta de esgotos no Brasil, percentual de domicílios urbanos atendidos nas décadas de 1970 a 2000, foram os seguintes: em 1970 - Água 60,5 e Esgoto 22,2; em 1980 - Água 79,2 e Esgoto 37; em 1990 - Água 86,3 e Esgoto 47,9; e, em 2000 - Água 89,8 e Esgoto 56. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: <http://www.ibge.gov.br> acesso em 05/02/2010.

[93] Art 15 - A criação de Municípios, bem como sua divisão em distritos, dependerá de lei estadual. A organização municipal poderá variar, tendo-se em vista as peculiaridades locais.

Leis Orgânicas Municipais,[94] que traziam em seu bojo o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, como forma de planejamento das cidades.[95] As cidades localizadas nos Estados de São Paulo, Santa Catarina, Pará, Rio Grande do Norte, entre outras, como forma de adequar os parcos recursos financeiros do Município, suas exigências administrativas e a integração dos aspectos físicos, econômicos, sociais e administrativos, buscaram a integração das três esferas de governo, Federal, Estadual e Municipal. A criação desse Plano foi uma exigência do Estado para transferência de recursos orçamentários aos municípios, sem que houvesse um mecanismo que estabelecesse a regra de aplicação do dinheiro.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado tornou-se apenas um mecanismo para os municípios captarem recursos do Estado e da União, sem qualquer vínculo a uma determinada política. Em que pese o estabelecimento de objetivos a serem alcançados, com a determinação de datas e fixação de diretrizes para o desenvolvimento municipal, nunca houve participação da população,[96] pois há época o Brasil passava por um regime de exceção.[97]

Assim, as regras jurídicas que criaram estes planos segundo SAULE JÚNIOR nunca tiveram eficácia.[98] E os Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado padeciam de graves equívocos, tais como: planos encomendados a empresas que não participavam da realidade local; eram muito técnicos; elaborados para permitir acesso financeiro; elaborados sem a participação da comunidade e do pessoal dos quadros permanentes da administração local; e, principalmente, por conterem excessiva concentração de poder da União. Assim, verificou-se que durante esse período, ao contrário do que traziam os textos legais que criaram os planos diretores, as cidades passaram a enfrentar os problemas de moradia, consubstanciados, na ampliação dos loteamentos clandestinos, aumento dos cortiços e crescimento das favelas. A norma então em vigor não era adequada às necessidades, aumentando a segregação da moradia para a população de baixa renda.

---

[94] Quase a totalidade dos Municípios brasileiros, exceto Rio Grande do Sul, antes da Constituição Federal de 1988, adotava o sistema de Leis Orgânicas Estaduais para reger, organizar e administrar todos os seus Municípios. Não confundir com a Lei Orgânica instituída por força do artigo 29 da Constituição Federal de 1988, que ampliou a autonomia Municipal.

[95] Não confundir com o Plano Diretor do artigo 182 da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade. “sobre este assunto, ver o tópico 2.2.1.”

[96] A Participação Popular é um instrumento para consolidar o Estado Democrático de Direito, pois é uma diretriz para o desenvolvimento sustentável da cidade e um exercício de cidadania. A participação política da população mostra-se relevante para o levantamento das principais questões que afligem o habitante das cidades, que deverão ser levadas em consideração pelo Poder Público quando da condução do Plano Diretor, projetos e investimentos na cidade como um todo.

[97] Cf. SAULE JÚNIOR, Nelson. Op. Cit. p. 34/39.

[98] Ibidem. p. 36.

1.6.3. O Parcelamento do Solo Urbano.

A legislação sobre o parcelamento do solo urbano no Brasil vem sendo editada, historicamente, de forma equivocada. Em 1937, no governo de Getúlio Vargas, o Decreto-Lei nº 58/37 garantia maior segurança nas relações contratuais, bem como na negociação dos lotes vendidos em prestações. Contudo, o referido Decreto silenciou quanto às normas de urbanização das cidades. Em 1979, o Decreto Lei 58/37 foi derrogado, no que diz respeito ao meio urbano, sendo promulgada a Lei 6.766, que dispõe sobre o parcelamento e ocupação do solo urbano, abordando aspectos civis, urbanísticos, administrativos e penais. Seu objetivo foi permitir o desenvolvimento das diferentes atividades urbanas, concentrando de forma equilibrada estas atividades, estimulando e orientando o desenvolvimento urbano, rural e industrial, mediante controle do uso e aproveitamento do solo no município.

A lei 6.766/79 nasceu da necessidade de se estancar a deterioração das áreas urbanas, uma vez que os Decretos Leis, que vigeram anteriormente, não foram capazes de conter a proliferação de loteamentos populares sem a condição mínima de habitabilidade. Assim, a lei de parcelamento do solo urbano disciplinou diversas matérias, não tratadas anteriormente, *v.g.*, modalidades de parcelamentos, requisitos urbanísticos para o loteamento, responsabilidades do loteador e do Poder Público, elementos do projeto de loteamento e desmembramento, aprovação e registro do parcelamento do solo, definição de competências (tanto do Município quanto do Estado) em relação ao parcelamento, etc.

Entretanto, apesar da existência de uma norma regulamentadora da matéria, muitos núcleos habitacionais foram, com o passar dos anos, se constituindo, sem qualquer critério legal, em resposta a uma enorme demanda social por habitação, especialmente a população de baixa renda. Outro fator que provavelmente contribuiu para a multiplicação de construções irregulares, à revelia da lei, foi a ausência do poder público municipal, que em muitas cidades finge não existir, no que diz respeito à ordenação e fiscalização do uso e ocupação do solo.[99]

A Lei n° 6.766/79 deixou a cargo do loteador toda a responsabilidade pelo custo da urbanização do empreendimento, *v.g.*, pela instalação da rede de água, esgoto, instalação de luz elétrica, aberturas de ruas e etc. Transferiu ao particular, adquirente final, todos os custos da urbanização do empreendimento, que acabou por forçar o crescimento de grandes faixas de áreas irregulares dentro da maioria das cidades brasileiras, demonstrando quão equivocado é deixar o financiamento da infraestrutura, dos loteamentos urbanos por conta exclusiva do particular. Vejamos como a Lei 6.766/79 trata da matéria.

---

[99] Exemplo disso são as constantes invasões sobre a serra da cantareira na zona norte da cidade de São Paulo.

O loteamento é uma das formas de parcelamento urbano, tal qual o desmembramento. Contudo, a diferença entre ambos consiste no seguinte: o desmembramento é a divisão de gleba em lotes sem a modificação do sistema viário, sem a modificação do logradouro público.[100] Já o loteamento tem necessariamente a abertura de logradouros públicos, ou seja, de vias de circulação, que podem ser modificadas, alteradas, prolongadas ou ampliadas aquelas já existentes. O loteamento clandestino é o loteamento em que não houve apresentação de projeto ou sua respectiva aprovação pela Prefeitura. Em sua grande maioria o vendedor dos lotes, seja a pessoa física ou empresa imobiliária, não é proprietária da terra.

Já o loteamento irregular é o loteamento, cujo loteador, em tese, é o proprietário da terra, elaborou um projeto, submeteu-o à aprovação da Prefeitura e foi devidamente aprovado. Entretanto, não foi devidamente executado, quase sempre apresentam problemas decorrentes da falta de infraestrutura. Pode ocorrer, também, nos casos em que o loteador, apesar de ter apresentado o projeto para aprovação junto à Prefeitura, não atendeu a outras etapas necessárias ao cumprimento da lei nº 6.766/79.[101] Assim, em razão dessa ausência de infraestrutura ou da ausência de áreas públicas, por exemplo, o loteamento se torna irregular, carreado de irregularidades jurídicas que impossibilitam o registro do loteamento e consequente não expedição do título de propriedade.

Destarte, a aludida lei trouxe, em seu bojo, o estabelecimento de padrões urbanísticos mínimos para implantação dos loteamentos urbanos, *e.g.*, áreas públicas, sistema viário, entre outros. Não obstante, trouxe, em seu art. 4º, II, a possibilidade de flexibilização, ou seja, a possibilidade de parcelamentos especiais para população de baixa renda, representando, de certa forma, um avanço, haja vista que se passou a admitir lotes com tamanhos diferenciados, porém legalmente aprovados. Os artigos 12 a 17 da referida lei, trazem a obrigação do loteador (parcelador) primeiro buscar a aprovação, junto a Prefeitura Municipal, da sua planta de parcelamento, para posteriormente levá-lo ao registro. No art. 37 proibiu-se a venda de lotes de parcelamento não registrados, e os artigos 50 e 51 criminalizaram esta conduta. Já os artigos 40 e 41 reconheceram a competência do Município, dentro do seu território, para regularizarem os parcelamentos ilegais eventualmente existentes.

---

[100] BLANCO, Gabriel. Breve Histórico e Comentários sobre a Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei Federal nº 6.766/79). In: In. SAULE JR. Nelson.; BRUNO. Fernando.; BLANCO. Gabriel.; BERÉ. Cláudia Maria.; ROMEIRO. Paulo; BISCHOF.Raphael; ROLNIK. Raquel; DENALDI. Rosana; TIERNO. Rosane. (Org) **A Perspectiva do Direito à Cidade e da Reforma Urbana na Revisão da Lei do Parcelamento do Solo**. São Paulo: Instituto Pólis, 2008. (Cadernos Pólis; 10) p.34.

[101] GRAZIA, Grazia de. e LEÃO JR. Paulo Silveira Martins. Loteamentos clandestinos e irregulares. In. (Coord.) ALFONSIN, Betânia de Moraes; SERPA, Claudia Brandão de; FERNANDES, Edésio. **Regularização da Terra e da Moradia: O que é e como implementar**. São Paulo: Instituto Polis, 2002, p. 61.

A Lei nº 6.766/79, em que pesem as alterações sofridas ao longo do tempo, e até em razão do período em que foi criada a referida lei, esta mostra-se em alguns aspectos desatualizada, vez que não considera, de forma expressa, a integração das leis ambientais ou urbanísticas, no tocante à regularização de parcelamentos do solo, integrados com os licenciamentos ambientais, de forma a descomplicar e reduzir a demora nos processos de aprovações das habitações populares. Ao invés de reformar a lei, transformando-a em uma colcha de retalhos, talvez fosse mais interessante criar um **marco regulatório único**, onde as questões ambientais e urbanas se articulassem e estivessem em perfeita sintonia, gerando um desenvolvimento urbano menos segregador, mais racional e humano.[102] Dessa forma, para que haja um avanço legislativo, faz-se necessário conciliar o desenvolvimento urbano, com a questão da segregação social e preservação ambiental, construindo, assim, cidades ambientalmente sustentáveis.

Ressalte-se que a CF de 1988 em seu art. 30, I e VIII, definiu como competência do Município legislar sobre assuntos de interesse local, bem como promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Nessa questão, Nelson Saule Junior entende que cabe ao Município, no próprio Plano Diretor, dispor os critérios, instrumentos e procedimentos para efetuar a regularização dos loteamentos irregulares dentro de seu território e, nos Municípios em que o Plano Diretor não for obrigatório, deve-se estabelecer uma política de regularização de loteamentos irregulares.[103]

---

[102] Em sentido contrário é o entendimento de Edésio Fernandes, quando afirma que o problema do Brasil não é a falta de Leis, mas sim de leitura. Pois segundo ele uma boa leitura da lei 6.766/79, pode revelar o enorme potencial que ela permite. Assim, o aludido autor entende que se deve trabalhar no aperfeiçoamento da lei, para dinamizar os processos de regularização fundiária, garantindo, finalmente, a produção de cidades sustentáveis, mais justas e fraternas.

[103] SAULE JR. Nelson. O Direito à Cidade e a Revisão da Lei de Parcelamento do Solo Urbano. In. SAULE JR. Nelson.; BRUNO. Fernando.; BLANCO. Gabriel.; BERÉ. Cláudia Maria.; ROMEIRO. Paulo; BISCHOF. Raphael; ROLNIK. Raquel; DENALDI. Rosana; TIERNO. Rosane. (Org) **A Perspectiva do Direito à Cidade e da Reforma Urbana na Revisão da Lei do Parcelamento do Solo**. São Paulo: Instituto Pólis, 2008. (Cadernos Pólis; 10) p.11.

2. Política Urbana no Brasil.

2.1. Política Urbana e Meio Ambiente na CF de 1988.

Com o desenvolvimento tecnológico e o crescimento da indústria, houve uma forte migração de habitantes do campo para as cidades. Com isso, surgiu um excesso de pessoas no espaço urbano, produzindo, como consequência, uma sobreposição do meio ambiente artificial sobre o meio ambiente natural e, em alguns casos, até causando a supressão total deste.[104]

Destaca MILARÉ que a inserção do meio ambiente no capítulo destinado à ordem social declara, ainda, a importância dada à saúde humana, quando trata da qualidade de vida, direito fundamental do cidadão e da sociedade como um todo.[105] Assim, o legislador constituinte entrelaçou, de maneira fundamental, o meio ambiente com a questão da qualidade de vida nas cidades, de modo a incentivar, diretamente, todos os segmentos sociais a buscarem a sustentabilidade não só do meio ambiente natural, mas, principalmente, do meio ambiente artificial ou construído. A base ambiental trazida pela Constituição de 1988 esboçou a preocupação com o meio ambiente urbano, exigindo que este se mantenha sadio e equilibrado.

O meio ambiente artificial tem o seu acolhimento no art. 182 da CF, que, intrinsecamente, está relacionado com o movimento das cidades na busca da sadia qualidade de vida de seus habitantes. Portanto, cabe ao Poder Público, em todas as suas esferas, a implantação de políticas públicas ambientais capazes de garantir o equilíbrio do meio ambiente artificial. Todavia, o Município, em razão da autonomia recebida constitucionalmente, bem como por ser o ente mais próximo da população que habita o seu território, deve exercer o múnus da proteção e cuidado de forma direta e imediata.

Cumpre ressaltar um princípio fundamental da política urbana, qual seja, o princípio **do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade**. Princípio segundo o qual a função social da cidade é satisfeita quando esta acomodar o conteúdo normativo inserido nos artigos 5º e 6º da CF.[106] Isso quer dizer, que se não houver, *e.g.*, a fruição do direito à vida (com dignidade), à segurança, à liberdade, à moradia, à saúde etc., não há falar em plenitude deste direito. Assim, o pleno desenvolvimento da função social da cidade somente ocorrerá se os

---

[104] MILARÉ, Edis. Op. Cit. p.284.
[105] MILARÉ, Edis. IBIDEM. p. 549.
[106] Nesse mesmo sentido Cf. FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 11ª ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 437.

seus habitantes puderem desfrutar de uma vida com qualidade, o que necessariamente compreende uma moradia digna, em condições de habitabilidade adequada.

Para melhor compreensão do princípio acima citado, torna-se necessário compreender o **conceito do direito à cidade**, como forma de demonstrar a interligação e interdependência entre os diversos direitos no ambiente da cidade. CAVALLAZZI conceitua o direito à cidade como sendo a:

> "expressão do direito à dignidade da pessoa humana, o núcleo de um sistema composto por um feixe de direitos que inclui o direito à moradia – implícita a regularização fundiária -, à educação, ao trabalho, à saúde, aos serviços públicos – implícito o saneamento -, ao lazer, à segurança, ao transporte público, à preservação do patrimônio cultural, histórico e paisagístico, ao meio ambiente natural e construído equilibrado – implícita a garantia do direito a cidades sustentáveis como direito humano na categoria dos interesses difusos." [107]

Desse conceito destacam-se os princípios da sustentabilidade e da justiça social, como forma de alcançar a plenitude do direito à cidade. Destarte, a CF não só limitou o direito de propriedade ao atendimento de sua função social, mas condicionou o desenvolvimento das políticas urbanas à obtenção das funções sociais da cidade. **Portanto, esse direito se caracteriza, no contexto da realidade local, na implementação de políticas públicas bem definidas, como forma de se alcançar o equilíbrio entre o meio ambiente natural e construído.**

Por outro lado, o direito à moradia, consignado na Agenda *Habitat II*, como consequência da Conferência Habitat II, realizada no ano de 1996 em Istambul, foi reconhecido como direito fundamental na esfera do Direito Internacional, capaz de propiciar por intermédio do desenvolvimento urbano, da gestão democrática da cidade e da proteção ao meio ambiente, bem como o desenvolvimento sustentável da cidade.[108] Desse modo, o direito à cidade tem a missão social de estabelecer uma justiça compensatória, que reduza as desigualdades no interior das cidades e se proponha a ser um instrumento nivelador na distribuição e alocação dos recursos orçamentários, proporcionando melhor aparelhamento urbano.

---

[107] CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. O Estatuto epistemológico do Direito Urbanístico Brasileiro: possibilidades e obstáculos na tutela do direito à cidade. In. COUTINHO, Ronaldo e BONIZZATO, Luigi. (Org.) **Direito da Cidade: Novas Concepções sobre as Relações Jurídicas no Espaço Social Urbano**. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2007, 56/57.

[108] Programa de Trabalho do Comitê Brasileiro para Habitat II. Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, dez.1994.

Para ALFONSIN, está na hora do Brasil conceber fielmente os princípios da função social da propriedade e das cidades, legitimando um desagravo imediato em favor da dignidade humana dos habitantes das cidades que necessitam de espaço físico para moradia, pois não se justifica a quantidade de pessoas necessitadas de moradia digna, que habitam as áreas clandestinas, irregulares, favelas etc.[109] Esse descolamento da norma Constitucional (dever ser) em relação à realidade (ser), denota a dificuldade na implantação de políticas públicas[110] voltadas a questão do parcelamento do solo urbano, talvez por questões de desigualdades históricas, ou mesmo em razão da questão econômico-financeira que sustenta a especulação imobiliária no Brasil.

Sabe-se que cada cidade tem a sua realidade local, com problemas e características específicas, sugerindo tratamento e planejamento individualizado, no estudo e utilização dos pontos favoráveis ao seu desenvolvimento econômico, social, cultural, ambiental e humano. A redução das desigualdades sociais, o aumento das oportunidades e a garantia de condições dignas de vida, é algo desejado e garantido pela CF de 1988, que necessita de políticas públicas locais, regionais e nacionais para sua implantação, sendo o ambiente interno das cidades o mais propício para realização e concretização desses objetivos.

Entretanto, a União Federal que desenvolve o papel de principal formulador das políticas públicas de desenvolvimento econômico nacional, deve atuar para a interação deste desenvolvimento econômico com fatores políticos e ideológicos, conformando e harmonizando as políticas públicas em todas as esferas de poder, fortalecendo principalmente o Município.

Essa interação das questões ambientais com as políticas urbanas poderá estabelecer padrões mínimos de qualidade de vida, que se agregaram às políticas públicas urbanas, refletindo-se em melhorias sociais, embasadas nos Planos Diretores e no Estatuto da Cidade.

---

[109] ALFONSIN, Jacques Távora. A Função Social da Cidade e da Propriedade Urbana como Propriedades de Funções. In. ALFONSIN, Betânia e FERNANDES, Edésio. (Org.) **Direito à Moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade: Diretrizes, Instrumentos e Processos de Gestão**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006, p. 71-72.

[110] "políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados" BUCCI. Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 241.

2.2. O Estatuto da Cidade.[111]

Com a finalidade de regulamentar os artigos 182 e 183 da CF, bem como estabelecer as diretrizes gerais da política urbana, no ano de 2001, foi promulgada a lei n. 10.257 que recebeu o nome de "Estatuto da Cidade". Visando a um melhor aproveitamento do espaço urbano, e a mitigação dos principais problemas sociais e urbanos, *v.g.*, moradia, saneamento, entre outros, sempre observando a questão da proteção ambiental.

Em que pesem as omissões e imperfeições que, de modo geral, ocorrem nas produções legislativas brasileiras, ainda assim, pode se afirmar que, em termos de legislação urbana, o Estatuto da Cidade é uma das leis mais importantes e inovadoras,[112] fornecedor de grande quantidade de instrumentos que devem ser operacionalizados pelos municípios, adequando sempre à realidade local. O Estatuto da Cidade buscou redefinir a função social da propriedade urbana, possibilitando a intervenção do Poder Público na propriedade imobiliária privada, para fazê-la cumprir a sua função social.

O Estatuto da Cidade, por ter um perfil jurídico de institutos de relevância social, seguindo preceitos constitucionais, apresenta políticas socialmente ativas, viabilizando a concretização da política urbana, que mitiga os problemas sociais, *e.g.*, o encarecimento do solo urbano, a ocupação desordenada responsável por degradações ambientais, entre outras.

Dessa forma, o Estatuto da Cidade teve a aptidão de introduzir no ordenamento jurídico brasileiro mecanismos de intervenção na propriedade urbana, sempre observando a questão ambiental, haja vista que em seu art. 1º, parágrafo único, ao ressaltar a propriedade urbana, lembra do equilíbrio ambiental. Nesse contexto pode-se afirmar que o legislador acabou por separar a realidade ambiental da questão social, vez que deu pouca importância àquela, ou seja, **deixou o legislador de incluir nesta importante lei algumas questões ambientais que circundam os centros urbanos**. Contudo, não se pode perder de vista a relevância das questões ambientais para uma boa ordenação dos espaços urbanos, visando garantir o equilíbrio ambiental (art. 225, *caput da* CF), como uma condição *sine qua non* do uso da propriedade urbana.

Alguns dispositivos do Estatuto da Cidade estão diretamente relacionados com o direito à moradia ou habitação, como por exemplo, o art. 2º, XV,[113] que se preocupa em

---

[111] Serão tratados com ênfase os tópicos relativos ao tema ora estudado (habitação).

[112] Neste mesmo sentido Cf. DALLARI, Adilson Abreu. FERRAZ, Sergio. **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p.19.

[113] 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: (...) XV – simplificação da legislação de

facilitar o acesso ao solo urbano pela população de baixa renda, reduzindo o custo da urbanização por intermédio da simplificação da legislação e pelo aumento da oferta de moradias. Já o art. 3º, III e IV,[114] atribui à União a competência para promover, de forma conjunta com Estados, Distrito Federal e Municípios, a elaboração de programas que possam criar moradias e melhorar as moradias existentes, implantando melhores condições de saneamento básico e transporte urbano.

Talvez o legislador brasileiro, conhecendo a realidade nacional, resolveu dar esta atribuição conjunta, por intermédio da cooperação esboçada no art. 23, parágrafo único da CF, para os entes federados em razão da falta de recursos materiais e financeiros para execução desses programas apenas pelos Municípios, que em muitos casos depende exclusivamente do dinheiro que vem do fundo de participação dos Municípios. Entretanto, cabe ao Poder Publico Federal a condução da execução destas atribuições, elaborando metas e diretrizes nacionais, dando apoio e incentivo material à elaboração de programas locais.

Também o art. 4º, V, *h*, *j* e *q*,[115] ao tratar dos instrumentos da política urbana, elenca um rol exemplificativo de instrumentos para serem utilizados pelo Poder Público, quando da organização das moradias nos espaços habitáveis na cidade. Estes têm por finalidade contribuir no cumprimento da função social da propriedade urbana. Assim, quando o Estatuto elencou os institutos da concessão de uso especial para fins de moradia, a usucapião especial de imóvel urbano e regularização fundiária, aplicou o direito com razoabilidade. Portanto, não há falar em criação de privilégios para população de baixa renda, mas de verdadeira aplicabilidade de regras constitucionais.

Em relação à concessão de uso especial para fins de moradia, da forma como estavam redigidos os artigos 15 a 20 do Estatuto da Cidade, que mais se parecia com uma usucapião do bem público, houve o veto Presidencial, tendo este direito real sobre coisa alheia sido tratado pela MP nº 2.220/2001. Na alínea "j" do art. 4º, trata de uma das formas de aquisição da propriedade urbana e, na alínea "q" trata da regularização fundiária, que é uma forma de enfrentamento das precárias situações de moradias das cidades, *v.g.*, loteamentos

---

parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais.

[114] Art. 3º - Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana: (...) III - promover, por iniciativa própria e em conjunto com Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria de condições habitacionais e de saneamento básico; IV – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos.

[115] Art. 4º - Para fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: (...) V – institutos jurídicos e políticos: (...) h - concessão de uso especial para fins de moradia; j – usucapião especial de imóvel urbano; g – regularização fundiária.

irregulares e clandestinos, em desacordo a legislação urbanística e ambiental que visa, em última análise, a segurança jurídica dos adquirentes de boa-fé.

O art. 9º do Estatuto da Cidade traz um dos instrumentos da política urbana - a usucapião especial -, que é uma das modalidades originárias de aquisição da propriedade.[116] Esta modalidade dispensa o justo título e a boa-fé. Em contrapartida exige o exercício pessoal da posse, pelo posseiro ou por sua família, com o termo de duração reduzido para cinco anos no mínimo, de forma ininterrupta e sem oposição, reduzindo-se o tamanho do lote. Contudo, só pode o interessado usucapir uma única vez e este não pode ser proprietário de imóvel rural ou urbano, obedecendo ao requisito de uso próprio ou de sua família.

Já no art. 26, I, voltou o Estatuto da Cidade a discorrer sobre a regularização fundiária ao tratar do direito de preferência (preempção), em favor do Poder Público, seja Municipal, seja Distrital. Entretanto, para que haja o direito de preferência a área deve estar prevista na legislação municipal (Plano Diretor) e, assim, a sua incidência será obrigatória para o alienante e facultativa para o Poder Público, haja vista que este não é obrigado a efetuar a compra.[117]

A finalidade do direito de preempção é social, posto que a instituição desse direito visa à regularização fundiária, ou seja, beneficia o posseiro com o título de propriedade ou de concessão de direito real de uso. Há, por intermédio da preempção, uma intervenção urbana do Município, que não permitirá que associações de invasores façam propostas de compra e venda. E o inciso II, do mesmo artigo, visa ao direito de preferência para execução de programas e projetos habitacionais de interesse social.

Assim, o Plano Diretor do Município irá determinar os programas de moradia na cidade, que em longo prazo deverão resolver definitivamente os problemas de moradia no Município e irá estabelecer os projetos de moradia que, em curto prazo, irão resolver problemas pontuais de habitação em determinadas áreas da cidade. O caráter social está no fato de beneficiar com moradia adequada a população de baixa renda, que se encontra em áreas irregulares expostas a toda sorte de problemas e riscos, à saúde, inclusive.

O legislador federal, ao redigir o art. 35, III, tratando do direito de construir, em consonância com a norma constitucional e dentro de sua esfera de competência, atribui ao município a competência para legislar sobre a matéria com minúcias, dando apenas linhas gerais. Destarte, é a lei municipal quem irá dispor quanto à finalidade do imóvel, o limite

---

[116] Neste mesmo sentido: Cf. HORBACK, Carlos Bastide. Dos Instrumentos da Política Urbana. In: MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. **Estatuto da Cidade lei 10.257, de 10.07.2001 Comentários**. 2ª Ed. rev. atual. ampli. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p.126.

[117] Sobre o assunto veja também DALLARI, (2006, p.203)

máximo de construção que será transferido, as condições desta transferência e do uso do imóvel. Isso em decorrência da restrição ao direito de construir. O solo criado, enquanto mecanismo de intervenção da propriedade urbana, alterou o conceito do direito de propriedade, se afastando ou dando certa autonomia ao direito de construir, tornando-o independente.[118]

Assim, a transferência do direito de construir é um instrumento jurídico de natureza urbanística e cuja destinação pressupõe a compensação ao proprietário do imóvel, afetado pelo cumprimento de uma função de interesse público ou social, chegando a ser uma subordinação do exercício da propriedade privada aos fins observados pela ordem econômica, assegurando a todos uma existência digna, por intermédio da realização da justiça social.[119]

Segundo SAULE JUNIOR, a transferência do direito de construir é, portanto, um dos instrumentos de regulação pública, à disposição do Poder Público municipal, que poderá usá-lo para estabelecer condições ao uso e edificação do imóvel urbano de acordo com as necessidades sócio-ambientais da cidade.[120] Em regra, este instrumento tem sido utilizado para imóveis destinados à implantação de programas sociais ou considerados de preservação pelo ser valor histórico, cultural, arqueológico, ambiental.

Diante disso, o Estatuto permite ao Município a utilização da transferência do direito de construir para implantação de equipamentos urbanos e comunitários, para servir a programas de regularização fundiária, urbanização, habitação de interesse social e para preservação de imóvel considerado pelo seu valor histórico, ambiental, etc.[121] Dessa forma, o Estatuto da Cidade, reafirmando o texto constitucional, trouxe mandamentos que dão eficácia ao direito de moradia e à propriedade socializada, como maneira para se alcançar a dignidade da pessoa humana.

O Estatuto da Cidade, enquanto instrumento legal do direito brasileiro, deverá ser utilizado como base para melhorar as cidades, transformando as atuais condições de moradia, combatendo a especulação imobiliária como forma de democratizar o acesso à terra urbana e minimizando, por conseguinte, as desigualdades sociais. Por outro lado, o Estatuto trouxe para a política urbana (art. 2º, I) a diretriz ambiental ao enfatizar a garantia do direito à cidade sustentável, como condição essencial à qualidade de vida, pois esta passa necessariamente

---

[118] Sobre o assunto Cf. GRAU, Eros Roberto (Aspectos jurídicos da noção de solo criado) e GRECO, Marco Aurélio (O solo criado e a questão fundiária).
[119] Nesta mesma linha Cf. GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 7ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002, p.277.
[120] SAULE JÚNIOR, Nelson. **A Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004, p.323.
[121] Op.cit. p. 325.

pela questão do saneamento ambiental, ponto crucial para garantir cidades melhores para as gerações futuras. Ao trazer este caráter de sustentabilidade da cidade, o Estatuto reforça a questão do meio ambiente equilibrado, vez que a perda desse equilíbrio poderá causar degradação e poluição ambiental.[122]

Não se quer dizer com isso, que o estatuto da cidade traga consigo, como deveria, um teor eminentemente ambiental, mas ao contrário, **a sua falha reside exatamente em não ter sido colocado pelo legislador federal, no centro dos problemas ambientais urbanos**. Por outro lado, numa interpretação extensiva, pode-se dizer que quando o Estatuto buscou assegurar a sustentabilidade, quis também produzir a estabilidade nas relações do indivíduo com seu semelhante, com o Poder Público, com seus bens, com a cidade em que vive e com a própria natureza.

2.2.1 Plano Diretor

Conforme já mencionado anteriormente, o Poder Público Municipal tem autonomia para executar sua política de desenvolvimento urbano, com fundamento no art. 30, I, II e VIII, da CF. Esta autonomia é decorrente, também, de outro mandamento constitucional esculpido no art. 182. Assim, as diretrizes da política urbana ficam a cargo União, em razão de sua competência privativa. Também compete aos Estados, no âmbito da competência concorrente legislar a este respeito. Entretanto, caso a União não promova a política urbana, ou seja, não institua as diretrizes gerais por intermédio de lei federal, e, da mesma forma o Estado, caberá ao Município fazê-lo? Ou será que este deve manter-se inerte em razão desta omissão da União?

José Afonso da Silva entende que *"a competência suplementar é correlativa da competência concorrente e significa o poder de formular normas que desdobrem o conteúdo de princípios, ou normas gerais, ou que supram a ausência ou omissão destas."*[123] Saule Jr. entende que "*a competência preponderante do Município, face aos artigos 29, 30 e 182 deve ser compreendida em função das demais competências estabelecidas na própria Constituição*

---

[122] Neste mesmo sentido Cf. GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. São Paulo: Atlas, 2009, p.78.

[123] SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1990, p. 415.

para os Estados e a União." [124] Dessa forma, torna-se necessário o estabelecimento de diretrizes gerais pela União para a criação de uma política nacional de desenvolvimento urbano. Mas, por outro lado, caso haja omissão da União e do Estado, isso não pode significar isenção de responsabilidade do Município, mas ao contrário, pois caberá a este instituir sua política urbana municipal, por intermédio do seu principal instrumento, qual seja, o Plano Diretor.

Todavia, se esta política colidir com as diretrizes gerais da União, haverá prevalência desta em face daquela (CF, art. 24 e §§). No que tange à regularização fundiária, esta depende necessariamente de uma Lei, ou seja, um Plano Diretor, vez que as ações dos agentes públicos são movidas pelo princípio da legalidade, mas também porque a CF, em seu art. 182, § 1º, condicionou toda a política urbana municipal às diretrizes estabelecidas no Plano Diretor. Assim, um planejamento urbano bem estruturado, onde as políticas públicas se complementem e as leis mantenham uma coesão permanente, possibilita o cenário ideal para implantação de uma excelente regularização fundiária.

O Plano Diretor, enquanto principal instrumento para se alcançar os objetivos da política urbana (art.182 § 1º), deve estabelecer as normas imperativas, as metas e as diretrizes dessa política, bem como os critérios para verificar se a propriedade está atendendo a sua função social. Segundo Saule Júnior, deve o Plano Diretor definir as áreas urbanas consideradas não utilizadas, não edificadas e subutilizadas, propiciando ao Município a possibilidade de aplicação, de forma sucessiva, do parcelamento ou edificação compulsória, do IPTU Progressivo no Tempo e da desapropriação para fim de reforma urbana.[125] Tendo-se em vista o ordenamento jurídico brasileiro, e a forma como este traça diretrizes para a política urbana, verifica-se que a garantia do cumprimento da função social da propriedade (art. 182 § 4º da CF e art. 39 da Lei 10.257/2001), é o ponto fundamental para se atingir as metas lançadas no Plano Diretor.

Assim, de forma resumida, pode-se dizer que este tem como escopo principal definir os critérios para que as propriedades urbanas, públicas e privadas, atendam à sua função social, dando efetividade ao direito à moradia e a uma **cidade sustentável**. A definição de metas e ações estratégicas pelo Plano Diretor possibilitará a promoção de políticas urbanas

---

[124] SAULE Júnior. Nelson. **Novas Perspectivas do direito Urbanístico Brasileiro. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e eficácia do Plano Diretor**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor. 1997, p. 104.

[125] Cf. SAULE JÚNIOR, Nelson. **A proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares**. Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre: 2004, p. 252.

com a participação da população, buscando igualdade e justiça social, garantindo, assim, o bem-estar dos habitantes da cidade.

Cabe mencionar que não se exclui desse contexto a zona rural, haja vista que o Plano Diretor deve englobar, segundo o art. 40 § 2º do Estatuto da Cidade, todo o território do Município, ou seja, as zonas urbana e rural, demonstrando que existe a necessidade de interação entre as questões urbanas e agrárias. Essa interação, em última análise, garante, de forma igualitária, o bem-estar de todos, sem distinção de espécie alguma, por intermédio do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade esboçadas no Plano Diretor.

A participação da população é um requisito constitucional do Plano Diretor,[126] que põe em evidência o princípio da gestão democrática da cidade, pois quando o gestor público ouve a população, detecta outros problemas que deveriam ter sido incorporados pelas políticas públicas, que visam eliminar as desigualdades sociais e garantir o direito à cidade. A obrigação de promover audiências públicas, debater com a população e associações representando classes ou setores da sociedade, é dos Poderes Executivo e Legislativo Municipal.[127] Assim, em cada fase de elaboração e implementação do Plano Diretor, deve haver a participação da população, não sendo permitido excluir qualquer segmento da sociedade nos processos de decisão.

Conforme determinação do Estatuto da Cidade, as audiências públicas são obrigatórias, não podendo o Poder Público alegar que não as realizará, em razão de não haver esta exigência na Lei Orgânica Municipal. Portanto, o caminho que irá percorrer as práticas que legitimam o plano diretor passa necessariamente por instâncias participativas de regulação estatal, *v.g.*, conselhos setoriais, que são fruto da participação da população.

O Plano Diretor é obrigatório para todas as cidades com mais de vinte mil habitantes.[128] Contudo, se a cidade for integrante de região metropolitana, aglomerações urbanas em que haja interesse turístico, se estiver inserida em área de influência de empreendimento ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, mesmo tendo população inferior a vinte mil habitantes, deverá ter o seu Plano Diretor.[129] Quaisquer das referidas condições, em regra, elevam a densidade demográfica, surgindo problemas e desafios comuns, que geram a necessidade de haver um planejamento conjunto, ou seja, uma política urbana articulada para o benefício de todos os Municípios que compõem a região ou aglomeração.

---

[126] parágrafo único do art. 1º, c/c art. 29, XII, ambos da CF.
[127] Art. 29, inciso XII da Constituição Federal.
[128] Art. 182 § 1º da CF e art. 41, I, do Estatuto da Cidade.
[129] Art. 41, II, III, IV e V, do Estatuto da Cidade.

Os benefícios são os mais diversos, *e.g.*, a celebração de consórcios e/ou convênios para as mais diversas finalidades dentro de uma política urbana. Por outro lado, os Municípios que pretenderem utilizar os instrumentos descritos no art. 182, § 4º, da CF, bem como o instrumento descrito no art. 41, III do Estatuto da Cidade, quais sejam, edificação ou parcelamento compulsório, IPTU progressivo no tempo, desapropriação para fins de reforma urbana; e outorga onerosa do direito de construir, mesmo que tenham menos de vinte mil habitantes, se tornarão obrigados a elaborar o Plano Diretor por força do art. 41 do Estatuto da Cidade.

É a partir do Plano Diretor que serão obrigatoriamente demarcadas as áreas urbanas que não atendem à função social da propriedade, cabendo ao Município executar uma política urbana consistente, que garanta o desenvolvimento das funções sociais da Cidade. Portanto, o Plano Diretor terá que enfrentar os problemas reais da habitação nas cidades, ou seja, deverá enfrentar desde os problemas de informalidade dos loteamentos até a precariedade destes, tratar da questão da segregação da população na periferia urbana, a precariedade das habitações em favelas, cortiços e áreas de risco à vida e à saúde.

Saule Júnior entende, ainda, que deve o Plano Diretor conter os objetivos e diretrizes da política habitacional, as metas e ações estratégicas para enfrentar os diversos problemas habitacionais, definindo políticas para sanar os problemas existentes nos loteamentos populares e irregulares, nas favelas e nos cortiços.[130] Assim, o Plano Diretor poderá ser um grande instrumento de política fundiária para o Município, posto que poderá estabelecer uma política de regularização e urbanização das áreas ocupadas pela população de baixa renda, estabelecendo, ainda, as normas de uso e ocupação do solo em estreita consonância com a legislação ambiental.

A previsão de mapeamento e identificação das ocupações irregulares deve ser uma das estratégias utilizadas pelo Plano Diretor para viabilizar a regularização fundiária sustentável, delimitando as zonas para habitação de interesse social (ZEIS), ampliando-se a oferta de moradia e prevenindo a ocupação em áreas de risco.

Assim, o Plano Diretor, elaborado com base na própria realidade da cidade, que estabeleça um sistema eficaz de gerenciamento de risco,[131] poderá minimizar os danos ambientais, *v.g.*, inundações, erosões, desabamentos, contaminação do solo, entre outros.

---

[130] Ibidem. SAULE JÚNIOR, Nelson. p. 267.

[131] Quando há gerenciamento de risco minimizam-se os problemas sócio-ambientais, evitando catástrofes como as ocorridas no Estado do Rio de Janeiro no mês de abril de 2010, onde mais de duzentas e cinqüenta pessoas foram vitimadas, sendo em sua maioria habitantes de áreas irregulares e favelas, que são efetivamente as habitações mais atingidas por esse tipo de evento.

2.2. Regularização Fundiária.

A Lei nº 11.977/09, que instituiu o Programa do Governo Federal intitulado *Minha Casa, Minha Vida*, trouxe novos subsídios legais para garantir o acesso ao solo urbanizado, por intermédio da aplicabilidade da regularização fundiária, que o artigo 46 da referida lei conceituou da seguinte forma:

> 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 de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Para ALFONSIN, regularização fundiária é:

> (...) o processo de intervenção pública, sob os aspectos, jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas informalmente para fins de habitação, implicando em melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária.[132]

Essa garantia da segurança jurídica da posse[133], aliada a melhoria nas condições de habitabilidade dos assentamentos informais, gera dignidade, vez que traz consigo, a infraestrutura de serviços e obras de urbanização[134], a aprovação e o registro do parcelamento do solo, bem como a titulação das unidades habitacionais e, por outro lado, mobiliza a comunidade, resgatando a sua cidadania e propiciando uma melhora significativa na qualidade de vida.

Dentre os programas de urbanização que incidiram sobre as áreas informais nas cidades brasileiras, em sua grande maioria se encontram aqueles que trouxeram infra-estrutura urbana e prestação de serviços públicos. Entretanto, pouquíssimos foram os programas que abarcaram essas questões em conjunto com políticas de legalização fundiária, das áreas e dos lotes ocupados informalmente, segundo avaliação feita por Edésio Fernandes, na obra anteriormente citada. Assim, é importante salientar que um bom programa de regularização

---

[132] ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à Moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras.** Rio de Janeiro: FASE/IPPUR, Observatório de Políticas Urbanas, 1997, p. 24.

[133] Garantia de título de concessão de uso ou de propriedade do imóvel, que poderá ser registrado em cartório no nome do proprietário ou possuidor.

[134] Exemplos: Usufruir do serviço de água, luz, saneamento básico, iluminação pública, coleta de resíduos sólidos, pavimentação, etc.

fundiária não deve apenas promover o reconhecimento público e estatal da segurança da posse para cada morador dos assentamentos informais, mas é primordial ter por escopo, a integração daquela ocupação irregular e informal à cidade como um todo.[135]

Outro problema dos programas de urbanização é apontado por Raquel Rolnik[136], como sendo algo crônico, na medida em que estes nunca eliminam a precariedade, sugerindo que tal evento deve-se à política clientelista que se aproveita das situações precárias para obter vantagens, como se fosse uma moeda de troca. Talvez tenha razão a arquiteta em suas observações, haja vista que algumas comunidades recebem os investimentos estatais em infraestrutura, como verdadeiros "favores", capazes de sustentar eleitoralmente determinados governos populistas, por longos anos.

A história recente dos programas de regularização fundiária implantados por diversos países permite a abstração de uma lição a ser seguida. Analisando as experiências nacionais e internacionais, verifica-se que **esta questão não pode ser tratada de forma isolada**, mas ao contrário, devem ser combinadas com outras políticas públicas, seja na esfera Federal, Estadual ou Municipal. Edésio Fernandes sustenta, ainda, que as políticas de regularização fundiária devem, necessariamente, ser combinadas com políticas públicas preventivas.[137] Assim, prevenir pode ser entendido como uma forma eficaz de interromper o ciclo da irregularidade, por intermédio da intervenção direta do Poder Público, com investimentos financeiros, proporcionando opções de moradia e democratizando o acesso à terra.

Essa ação conjunta que promove a segurança da posse, compatibilizando com interesses sociais e ambientais, bem como a redução da pobreza, poderá ser a maneira mais adequada para utilização de políticas de regularização fundiária no Brasil.

Diante dos problemas sociais e ambientais decorrentes das ocupações irregulares nas cidades, reforça-se a tese de que os processos de regularização e urbanização são um remédio que não pode mais esperar. Entretanto, muitas áreas com assentamentos humanos informais (ocupação irregular) não poderão ser regularizadas exatamente no mesmo local em que se encontram, haja vista que a manutenção da população naquela área causaria um impacto ambiental devastador, capaz de gerar impactos ambientais incomensuráveis, efeitos negativos ao meio ambiente e a sociedade como um todo.

---

[135] Gerar acessibilidade aos idosos, mulheres chefes de família, portadores de deficiências, etc., que são minorias e grupos vulneráveis. Gerar ofertas de empregos, infra-estrutura e serviços públicos, respeitando à produção social do habitat, a identidade cultural e diferenças regionais.

[136] ROLNIK, Raquel. A Dimensão Política da irregularidade e da Regularização. In: FERNANDES, Edésio (Org.) **A Produção Socioeconômica Política e Jurídica da Informalidade Urbana**. 2002, p. 19.

[137] Obra citada, p. 22.

Como exemplo podem ser citados os casos de favelas que se localizam em encostas, manguezais, várzeas de rios, entre outras. As favelas localizadas nas aludidas localidades devastam florestas e manguezais, alteram o equilíbrio ambiental e poluem as águas, comprometendo seriamente o meio ambiente, degradando as condições de existência e saúde desta população. Assim, o legislador para tentar minimizar esta problemática, inseriu na MP nº 2.220/01, a regra que assegura ao Poder Público, a faculdade[138] de transferência da população para outra localidade, nos casos de interesse da preservação ambiental e da proteção dos ecossistemas naturais, *v.g.*, as Áreas de Preservação Permanentes.

Todavia, a remoção dos moradores de determinada localidade, para conceder moradias em outro local, deve ser tratada como exceção que somente se aplica aos casos em que não houver a menor possibilidade de urbanização e regularização da área. Isso ocorre em razão da diretriz maior de política urbana, qual seja, a de promover a regularização e urbanização das áreas irregularmente ocupadas pelas populações de baixa renda.

2.2.1 Identificação e mapeamento das áreas irregulares.

Cada cidade tem suas peculiaridades, sua historia, sua realidade social e sua dimensão geográfica. Assim, cada cidade deverá receber um tratamento diferenciado de acordo com as suas especificidades. Todavia, para a implementação de um bom programa de regularização fundiária, segundo Raquel Rolnik, faz-se necessário identificar, localizar e dimensionar as irregularidades existentes na cidade, para depois aplicar a estratégia específica para cada caso.[139]

Existem várias formas de se fazer esse levantamento das áreas irregulares nas cidades. Porém, tudo vai depender da organização que tem o município em relação ao parcelamento do solo urbano e seu respectivo cadastro. Dessa forma, para se iniciar o procedimento de regularização, tem-se como primeira etapa o cadastramento e o mapeamento das áreas para construção do cadastro municipal. Nestes mapeamentos geralmente cadastram-se as áreas e as famílias, determinando-se as áreas de risco, a extensão dos assentamentos irregulares, as condições socioeconômicas da população, etc.

---

[138] Ressalte-se que faculdade não é obrigação, mas talvez fosse o caso de obrigar e não facultar ao Poder Público, pois como se tem verificado ao longo dos anos, quando não há a obrigação legal o gestor público vai deixando para depois até o momento em que ocorre um acidente que ceifa centenas de vidas, *v.g.*, Rio de Janeiro.

[139] ROLNIK, Raquel. Identificando as irregularidades. In. (Coord.) ALFONSIN, Betânia de Moraes; SERPA, Claudia Brandão de; FERNANDES, Edésio. **Regularização da Terra e da Moradia: O que é e como implementar**. São Paulo: Instituto Polis, 2002, p. 28.

Depois de identificadas as áreas irregulares, devem-se analisar quais destas podem e devem ser regularizadas, pois pode ocorrer uma impossibilidade técnica ou estratégica de, em determinada área, não se fazer a regularização, tendo que se providenciar o reassentamento das famílias em outra localidade. Destarte, será necessária a realização de levantamento da situação fundiária da área de terreno a ser regularizado, efetuar um levantamento das famílias estabelecidas no local, o tempo de seu estabelecimento, a forma de aquisição - se originária ou se comprou de terceiro -, se o uso tem finalidade habitacional ou mista.

É necessário também fazer o levantamento das áreas de risco à população e o levantamento dos imóveis que deverão ser retirados para dar espaço às ruas, etc. As famílias que irão permanecer no local devem passar por um cadastro pessoal, que irá identificar o nome, filiação, estado civil, a renda, o tipo de trabalho, número de filhos menores e maiores, número de habitantes por residência, o grau de escolaridade, etc.[140]

O Município, em razão de ser o ente federativo responsável pela promoção da política urbana, é o responsável direto pela regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas pela população de baixa renda, com a finalidade de garantir o uso e ocupação do solo dentro de padrões adequados à moradia digna dos habitantes, combatendo as desigualdades sociais e buscando a sustentabilidade ambiental como forma de garantir melhores condições de vida da população moradora dos assentamentos informais.

Entretanto, isso não quer dizer que o município deva trabalhar sozinho, como já foi sustentado anteriormente, deve buscar a cooperação da União e do Estado. O município deve atuar com prioridade nas áreas públicas municipais, que de alguma forma ofereçam risco de vida ou de saúde da população. Assim, é o município que deve incluir no seu Plano Diretor as regras para efetiva aplicação dos instrumentos de regularização fundiária, com participação da comunidade em todas as suas etapas.

Frise-se que a participação da comunidade envolvida no processo é fundamental para o sucesso da regularização, bem como para a tomada de decisões, sendo importante, em alguns casos, a constituição de uma associação, que organizará assembleias, acompanhará todo o processo de regularização, fará os contatos com a municipalidade, reivindicará esclarecimentos técnicos, jurídicos etc. Também o Poder Judiciário consolidou a responsabilidade do Município quanto à regularização fundiária das áreas ocupadas irregularmente ou à margem da lei, conforme posicionamento do STJ.[141] O referido Tribunal

---

[140] Obra citada. p. 32/33.

[141] Cf. REsp 447.433/SP, REsp 333.056/SP, REsp 131.697/SP, REsp 191.507/SP e REsp 432.531/SP. Disponíveis no *site* <http://stj.gov.br>.

sustentou que da interpretação sistemática dos artigos 13 da Lei nº 6.766/79 e 225 da CF extraem-se a necessidade de o Estado interferir, repressiva ou preventivamente, quando o loteamento for edificado em áreas tidas como de interesse especial, tais como as de proteção aos mananciais. Parafraseando MARINA LUFT, ressalve-se que as decisões do STJ não retiram dos demais entes Federados a responsabilidade por se envolver, também, com os processos de regularização.[142]

2.2.2. Planejando a urbanização

Cumpre ressaltar que a Administração Pública, depois de mapear as áreas irregulares, deve promover estudos e avaliações para definir quais áreas serão urbanizadas, haja vista que podem existir áreas impossíveis de regularização e urbanização. Assim, o primeiro passo deve ser o de levantar há quem pertence a área ocupada, ou seja, se é pública ou privada. Levantando-se, ainda, junto às concessionárias de serviços públicos, os mapeamentos dos serviços prestados, juntamente com o levantamento planialtimétrico da área.

O município, até em razão de sua autonomia legislativa, deverá desenvolver legislação especial que traga todos os critérios necessários para uma eficaz regularização, dentro de um projeto de urbanização das obras que precisam ser realizadas em cada caso concreto, sempre com a participação da comunidade. Importante ressaltar que o projeto de urbanização deve principalmente preocupar-se em prevenir acidentes, realizando obras de contenção de encostas e drenagem de águas e, quando for o caso, retirar os moradores das áreas de riscos e providenciar a construção de novas habitações.

Outro ponto que cabe enfatizar são as vias de acesso que devem ser ampliadas, para não se isolar a comunidade do restante da cidade, facilitando, ainda, a coleta regular de lixo e a entrada de bombeiros em caso de incêndio. Este acesso deve facilitar também a vida dos moradores, ou seja, facilidade no transporte de deficientes, por intermédios de rampas de acesso. O município não pode deixar de orientar e fiscalizar o uso e ocupação do solo, bem como a manutenção das áreas urbanizadas.

A implantação dos equipamentos urbanos, tais como escolas, creches, posto de saúde, etc., são primordiais para o sucesso da regularização. Outro ponto fundamental que o município deve garantir a estas áreas é a infraestrutura de saneamento básico, com

---

[142] MARINA LUFT, Rosangela. Regularização Fundiária: **Superação de Mitos e Assimilação de Premissas.** Revista Magister de Direito Ambiental e urbanístico. Caderno Direito do Patrimônio Cultural. Ano V, nº 25. p. 53.

lançamento do esgoto coletado na rede pública, consumo *per capita* de água igual ao restante da cidade, um sistema adequado de drenagem e coleta de lixo integrada à coleta urbana.

Apesar de o art. 5º da Lei de Parcelamento do Solo (6.766/79), estabelecer que nas desapropriações em loteamentos irregulares não se indenizarão as benfeitorias, nem as construções, o planejamento financeiro da regularização fundiária deve conter a possibilidade de indenizar determinados moradores, em caso de retirada destes, bem como viabilizar a mudança das famílias, em caso de demolição parcial da casa ou de muros, para concretização do processo de regularização. Os valores das indenizações devem ser previamente ajustados para evitar a parada das obras.[143] **Sendo o procedimento de retirada das famílias uma exceção, deve a municipalidade tratar todas as questões pertinentes de forma separada das demais.**

2.2.3. A Regularização Fundiária no Estado de São Paulo.

Apesar do comprovado êxito em diversos programas de regularização fundiária por todo o Brasil, cabe ressaltar um programa desenvolvido pela Secretaria de Estado da Habitação do Governo do Estado de São Paulo, intitulado de "Cidade Legal", que se destaca não só pelo programa em si, mas pela iniciativa de colaboração entre os entes federados (CF art. 23, Parágrafo único),[144] com a finalidade de proporcionar melhores condições de moradia e bem estar dos habitantes das cidades. Desse modo, o Governo do Estado de São Paulo,[145] em 13 de agosto de 2007, promulgou o Decreto Estadual nº 52.052, que instituiu a Regularização Fundiária de núcleos habitacionais, assentamentos irregulares e favelas, tendo como finalidade precípua implementar auxílio aos Municípios do Estado que não têm condições materiais de custear todo o projeto de Regularização Fundiária.

O aludido Decreto criou um "Comitê de Regularização" responsável por toda a implantação do trabalho, consubstanciado em celebrar convênio com a cidade interessada. Destaque-se que o referido programa só abrange as questões técnicas, que geralmente as cidades não conseguem desenvolver, tais como: produção de peças técnicas preliminares; sistematização e análise dos dados e peças técnicas, com identificação das irregularidades e

---

[143] BUENO, Laura Machado de Mello. Ocupação e Favelas. In. (Coord.) ALFONSIN, Betânia de Moraes; SERPA, Claudia Brandão de; FERNANDES, Edésio. **Regularização da Terra e da Moradia: O que é e como implementar**. São Paulo: Instituto Polis, 2002, p. 70/71.

[144] Ressalte-se que apesar do comando constitucional existir há mais de vinte anos, ainda não foram criadas Leis Complementares fixando normas para cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

[145] Gestão do Governador José Serra.

diagnóstico da situação local; produção de peças técnicas e legais necessárias aos processos de regularização; caracterização ambiental, constando no mínimo os aspectos sócio-ambientais de uso e ocupação do solo, identificando os passivos e as fragilidades ambientais, bem como as restrições, potencialidades e as unidades de conservação, elaborar projetos de solução de esgotamento sanitário, e etc.[146]

Outrossim, por entender que para dar efetividade a um programa desta magnitude seriam necessárias outras ferramentas de apoio e sustentação, o Governo do Estado de São Paulo, em 22 de dezembro de 2008, promulgou a Lei nº 13.290 que dispõe sobre os emolumentos cobrados pelos serviços notariais e de registro de imóveis. A referida Lei trouxe em seu bojo significativa redução dos custos para lavratura de escrituras e registros de habitações de interesse social, especialmente quando os imóveis estiverem localizados em Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, desde a aquisição do terreno, parcelamento do solo, averbação da construção, etc. O art. 8º facultou, ainda, à Secretaria de Estado da Habitação, respeitados os limites orçamentários, a subsidiar, total ou parcialmente, as custas e emolumentos do parcelamento do solo, do registro da alienação e da primeira alienação dos imóveis que passaram por regularização fundiária.

2.3. ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social.

As ZEIS são atualmente o local mais utilizado para regularização urbanística das áreas ocupadas por favelas e loteamentos irregulares, em razão dessas áreas terem uma categoria específica de zoneamento nas cidades, com a utilização de normas especiais para o uso e ocupação do solo. Assim, as ZEIS têm garantido à população de baixa renda, ao longo dos anos, o acesso à terra e aos serviços básicos fornecidos pelo Poder Público, bem como tem viabilizado a permanência destes em regiões privilegiadas e centrais das cidades. Criadas com a finalidade de produzir e manter habitação de interesse social, as ZEIS devem ser instituídas por lei municipal, específica ou pela lei do Plano Diretor.

Saule Júnior conceitua as Zonas Especiais e as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, como sendo:

> porções do território com destinação específica e normas próprias de uso e ocupação do solo e o instrumento que deve ser adotado pelo Plano Diretor, visando atender a diretriz da política urbana de promoção da urbanização e

[146] Cf. Manual de orientação do Programa de Regularização Cidade Legal, item VI, Etapas do Trabalho.

> regularização fundiária das áreas urbanas ocupadas pelas comunidades carentes como favelas, cortiços, loteamentos clandestinos e irregulares.[147]

Utilizando-se do conceito citado acima, é possível identificar quatro tipos de ZEIS que serão utilizadas para fins de regularização fundiária, quais sejam: 1) as áreas de favelas onde ocorreram a urbanização e regularização fundiária; 2) as áreas de grandes cortiços onde se possa instalar um programa de renovação e revitalização dos edifícios, regularizando a vida dos moradores; 3) as áreas de loteamentos clandestinos e irregulares que se possa criar infra-estrutura e; 4) a área destinada à regularização jurídica do parcelamento do solo, especialmente se houver concentração de terrenos não edificados.

Alguns requisitos são exigidos para se reconhecer que determinada área seja declarada como uma ZEIS. O primeiro deles é que a ocupação esteja consolidada; que não esteja em área de risco ou área *non aedificandi;* que a ocupação seja predominantemente residencial e que a renda dessa população seja baixa para os padrões locais.[148] Muitas vezes, a legislação municipal que trata do uso e ocupação do solo indica áreas protegidas, *e.g.*, margens de rios como ZEIS, o que contraria a legislação ambiental (Código Florestal). Isso ocorre em razão da falta de áreas disponíveis à população menos favorecida vítima da especulação imobiliária.

Os desafios que os gestores e comunidade devem enfrentar, para que se torne positivo o efeito da regularização, vai muito além de urbanizar e regularizar. Tem que haver esforços no sentido de preservar e melhorar as moradias, buscando-se o desenvolvimento da comunidade local e impedindo o surgimento de novos ciclos de irregularidade, criando, assim, condições para a sociedade local se firmar e desenvolver suas habilidades profissionais, culturais e democráticas.

Importante frisar que a ZEIS não se limita apenas a complementar ou inserir no mapeamento oficial do município áreas e pessoas em condições de moradias irregulares, para garantir-lhes superficialmente condições mínimas de dignidade e bem-estar habitacional. Sua importância vai muito além, pois a ZEIS pode ser um valioso instrumento de controle e

---

[147] SAULE JUNIOR, Nelson. **Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e eficácia do Plano Diretor.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor: 1997, p. 306.

[148] COSTA, Fernanda Carolina Vieira da; SAULE JR, Nelson; UZZO, Karina e CARDOSO, Patrícia de Menezes. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)**.** In. (Coord.) ALFONSIN, Betânia de Moraes; SERPA, Claudia Brandão de; FERNANDES, Edésio. **Regularização da Terra e da Moradia: O que é e como implementar**. São Paulo: Instituto Polis, 2002, p. 92.

ordenação do uso do solo urbano que, se bem utilizado, poderá alterar a dinâmica de redistribuição do mercado imobiliário na cidade.[149]

Talvez a lei pudesse ser aperfeiçoada para gerar igualdade entre as áreas da cidade, não fazendo a distinção tão veemente entre assentamentos regularizados e o restante da cidade. Assim, depois de certo tempo que foi regularizada a área, esta perderia o ônus a que foi vinculado, ou seja, deixaria de constar como "habitação de interesse social", pois esta vinculação induz a diminuição natural do valor do terreno, gerando desinteresse diante da especulação imobiliária.[150]

2.4. Cidade Sustentável.

O debate sobre cidades sustentáveis é atual, indispensável, e sua implantação vem se difundindo em todo o mundo. Talvez esse fenômeno ocorra pelo fato de haver atualmente uma imensa concentração de habitantes nos centros urbanos em todo o planeta. Mas, pode ser que tal fenômeno ocorra, também, em razão das novas, complexas e graves mudanças de rumo que as cidades vêm tomando ou, ainda, pela falta de planejamento para receber os novos habitantes nas cidades, gerando problemas de toda ordem, que afetam diretamente seus habitantes e colocam em risco as gerações futuras.

A CF garante o direito à vida (digna) como uma espinha dorsal de todos os outros direitos fundamentais, que, por conseguinte, orientam o modo de atuação da proteção ambiental, fundamental para a preservação do homem na terra. Por isso, o legislador constituinte fez constar a expressão *para as futuras gerações*. Assim, para se reverter o atual quadro de degradação sócio-ambiental nas cidades, primeiramente devem-se reduzir as desigualdades sociais e garantir efetiva dignidade à população urbana, como início do processo de **sustentabilidade das cidades**.

Parece haver uma maior dificuldade para se garantir o equilíbrio e a salubridade do meio ambiente urbano, talvez pela grande quantidade de habitantes nas cidades, atualmente. Entretanto, é possível alcançar este equilíbrio indo além da funcionalidade da cidade, ou seja, inserindo o ser humano no centro das preocupações, buscando o acesso à moradia adequada, saúde, educação de boa qualidade para todos, fazendo uso sustentável dos recursos naturais da cidade, etc.

---

[149] A declaração pelo Poder Público de determinada área como ZEIS faz surgir um estigma que gera, por conseqüência, a depreciação imobiliária no valor dos imóveis.

[150] ABRAMO. Pedro; SMOLKA. Martim O. Que mecanismos podem ser usados para evitar a mobilidade da população**.** In. (Coord.) ALFONSIN, Betânia de Moraes; SERPA, Claudia Brandão de; FERNANDES, Edésio. **Regularização da Terra e da Moradia: O que é e como implementar**. São Paulo: Instituto Polis, 2002, p.150.

Consequentemente trata-se de um planejamento urbano que considere os aspectos urbano-ambientais como forma de atenuar os impactos sofridos pelo crescimento desordenado. Assim, o planejamento deve mirar a ordenação do espaço físico e o fornecimento dos elementos relativos às necessidades humanas, de maneira a garantir um meio ambiente que proporcione boa qualidade de vida indispensável a seus habitantes, atuais e futuros.

O aludido planejamento urbano deve buscar a harmonia da utilização dos recursos ambientais disponíveis nas cidades, com a questão da infra-estrutura compreendida na existência de equipamentos urbanos próprios da cidadania ambiental, tais como moradia, saneamento básico, entre outros. SILVA acrescenta que os planos urbanos, antes, somente se preocupavam com o controle do uso do solo, mas, hoje, voltam a sua atenção com ênfase para os recursos naturais, tais como, água, ar, solo e áreas verdes, até em razão da intensificação de seu uso.[151] Dessa forma, é possível concluir que o Estatuto da Cidade, enquanto lei federal, dará as diretrizes gerais para um bom desenvolvimento urbano de abrangência nacional. E os municípios, por intermédio de seus Planos Diretores e demais leis municipais, concretizarão a execução da função sócio-ambiental da cidade.

Não resta dúvida de que as cidades brasileiras cresceram nas últimas décadas, até em razão do êxodo rural. Entretanto, parece que estas pouco se *desenvolveram*, pois continuam sendo espaços extremamente excludentes, onde poucos são os que podem usufruir das coisas boas que elas podem oferecer. A desigualdade de renda é um dos fatores da exclusão social, pois existe uma grande probabilidade de ser verdadeira a afirmação que, quanto mais desigual for a distribuição de renda na cidade, mais favelas ela tende a possuir. SILVA sustenta que os diversos modelos de desenvolvimento econômico[152] aplicados no Brasil foram responsáveis por alterações irreparáveis no meio ambiente e pelos profundos desequilíbrios sociais, visíveis nas diferenças existentes entre a população mais rica e a população de baixa renda.[153]

Há que se observar a diferença existente entre crescimento e desenvolvimento, pois, se por um lado no crescimento existirá uma mudança quantitativa, por outro, o desenvolvimento também existirá uma mudança, porém esta é **qualitativa**. FURTADO explica essa importante distinção entre desenvolvimento e crescimento, nas seguintes palavras: *"Só haverá verdadeiro desenvolvimento – que não se deve confundir com*

---

[151] SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 8ª ed. atualizada. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 221.
[152] Exemplo "o Milagre Brasileiro" instituído pela Ditadura Militar na década de 1970.
[153] SILVA, José Afonso da. Op. Cit. p. 23/24.

crescimento econômico, no mais das vezes resultado de mera modernização das elites – ali onde existir um projeto social subjacente"[154]

Em outra obra, o aludido autor, ao comentar o desenvolvimento econômico, ressalta que este tem sido utilizado para legitimar o sistema predatório imposto ao longo de décadas, quando na verdade deveria transformar a sociedade:

> (...) tem sido de grande utilidade para mobilizar os povos da periferia e levá-los a aceitar enormes sacrifícios para legitimar a destruição de formas de culturas arcaicas, para explicar e fazer compreender a necessidade de destruir o meio físico, para justificar formas de dependências que reforçam o caráter predatório do sistema produtivo. No entanto, o desenvolvimento deve ser entendido como processo de transformação da sociedade, 'não só em relação aos meios, mas também aos fins'. [155]

De fato, para haver sustentabilidade deve existir um desenvolvimento que vise a banir a pobreza e possa proporcionar melhores condições de vida e moradia, satisfazendo, no mínimo, as necessidades básicas da população. Contudo, se não proporcionar o bem-estar e a satisfação da população, requisitos essenciais para uma vida digna, não se pode chamar de desenvolvimento sustentável.[156]

Cabe salientar que **grande parte dos problemas ambientais têm a sua origem nas cidades**, nos modos de vida de seus habitantes e nas formas como desenvolvem suas atividades laborais. Tendo-se em vista que é no ambiente interno das cidades que se afloram as questões sociais, econômicas e ambientais, torna-se necessário um planejamento, para que estas sejam pensadas, geridas e desenvolvidas conforme um modelo de desenvolvimento sustentável específico.

Sustenta MARQUES que a cidade não se limita ao aspecto artificial do meio ambiente, por isso deve ser vista, analisada e entendida como a interação de todos os seus aspectos.[157] Dessa forma, percebe-se que a cidade passa à condição de bem ambiental, ou seja, é apenas mais um dos bens ambientais que necessita de cuidados para assegurar condições de salubridade e desenvolvimento social, capaz de proporcionar qualidade de vida aos seus habitantes.

---

[154] FURTADO, Celso. **Introdução ao Desenvolvimento. Enfoque** Histórico-estrutural. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000, p. 78.
[155] FURTADO, Celso. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974, p. 75.
[156] Nesse mesmo sentido, Cf. SILVA, José Afonso da. Op.Cit.
[157] Cf. MARQUES, José Roberto. **Meio Ambiente Urbano**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005, p.96.

Talvez a equivocada visão de entender a cidade apenas através de seu aspecto artificial ou construído ocorra em razão do materialismo arraigado na cultura de alguns, pois **ignorar as pessoas e seus habitats é ignorar a própria existência**. Não restam duvidas de que as pessoas sejam o elemento essencial de uma cidade, pois esta só existe porque existem pessoas para nelas habitar.

A sustentabilidade de uma cidade passa, necessariamente, pela forma como o Poder Público e os seus habitantes tratam as questões relacionadas com o uso e ocupação do solo, a biodiversidade, os recursos hídricos, os seus resíduos sólidos, a saúde pública, a educação, o emprego, a justiça social, a habitação, os investimentos, o crescimento, a governança, a participação da população, a responsabilidade social, entre outras, sendo esta sustentabilidade expandida de forma radial para todas as dimensões do desenvolvimento urbano.

Existe certa dificuldade de se conceituar "Cidade Sustentável". Entretanto, há um conjunto de critérios que apresentam relação direta e intrínseca com um possível conceito, que estaria diretamente ligado a uma cidade que seja habitável do ponto de vista da moradia adequada. Empregável, garantindo a dignidade do trabalho. Educativa, no sentido de garantir educação de qualidade a todos. Segura, ou seja, que possa oferecer segurança pública a todos os seus habitantes. Saudável, assegurando que as questões de salubridade sejam observadas. Que garanta a mobilidade sustentável e acessibilidade. Que seja justa, inclusiva, equitativa e ecológica, ou seja, que defenda e proteja o meio ambiente natural, artificial e cultural. Que seja compacta, dinâmica e ativa. Enfim, que proporcione qualidade de vida a sua população e que seja gerida de acordo com o conceito global de governança.

A cidade sustentável, enquanto direito de todos se expressa pela garantia de outros direitos intrinsecamente relacionados, tais como o direito à moradia, o direito à terra urbana, o direito ao saneamento básico, à infraestrutura urbana, dentre outros. A soma desses e de outros direitos ressaltam uma política de valorização da dignidade da pessoa humana que culmina na concentração deste direito.

Sustenta DAVIS que o crescimento das favelas, em todo o hemisfério sul, da década de 1970 até hoje, ultrapassou, em muito, a urbanização propriamente dita. [158] Tal constatação demonstra quão difícil é tornar a cidade sustentável e, ao mesmo tempo, chama a atenção do Poder Público para acompanhar mais de perto a questão da habitação, uma vez que, sem moradia adequada, torna-se impossível a implantação de uma cidade sustentável.

---

[158] DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo, 2006, p.27.

Na década de 1970, quando se falava em "desenvolvimento", se pensava em poder causar dano ao meio ambiente e à saúde da população. Era como se não existisse a possibilidade de conciliação entre desenvolvimento e sustentabilidade.[159] Por isso, o relatório Brundtland (Nosso Futuro Comum)[160] sugeriu um novo tipo de desenvolvimento, capaz de manter o progresso humano, para todo o planeta e para as gerações futuras. Com isso, chegou-se ao consenso de que para existência de desenvolvimento sustentável, faz-se necessário englobar nas questões ecológicas às dimensões sociais, econômicas, políticas, culturais etc.

A evolução do conceito de sustentabilidade passou a incorporar as questões sociais, surgindo um novo conceito, o da sustentabilidade social limitada[161] segundo o qual, a sustentabilidade social é o elo para se alcançar a sustentabilidade ecológica por intermédio de soluções técnicas com base em políticas públicas específicas. O referido conceito considera que a pobreza causa insustentabilidade ecológica em razão da forma como os pobres vivem e desenvolvem suas atividades.[162]

Desde a época do regime de exceção que existiu no Brasil, as favelas nas grandes cidades brasileiras multiplicaram-se exponencialmente, e assim também o foi em todo o mundo, segundo UN-Habitat.[163] DAVIS constatou em suas pesquisas que enquanto nos países desenvolvidos o número de "favelados" é de apenas 6%, nos países subdesenvolvidos este número constitui cerca de 78,2%.[164] Assim, nos países subdesenvolvidos, ou em desenvolvimento, aumenta a responsabilidade do Poder Publico em tornar as cidades sustentáveis. Isso implica uma necessária parceria entre o Poder Público, em todas as suas esferas, (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), com a população.

A ideia desta parceria exige participação permanente, desde a mobilização da comunidade para reivindicar sua implantação até o planejamento, a execução, a

---

[159] SACHS, Ignacy. **Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir**. Trad. de E. Araujo. - São Paulo: Vértice, 1981.

[160] Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso Futuro Comum**. 2ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 1991.

[161] Conceito utilizado pelos principais organismos internacionais, dentre eles a ONU. <www.unhabitat.org> acesso em 09 de março de 2010.

[162] A pobreza não é um problema ambiental em si mesmo, mas a conseqüência que a pobreza gera no meio ambiente é um problema com sérios reflexos ambientais.

[163] Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, faz parte de uma agência especializada da ONU dedicada à promoção de cidades social e ambientalmente sustentáveis.

[164] DAVIS, Mike. Op.Cit. p.34.

fiscalização,[165] a avaliação e o acompanhamento das diversas fases da implantação dos projetos que tornarão as cidades sustentáveis.

Talvez, para iniciar o processo de mudança de comportamento de uma cidade, introduzindo aparelhamento e infraestrutura que possa a médio ou longo prazo transformá-la em sustentável, faça-se necessária a criação de mecanismos que possam prevenir a contínua ocupação irregular das cidades.[166] Todavia, os projetos de regularização fundiária, que serão implantados na cidade, terão como princípio a manutenção de seus moradores na área regularizada, salvo em casos extremos.

Sabe-se que há localidades em que se torna inviável a regularização da área em razão de infringir a razoabilidade que se espera de um projeto como esse, pois esse tipo de medida deve obedecer padrões mínimos de segurança social, ou seja, deve ser garantida a inexistência de risco à vida, à saúde etc.

Parece óbvio que, para reorganizar as grandes cidades brasileiras e torná-las sustentáveis, alguns instrumentos deverão ser aplicados pelo Poder Público em um verdadeiro esforço nacional, tendo-se, como exemplo, a implantação da regularização fundiária, instrumento legal utilizado para urbanizar favelas e loteamentos irregulares, trazendo infraestrutura, condições de salubridade e soluções ambientais para os moradores desses aglomerados e para a cidade como um todo.

Em contrapartida, simultaneamente, os entes federados, representados pelos três poderes da República (Poder Executivo, Legislativo e Judiciário) devem adotar uma postura de tolerância zero à formação de novos aglomerados urbanos, que geram novos passivos urbano-ambientais, adotando-se medidas repressivas capazes de desestimular a fomentação e criação de novas favelas, com legislação em absoluto sincronismo com a realidade local de cada município.

YOSHIDA compartilha deste mesmo entendimento e explica que *"certos males urbanos exigem tratamentos cirúrgicos drásticos, como desocupação e demolição forçada, para o retorno ou promoção do status quo de uma urbanização sustentável"*.[167] Esse comportamento estatal é algo que precisa acontecer urgentemente, para desestimular os

---

[165] Sobre a fiscalização pela população, Cf. SOUZA, Heitor Miranda. **O Controle dos Municípios Brasileiros na Proteção da Biodiversidade.** Dissertação de Mestrado em Direito Ambiental. Universidade Católica de Santos. Santos/SP. 2010.

[166] Ex: Poder de Polícia.

[167] YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. Sustentabilidade Urbano-Ambiental: Os Conflitos Sociais, As Questões Urbanístico-ambientais e do Desafios à Qualidade de Vida Nas Cidades. In. MARQUES, José Roberto. (Org.) **Sustentabilidade e Temas Fundamentais de Direito Ambiental**. Campinas/SP: Editora Millennium, 2009, p.92.

“grileiros” e aproveitadores que fomentam o mercado dos terrenos e moradias irregulares a iniciarem tais investidas.

Entretanto, para haver o efetivo combate à implantação de novos assentamentos irregulares em todo o país é fundamental a criação de normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (CF, art. 23, parágrafo único), cada um assumindo o seu papel legislativo e fiscalizador. A União, enquanto órgão federado é incumbido das normas gerais (CF, art. 24) recebe o encargo de ser o principal articulador da legislação que dará legitimidade às ações práticas dos três poderes por todo o Brasil, dando fundamento legal que é o suporte jurídico para efetiva implantação.

Com a finalidade de se atingir a “tolerância zero” faz-se necessária a implantação de algumas políticas públicas governamentais, ou ações de governo, tais como, a efetiva aplicação da educação ambiental no ensino formal e não formal, incentivo ao planejamento familiar, construção de moradias populares, a utilização de imóveis vazios nos centros ‘antigos’ das cidades, o monitoramento por intermédio de satélites dos espaços territoriais ambientalmente protegidos, a efetiva utilização da polícia ambiental no combate às invasões de APP, entre outras.

Outras medidas da mesma forma, podem e devem ser adotadas para garantir a não proliferação de novas áreas irregulares. PINTO e YOSHIDA apontam, com acerto, algumas situações como, *e.g*., no caso de terrenos irregularmente loteados, a perda desses em favor do Estado, como punição ao proprietário ou grileiro que ilegalmente está loteando determinada área. Já em relação às concessionárias públicas de energia elétrica e água, essas somente poderão realizar o fornecimento de seus serviços, depois de aprovado pelo poder público a regularização, impedindo assim a ligação clandestina ou a ligação, sem autorização do Poder Público, pela concessionária.

Para isso, é necessária uma mudança na legislação da Agência Reguladora (ANEEL).[168] É importante frisar que tais medidas não devem ser aplicadas para favelas instaladas há mais de cinco anos e em área que possibilita a regularização, pois estas já estão consolidadas pelo tempo tornando quase sempre situações absolutamente irreversíveis.

Em razão da omissão do Poder Público na fiscalização de novos loteamentos irregulares e invasões de terrenos públicos e privados, ou em áreas protegidas (APPs), é necessária uma mudança na lei de improbidade administrativa, com a finalidade de constar

---

[168] Cf. PINTO, Vitor Carvalho. **Ocupação irregular do solo urbano: o papel da legislação federal**. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 10, nº 1149, 24 ago. 2006. Disponível em http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8781 Acesso em 28 de maio de 2010; Cf. YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. Op.Cit. p.92-93.

expressamente uma punição para o Administrador Público pela omissão, tendo-se em vista que do contrário sempre haverá vista grossa para as ocupações irregulares. Entretanto, num primeiro momento, a ação do Ministério Público e do Poder Judiciário é fundamental para aplicação das normas jurídicas existentes,[169] como forma de coibir os abusos, reduzir as ações eleitoreiras de administradores públicos que fingem não ver o crescimento da cidade "ilegal".

Outro poderoso instrumento para se evitar a proliferação de novos loteamentos clandestinos e/ou irregulares, invasões e implantação de favelas é o planejamento do uso e ocupação do solo urbano como instrumento preventivo da Administração Pública que, por conseguinte, evitará as ocupações indesejadas e o adensamento populacional em determinadas regiões da cidade. Desse modo, torna cristalina a necessidade de se evitar o crescimento desordenado das cidades. Porém, cabe esclarecer que isso somente será possível com um planejamento pensado com o objetivo de se garantir moradia adequada às populações de baixa renda nas cidades brasileiras, com a efetiva construção de novas moradias e a ocupação das moradias vazias nos centros das grandes cidades brasileiras.

[169] Estatuto da Cidade art. 52; § 4º, do art. 8º; art. 26; art. 31; §1º do art.33; incisos I a III do § 4º do art. 40 e art. 50.

3. A Sustentabilidade Urbana e a Gestão Pública.

3.1 O *Déficit* Habitacional de Moradias no Brasil.

A questão da sustentabilidade de uma cidade passa, necessariamente, pela situação da moradia adequada em seu território. Assim, torna-se relevante uma breve análise do *déficit* habitacional e suas consequências na vida da população urbana.

Conforme dados apresentados pelo censo populacional 2010,[170] divulgados pelo IBGE,[171] o *deficit* habitacional no Brasil caiu e se aproximou do número total de domicílios vazios.[172] O número médio de moradores por casa também apresentou queda, baixou de 3,75 em 2000 para 3,3 em 2010. Por outro lado, o número de domicílios ocupados subiu para 25,5% em dez anos, enquanto a população cresceu menos da metade desse número, ou seja, apenas 12,3%. Dessa forma, verifica-se que são 56,5 milhões de domicílios ocupados, para uma população de 190,7 milhões de habitantes.

Importante destacar, que subiu o número de casas construídas e reduziu-se a taxa de fecundidade, impactando diretamente no crescimento populacional, no período de dez anos que vai de 2000 a 2010.[173] Ao que parece, parte do número de casas construídas, se deve ao programa social intitulado, "Minha Casa Minha Vida", programa habitacional do governo federal brasileiro, que tem por objetivo a construção de moradias para a população de baixa renda, implantado no governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Como citado no capítulo 1, historicamente, os programas de moradia no Brasil, não foram calcados numa política voltada para a sustentabilidade ou a moradias adequadas, de acordo com o conceito apresentado pela agenda habitat, mas ao contrário, estes sempre foram direcionados à construção de casas, sem se pensar nas questões do entorno, ou seja, sem preocupar-se com a infraestrutura urbana e aparelhamentos públicos[174] como um todo.

Outro dado importante diz respeito ao número de **casas vazias**, ou seja, aquelas que estão sendo construídas, postas para alugar ou vender e casas abandonadas, que somam seis milhões de unidades, ou 9% do total. Esse número poderia praticamente resolver o *déficit*

---

[170] IBGE censo 2010, disponível em: http://www.ibge.gov.br/censo2010/primeiros_dados_divulgados/index.php acesso em 12/01/2011.
[171] Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
[172] Domicílios particulares não ocupados, fechados = 901.169; domicílios particulares não ocupados de uso ocasional (casas de veraneio) = 3.932.990; domicílios particulares não ocupados, vagos = 6.071.568; domicílios coletivos sem morador = 65.704.
[173] Enquanto a população cresceu 1,17 no período entre os anos 2000 e 2010, a produção de casas cresceu 3,35 no mesmo período.
[174] Hospitais, escolas, creches, áreas de lazer, parques etc.

habitacional brasileiro, que atualmente, está em torno de oito milhões de moradias.[175] Esse número apresentado pelo senso demonstra o grave problema de gestão que se tem nas cidades brasileiras, pois os gestores públicos não buscam implantar políticas públicas voltadas para a sustentabilidade da cidade e consequentemente a moradias adequadas.

Verifica-se, que não basta existir a norma constitucional, ou leis esparsas para tratar das questões da cidade, mas faz-se necessário gerir a cidade (coisa pública) com inteligência, buscando não se expandir a cidade de forma radial, tampouco se construir casas em locais distante, mas criar políticas públicas que fomentem a vinda destes habitantes, para as residências vazias, seja nos bairros periféricos, sejam no centro da cidade, local absolutamente abastecido por infraestrutura e aparelhamentos públicos.

Ao mesmo tempo que se convive no Brasil com um déficit habitacional projetado em oito milhões de residências, existem em todo o país cerca de 3,92 milhões de casas ocupadas por pequenos períodos no ano, que são as chamadas casas de veraneio, ou seja, a casa de campo ou de praia, em sua maioria. Este dado apresentou um crescimento de 46% no período entre 2000 e 2010, número que corresponde a quase 6% dos domicílios brasileiros.

Entretanto, destaque-se que por se tratar de casas de veraneio, este cálculo não deve entrar na conta para redução do *deficit* habitacional no Brasil, isso porquê, essas residência de uso eventual, desempenham relevante papel social, dentro do contexto das cidades, haja vista que de alguma forma são fonte de geração de renda e emprego para os habitantes das cidades, principalmente, para parte da população de baixa renda, sendo a manutenção desses domicílios para o uso em temporadas, mais um fator responsável por uma melhor qualidade de vida da população local.

Dessa forma, os números apresentados pelo IBGE demonstram a importância da gestão inteligente, no sentido de proporcionar melhores condições de vida aos habitantes da cidade, ou seja, não tendo que gastar com a criação de nova infraestrutura e aparelhamentos públicos, mas com o fomento de programas que priorizem a habitação nos imóveis vazios da cidade.

3.2 A Gestão Pública na busca pela Construção de Cidades Sustentáveis.

Retomando o que já foi objeto de análise no capítulo I, os problemas organizacionais das cidades brasileiras cresceram nas últimas décadas, entre outros fatores, em decorrência do

[175] Cumpre esclarecer que o número do deficit habitacional apresentado é anterior ao censo 2010, que provavelmente sofrerá redução com os números que ainda serão divulgados pelo censo 2010.

êxodo rural, impulsionado pela ausência de políticas públicas que mantivessem o homem no campo e pelo processo de industrialização, aliado ao sonho de oportunidades e melhores condições de vida. Desse modo, a transformação do espaço urbano se deu de maneira desestruturada e caótica, restando ao planejamento municipal correr atrás, em seguida aos acontecimentos, para remediar o crescimento da cidade "ilegal".

Enquanto técnica de administração, o planejamento municipal tem demonstrado, no decorrer da história, sua ineficiência, quiçá falência, vez que poucos são os resultados apresentados. O agravamento da situação da moradia não adequada nos centros urbanos brasileiros sofreu considerável aumento com o passar dos anos, em razão da herança segregacionista advinda dos governos militares. Os planos[176] criados para desenvolvimento ou planejamento do espaço urbano nas cidades brasileiras, bem como os órgãos[177] criados com a mesma finalidade, não vingaram. O planejamento urbano, até então, era limitado a efetuar regulamentações arquitetônicas, urbanísticas e a prover os serviços públicos.

Como já apontado neste trabalho, com a entrada em vigor da CF de 88, impulsionada pelas mudanças sócio econômicas mundiais e pelo fim do regime totalitário no Brasil, inicia-se uma nova etapa do desenvolvimento mundial, que impacta as atividades nacionais, agora com vistas ao processo de globalização. Iniciou-se no Brasil um processo de reestruturação das políticas públicas, com nova roupagem no planejamento municipal, com a finalidade de se implantar instrumentos com participação da população em conselhos, consórcios, etc., dentro do conceito de governança e na busca por um novo procedimento para a gestão municipal e para o seu planejamento.

O processo de planejamento urbano da cidade deve caminhar no sentido de construir um plano de desenvolvimento, que vá além das questões de zoneamento e controle do uso do solo, de forma a se alinhar com as questões ambientais, combate às desigualdades sociais, promoção da qualidade de vida, com envolvimento de parcerias público/privadas e financiamento da infraestrutura, sob a ótica da gestão democrática da cidade.

Como salientando anteriormente, há uma clara divisão na constituição das cidades em todo o país, em razão das desigualdades sociais. A classe mais abastada da população é extremamente privilegiada, com sua parte do território qualificado e abastecido de infraestrutura e aparelhamento público. Outra realidade é que, onde se localiza a população

---

[176] Ex. Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado.

[177] SUDAM - Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia; SUDENE - Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste; SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo; CNPU – Comissão Nacional de Política Urbana; CNDU – Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano e o Ministério do Desenvolvimento Urbano.

carente, o espaço urbano caracteriza-se pela absoluta ausência do Estado, desprovido de aparelhamentos públicos e condições mínimas de habitabilidade. Por conseguinte, se produzem cidades com diversos problemas urbanos, *e.g.*, abastecimento de água potável, saneamento ambiental, transporte, criminalidade etc.

O modelo de gestão municipal baseado no “deixai fazer” que finge não enxergar a realidade, contribui para o processo de urbanização predatória do meio ambiente, tornando escassos os recursos naturais existentes nas cidades, vez que se destrói rios e córregos, mangues, se devasta toda a vegetação nativa, matas ciliares etc.

O Estatuto da Cidade visando à melhoria da qualidade de vida nas cidades brasileiras, deve buscar através da adequada distribuição espacial da população e das atividades econômicas no interior da cidade, integrar e complementar as atividades rurais e urbanas, proporcionando a disponibilidade de equipamentos comunitários com a finalidade de garantir moradia adequada a todos os moradores da cidade. Depois da entrada em vigor do Estatuto da Cidade no ano de 2001, surgiu a necessidade de revisão dos planos diretores municipais, pois agora, esses devem ser participativos, ou seja, serem elaborados com a participação da população, de acordo com a nova diretriz imposta pela lei federal 10.257/2001.

O Plano Diretor é o instrumento jurídico que trará o novo procedimento de planejamento e de gestão municipal, definirá as diretrizes para o desenvolvimento urbano, especialmente nas cidades com mais de 20.000 habitantes, que são obrigadas pela CF a elaborar o seu plano diretor para promoção das políticas urbanas. Atualmente, as estratégias aplicadas ao território urbano dentro do plano diretor, passa *mutais mutandi*, pelo crivo do setor empresarial, contido nas administrações públicas, bem como pela transferência de ações e serviços do setor público para o setor privado, dinamizando as soluções dos problemas urbanos locais, dentro de uma ótica de transformação socioeconômico e tecnológica em escala global.

O plano diretor implantado de acordo com os ditames da legislação federal, remete ao pensamento de uma cidade voltada para o futuro, com a finalidade de viabilizá-la de forma estratégica para garantir um desenvolvimento sustentável. Esse novo modelo de governabilidade deve estar alicerçado num planejamento municipal que construa projetos coletivos, exequíveis, onde se estabeleça um consenso com a finalidade de alcançar o desenvolvimento sustentável da cidade. Para tanto, faz-se necessário o consenso dos atores envolvidos (população e município), na busca do bem comum dos habitantes da cidade.

Desse modo o plano diretor é o responsável pela definição das diretrizes para o desenvolvimento urbano da cidade. O Estado elabora a política de desenvolvimento de forma democrática, garantindo a participação dos seguimentos da sociedade, com a finalidade de desenvolver integralmente as comunidades, para garantir o bem-estar da população assumindo incondicionalmente a proteção do meio ambiente.

Para MATUS, o planejamento estratégico situacional deve inserir a ação humana e deve estar voltado para as dimensões reais. Explica o autor a diferença entre diagnóstico e explicação situacional, pois, naquele, os dados e informações coletadas, num primeiro momento, são objetivos e acessível a todos. Enquanto na explicação situacional, o olhar do observador e a interpretação que ele dará sobre a realidade dos dados e informações analisadas, são particularizadas:

> "Cada ator retira da realidade uma interpretação dos fatos, conforme as lentes com que as observa. Toda explicação é declarada por alguém, e esse alguém é um ser humano que tem seus valores, suas ideologias e seus interesses."[178]

Portanto, a sociedade e a municipalidade de forma conjunta, devem decidir com base em orientações técnicas, quais medidas são mais adequadas aos interesses da coletividade, por meio de um projeto que envolva todos os atores, que tenha sido debatido e seja referendado pela sociedade organizada. Essa dinâmica tropeça nos procedimentos administrativos, que muitas vezes, pela sua má condução, geram excessiva burocracia, já tratada por Weber, sob outra ótica.

A burocracia[179] idealizada por Max Weber,[180] sofreu considerável transformação com o passar dos anos e em decorrência das mudanças e evoluções ocorridas na Administração Pública, baseada nesta técnica de administrar. Não se admite mais, um sistema que lute constantemente, de forma quase exclusiva, em favor dos direitos ao cargo, não tendo sido previstos pelo aludido autor, os malefícios trazidos pela excessiva burocratização da máquina pública. O burocratismo passou a ser uma espécie de expropriação dos meios administrativos de produção e talvez tenha sido esse o problema observado ao longo dos anos,

---

[178] MATUS, Carlos. **Teoria do jogo social.** RIEGO, Luís F. R. Del (trad) São Paulo. Fundap, 2005, pg.36.

[179] "Procedimento regulado, previsível e documentado de funções contínuas e específicas de um cargo, segundo regras de competência e de hierarquia, que são exercidas impessoalmente por um técnico profissional, mero detentor dos meios administrativos de produção."

[180] Para saber mais sobre esse assunto consultar a obra de WEBER, Max. Burocracia. In. GERTH, Hans; MILLS, C. Wright. **Ensaio de Sociologia**. 5ª ed. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

surgindo na opinião de BARZELAY[181] um 'paradigma pós-burocrático' que seria um conjunto de teorias de gestão pública que contrapõe o modelo burocrático. A adaptação de conceitos da esfera privada, para esfera pública, começou a acontecer no final da década de 1980, *v.g.*, missão, estratégia, competitividade etc.

Assim, pensar em uma nova estrutura de gestão das cidades, um pensar e agir diferenciado, que, guardadas as devidas proporções, seja semelhante em muitos momentos com a administração de uma empresa privada. Nesta mesma esteira, OSBORNE e GAEBLER elencam dez princípios que conduziriam a uma "Reinvenção do Governo", como forma de transformar o sistema estatal burocrático para o sistema gerencial, que seria uma administração moderna e que de forma resumida passaram a ser descritos como:

1. a prestação de serviços públicos, como algo que se deve assegurar aos cidadãos. E um Estado com habilidade em fazer parcerias com a iniciativa privada para realizar privatizações bem como para mobilizar grupos comunitários para a prestação de serviços públicos;
2. participação da População com a transferência de responsabilidades da burocracia para as comunidades, pois estas são mais flexíveis e estão mais próximas dos problemas;
3. a introdução da competição no Setor Público para aumentar a eficiência, melhorar a qualidade do atendimento, encorajar a inovação e o engajamento dos serviços públicos;
4. seguindo o exemplo do Setor Privado, o Governo deve se orientar por missões, utilizar os princípios do planejamento estratégico, pois está provado no setor privado que isso ajuda a tornar as organizações mais eficientes do que aquelas que se orientam por normas e regras;
5. governo de resultados, que faça constantes avaliações de resultados e desempenhos, que possibilite a recompensa dos bons resultados e a correção dos problemas;
6. governo que atenda as necessidades de seus clientes e não da burocracia, haja vista que os cidadãos estão cansados da burocracia e querem ser mais valorizados como clientes. Assim, deve-se fazer o uso da administração de qualidade e da criação de sistemas de prestação de serviços mais simples e transparentes;

---

[181] BARZELAY, Michel. Atravessando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública. México: Fondo de Cultura Económica, 1998. p. 46-51. Apud. BALDO, Rafael Antônio. **Novos Horizontes para a Gestão Pública**. Curitiba: Juruá, 2009, p. 88.

7. governo empreendedor, que gera receitas e não despesas, poupa mais, cria meios de gerar novas receitas, vincula a dotação orçamentária ao desempenho de cada departamento e cria remunerações variáveis para os administradores públicos;
8. governo preventivo, que investe em programas de prevenção e atua de forma mais estratégica, planeja suas ações e sua dotação orçamentária;
9. governo descentralizado, para gerar rapidez em respostas as necessidades dos clientes, mais motivadoras para os funcionários, pois permitem a inserção da participação administrativa e do empowerment;
10. governo orientado para o mercado, vez que os programas governamentais apresentam uma série de defeitos quando comparado com os similares realizados pelo mercado e poderiam sem mais bem-sucedidos se oferecidos por ele.[182]

Assim, parece óbvio que a Administração Pública tem novos paradigmas e necessita observar com rigor as pressões do mercado, dos agentes públicos e da sociedade civil. BALDO observa que "*Se, no paradigma burocrático, a lei promovia a imposição de políticas públicas, no paradigma pós-burocrático, a negociação contratual dos indicadores de resultado visa à cooperação sinergética entre os atores sociais*."[183]

Segundo BRESSER PEREIRA, no Brasil em 1995, houve uma tentativa de transposição do sistema burocrático para o gerencial. Segundo o referido autor, o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, iniciou este processo, criando um ajuste fiscal para tornar mais eficiente e moderna a administração pública no trato com o cidadão. Para isso, foi necessário também enxugar a máquina pública, iniciando-se pela mudança no sistema de aposentadorias, aumentou-se o tempo de serviço exigido, a idade mínima, passou a se exigir tempo mínimo de exercício no serviço público e tornando o valor da aposentadoria proporcional à contribuição.

Houve redução no excesso de pessoas nos quadros de funcionários, descentralizou-se a administração com a criação de agências reguladoras, no setor de bens e serviços para o mercado, a produção passa a ser em princípio realizada pelo setor privado, dando inicio ao programa de privatização, pois pressupõe-se que as empresas serão mais eficientes se

---

[182] OSBORNE, David. GAEBLER, Ted. **Reinventando o Governo.** Trad. Sérgio Fernandes Guarischi. Bath e Ewaldo Magalhães Jr. Brasília. MH Comunicações, 1998, p. 66-72.
[183] BALDO, Rafael Antônio. **Novos Horizontes para a Gestão Pública**. Curitiba: Juruá, 2009, p. 135.

controladas pelo mercado e administradas pela iniciativa privada. Assim, a administração pública gerencial vem se sobrepondo a administração pública burocrática.[184]

Em que pese a opinião do referido autor, em nenhum momento houve qualquer valorização da participação da população, como se os administrados fossem telespectadores sentados aguardando uma solução. Dessa forma, percebe-se o mesmo erro cometido no sistema burocrático de administrar. A manutenção da participação dos administrados é algo atual e necessário, haja vista que os problemas cotidianos são sentidos de perto pela população, não podendo se descartar o olhar importante do administrado, tampouco, mantê-lo de fora da administração. Não se quer dizer com isso, que não houve progresso na forma de administrar ou, que não houve méritos na iniciativa da gestão pública gerencial. Entretanto, apenas se utilizar de modelos de gestão como receita pronta, não resolve os problemas administrativos brasileiros, em razão das peculiaridades e dificuldades existentes.

Nessa mesma esteira são as lições de BALDO, quando afirma:

> "De nada adianta constatar o descompasso entre teoria e realidade, se a construção de propostas para a gestão pública brasileira pautar-se em outras realidades, também representativas. Nesse caso, pode-se incorrer no fracasso de sua aplicação prática ou, ainda, na manipulação da teoria em favor da legitimação distorcida da realidade. Quanto aos perigos desse fracasso, vale advertir que uma teoria passa por modismo quando não se respalda na cultura onde será aplicada, tendo em vista que o secesso da empreitada exige a mudança dos hábitos e das práticas cotidianas". [185]

Desse modo, parece não haver dúvidas de que o modelo de gestão pública gerencial defendido por BESSER PEREIRA foi e é uma alternativa ao modelo burocrático clássico, vez que houve um novo enfoque dado nas questões de mercado, sem muitas vezes passar por uma maior responsabilidade pública. Por isso, pensa-se que talvez melhor seria passar de um modelo burocrático, para um modelo pós-burocrático, que busque a participação da população, que consiste no direito de informação ao cidadão, para que este orientado sobre o assunto que se irá tratar, bem como das formas pelas quais poderá participar, este se integre por intermédio da representação da sociedade civil, democratizando o Poder Legislativo e a própria Administração Pública, abrindo uma linha direta nas relações sociais, que passa necessariamente pela cooperação público privada, como requisito para a eficiência administrativa.

---

[184] BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial.** Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf > acesso em 04 de janeiro de 2011.

[185] BALDO, Rafael Antônio. **Novos Horizontes para a Gestão Pública**. Curitiba: Juruá, 2009, p. 139.

A participação da população,[186] contido o direito à informação, nos assuntos públicos, não pode se restringir à participação administrativa, pois se assim ocorrer, estes somente participarão da micro gestão, sem jamais participarem na formulação de políticas públicas. Para Nuria Cunill Grau, a reforma institucional tem que observar a direção política sem desviar das decisões administrativas e permitir a efetiva participação da população, para além da participação administrativa na execução das tarefas públicas.

Segundo a referida autora, a participação da população é capaz de questionar o caráter autorreferencial da Administração Pública, de tal maneira, que ela se torne socialmente responsável, sem, no entanto, envolver ideias antagônicas do aparato estatal por interesses particulares. Sustenta ainda, que a Administração Pública pode servir como espaço privilegiado para o fortalecimento da sociedade, onde se possa corrigir as distorções existentes no que diz respeito à distribuição social e política do poder.[187]

Desse modo, estamos diante de um novo tempo, que seria uma transição do Estado burocrático, para a construção do Estado voltado ao social, que GRAU[188] chamou de "Estado Inteligente". Ao tratar desse novo modelo de Estado, KLIKSBERG aduz que a Administração Pública deve se harmonizar com a cooperação sinergética entre os atores sociais, substituindo os estilos gerenciais da burocracia tradicional. Pois, além da falta coordenação interministerial, as decisões burocráticas sempre necessitam de informações precisas e específicas sobre a comunidade onde as políticas públicas pretendem atuar.

Em substituição à burocracia no estilo de pirâmide, ele acredita que as organizações circulares, ou seja, todos os agentes alocados na linha perimetral levam às autoridades centrais as observações colhidas na faixa de fronteira com o entorno social, favorecendo uma visão compartilhada dentro da própria organização. Contra a rotina burocrática e o direcionamento "mercadológico" da gestão pública, o autor ressalta que "a gerência adaptativa" indicam que a finalidade de todo o aparelhamento estatal é servir as necessidades da sociedade, adaptando-se a ela, de maneira a favorecer uma "gestão social" que trabalhe, primeiramente, pela participação da população.[189]

Em sentido contrário à participação da população, apresenta-se a crítica escrita por Flávio Vilaça, em 07 de agosto de 2005, em sua página na *internet* quando trata da participação da população no Plano Diretor.

---

[186] É chamada por alguns autores de participação cidadã.
[187] GRAU, Nuria Cunnil. **Repensando o Público Através da Sociedade: novas formas de gestão pública e representação social.** Brasília: ENAP, 1998. p. 183-187.
[188] GRAU, Nuria Cunnil.
[189] KLIKSBERG, Bernardo. **Repensando o Estado para o Desenvolvimento Social: superando dogmas e convencionalismos.** (trad.) Joaquim Osório Pires da Silva. São Paulo: Cortês, 1998, p. 53-58.

> Não existe "a população". O que existe são classes sociais ou setores ou grupos da população. A classe dominante sempre participou seja dos planos diretores seja dos planos e leis de zoneamento. Quem nunca participou foram – e continuam sendo – as classes dominadas, ou seja, a maioria. Até agora foram essas classes as grandes ausentes. Portanto, quando se fala em Plano Diretor Participativo, como sendo uma novidade e se referindo aos planos diretores do presente, essa ênfase na "participação" só pode ser referir à maioria dominada, já que a minoria dominante sempre participou, embora raramente de forma ostensiva.[190]

Apesar da forma como o referido autor criticou o Plano Diretor, em parte, talvez ele tenha razão. Entretanto, se não há uma disseminação da cultura de participação da população de mais baixa renda na gestão pública municipal, isso se deve ao contexto político histórico de autoritarismo no Brasil. Por outro lado, isso revela a incapacidade dos gestores públicos, protagonistas de políticas sociais, de incentivar, estimular a pedagogia da participação da população. Pois quando há uma distribuição do poder, simultaneamente se distribui responsabilidades, reforçando a ideia de capacidade do indivíduo, que por sua vez o obriga a se tornar ativo e, esse processo de transformação lhe torna apto à cultura participativa.

Não resta dúvida de que a CF de 1988 institucionalizou no Brasil a participação da população. Ao inserir no parágrafo único, do artigo 1º, "*que todo o poder emana do povo (...)*" o legislador constituinte impôs que a participação da população fosse requisito obrigatório nas decisões e no controle da administração pública. E nesta mesma linha, estabeleceu a iniciativa popular para legislar por intermédio da iniciativa popular,[191] bem como por referendo ou plebiscito,[192] sendo indispensável a tomada de decisões pela população, pois é assim que deve ser no Estado Social e Democrático de Direito.

Nesse novo modelo de gestão a força do Estado está intrinsecamente ligada a força da sociedade, não como forças autônomas, mas como se fosse uma soma positiva, um novo tipo de relação, que se poderia chamar de relação virtuosa. Esta mudança nas relações do Estado com a sociedade, substitui a antiga função do Estado forte e autoritário, pela sua nova função de coordenador e animador de movimentos e atores políticos e sociais. [193]

É cediço que, dentro da questão da moradia, a criação do Ministério das Cidades[194] representou um significativo avanço na direção de se repensar o espaço urbano sob a ótica da

---

[190] VILLAÇA, Flávio. **As Ilusões do Plano Diretor**. Disponível em: <http://www.flaviovillaca.arq.br/livros01.html> acesso em 08 de janeiro de 2011.
[191] Cf. CF, art. 61, § 2º.
[192] Cf. CF, art. 50, XV.
[193] Op.cit. p.215.
[194] Formado pelo: Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social, Conselho das Cidades, Secretarias Nacionais de Habitação, Saneamento Ambiental, Conselho Nacional de Trânsito, Mobilidade e Transporte

gestão pública participativa. O Ministério recebeu diversas atribuições de órgãos que já existiam,[195] bem como passou a exercer outras competências para a gerência de programas e políticas urbanas em todas as cidades do território nacional.[196] Entretanto, cumpre enfatizar a questão local, ou seja, o território da cidade, é o local apropriado para implantação e gestão de programas, pois é no ambiente da cidade que se instalam os conflitos e acordos, que somente articulados pela parceria entre o Estado, o mercado e a sociedade organizada, poderá fortalecer uma gestão participativa responsável pelo desenvolvimento local.

Por outro lado, é cediço que as questões de falta de planejamento do crescimento urbano de uma cidade ultrapassam limites territoriais, sendo boa técnica, se possível, o envolvimento de todos os entes federados, na busca de soluções e arranjos administrativos que possibilitem a organização de consórcios entre Estado e Município e entre Municípios vizinhos, para tratar de questões relacionadas com infraestrutura necessária ao desenvolvimento social. Assim, as ações de planejamento na escala regional e em formato horizontal poderão trazer melhores ganhos à administração das cidades brasileiras.

As práticas administrativas que utilizam técnicas de planejamento empresarial, que atuam da mesma forma que se faz nas empresas privadas, buscam investimentos e aumento da competitividade. Assim, parece óbvio que o sucesso desse tipo de gestão está atrelado à eficiência de suas ações, na ênfase empresarial e nas parcerias entre o público e o privado. Porém, para que se garanta um equilíbrio entre os seguimentos da sociedade, deve o gestor público local implantar mecanismos para tornar a esfera pública democrática, concentrando seus esforços na informação, ou seja, ouvir a maioria da população, trazendo-a a participar das discussões quanto ao destino dos espaços urbanos em cada localidade da cidade.

Ao que parece, a gestão pública revela uma enorme dificuldade de se criarem meios de comunicação permanente, que de forma interativa entre os cidadãos, os governos e as entidades representativas, possam garantir a inserção de mecanismos de representação social do cidadão comum, que atualmente, fica totalmente excluído de qualquer participação. Os

---

Urbano, Programas Urbanos, A Companhia Brasileira de Trens Urbanos e a Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S/A.

[195] Como por ex. as atribuições do CNDU – Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, criado no Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

[196] Quais sejam: Política de desenvolvimento urbano, políticas setoriais de habitação, políticas setoriais de saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito, ações e programas de urbanização, habitação, saneamento básico e ambiental, desenvolvimento urbano (dentro das diversas esferas de governo; com setor privado e organizações não governamentais), política de subsídio à habitação popular, planejamento, regulamentação, normatização e gestão da aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano, habitação, urbanização; participação na formulação das diretrizes gerais para conservação dos sistemas urbanos de água, etc.

conselhos, por sua vez, devem ser aperfeiçoados e fortalecidos em razão de sua importância prática para gestão democrática da cidade.

3.2.1 Desafios da Gestão da Cidade

Em razão da proximidade existente entre o município e o cidadão, morador das Cidades, as necessidades cotidianas destes se apresentam de forma imediata e efetiva, exigindo uma nova postura na forma de se tomar decisões no âmbito municipal. Assim, as necessidades apontadas pelo inciso IV do artigo 7º, da Constituição Federal, quais sejam: moradia, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, entre outros necessários à subsistência humana, afloram-se com rapidez.

Importante notar que com as inovações tecnológicas, com a avançada tecnologia da comunicação e informação o Município depara-se com novos desafios. Consequentemente, não atende à demanda existente em termos de necessidades básicas e menos elaboradas, como saneamento básico, policiamento entre outros serviços. Por essa razão, os municípios passam a não mais atender tais expectativas da população. Os indivíduos, constantemente passam a fazer reivindicações legítimas, que necessitam de uma postura agressiva e urgente do gestor público ou gerente da cidade.

Sustenta DROMI que o Município sofre uma verdadeira crise de desconfiança de receio e incredulidade por parte do povo[197]. Talvez esse fenômeno ocorra, em razão da proximidade do munícipe com o município, mas também e principalmente em razão da facilidade de informação, através dos meios de comunicação, que atualmente, são capazes de transformar, em pouco tempo, um problema local em verdadeiro debate nacional.

Assim, diante destes novos tempos, também o município necessita de novas ferramentas e de ações, que atendam os anseios e necessidades desta nova sociedade, que já não aceita mais a ineficácia, a desídia, a mentira, o abandono, a incompetência e a burocracia como desculpa para não resolver os atuais conflitos da cidade, sendo necessária e urgente a adequação do município a este novo cenário, com a implantação de objetivos estrategicamente definidos.

O gerente da vida local deve se antecipar aos acontecimentos que virão, devendo saber o que ele é, e o que ele quer, pois precisará planejar e organizar eficientemente uma

---

[197] DROMI, Roberto. Ciudad y Municipio Gerenciamiento y Gobernabilidad Local. 1ª ed. Buenos Aires – Madrid – México: Ciudad Argentina – Hispania Libros. 2007, pág. 26. “el município sufre uma verdadera crisis de desconfianza, de recelo, de incredulidad por parte de la gente”.

estrutura flexível, dinâmica e adaptativa, para que, juntamente com os habitantes da cidade, possam superar todos os novos e cotidianos conflitos. Esse novo gestor deve estimular e envolver todos os membros da infraestrutura municipal, para uma nova recondução das atividades clássicas da administração, dos interesses e serviços locais, direcionando-os prioritariamente para as novas necessidades, sem, no entanto, deixar de conduzir esta atitude para fora da organização municipal na sua relação com a comunidade.

A efetiva inter-relação entre o gerente e os membros da infraestrutura municipal[198] e comunidade local, resolverá o dilema da governabilidade nos tempos atuais ou "modernos", pois a administração participativa da cidade é sempre algo que traz bons frutos à administradores e à administrados. A cidade deve modernizar-se e conectar-se a uma economia globalizada, desenvolvendo-se tecnologicamente dentro de uma ótica ambiental, onde a sustentabilidade seja garantida em uma ação conjunta com a população local, a arquitetura e o planejamento urbano.

CANEPA sustenta que atualmente "*surge a necessidade de enfrentar e modificar um sistema que explora o desenvolvimento tecnológico por puro lucro ou vantagens individuais, para transformá-lo num outro, que tem como objetivo tornar as cidades sustentáveis*"[199]. A conectividade e a sustentabilidade da cidade refletem-se no fomento da prestação de serviços de alta eficiência e qualidade, *v.g.*, nos órgãos públicos municipais que fazem atendimento direto ao cidadão, na questão dos transportes coletivos, nas vias de locomoção internas da cidade, no planejamento do trânsito e trafego, na segurança pública, entre outros.

É cediço que uma Cidade não vive apenas do êxito de sua gestão, mas invariavelmente sofre ou ganha com problemas ou soluções externas, ou seja, de acordo com os rumos que tomaram aquela região, o Estado da Federação, o País e em muitos casos outros países estrangeiros, poderá haver uma melhora ou piora na qualidade de vida de uma cidade. Assim, a administração pública deve realizar planejamentos em longo prazo com o intuito de gerir essas externalidades, ampliando-se as possibilidades de produtividade, crescimento e desenvolvimento com sustentabilidade, pautando-se sempre pela estrita legalidade.

Em razão da tecnologia da informação e comunicação, faz-se necessário assimilar esse novo processo, adotando redes de informática que facilitem a administração, a comunicação e a interação da cidade com outros níveis de administração, seja regional, estadual e nacional, sempre interagindo com os cidadãos locais. Outro grande desafio é o de

---

[198] "Secretários, secretarias e todos os funcionários públicos municipais"
[199] CANEPA, Carla. Cidades Sustentáveis o município como *locus* da sustentabilidade. São Paulo: RCS Editora, 2007, pág. 45.

obter a transformação do ambiente interno, conciliando interesses públicos e privados, garantindo-se o desenvolvimento econômico e humano dos cidadãos, estando intrinsecamente relacionado o progresso da cidade com a qualidade de vida de seus moradores.

Neste diapasão DERANI entende que:

> o alargamento do sentido da expressão 'qualidade de vida', além de acrescentar esta necessária perspectiva de bem estar relativo à saúde física e psíquica, referindo-se inclusive ao direito do homem fruir de um ar puro e de uma bela paisagem, vinca o fato de que o meio ambiente não diz respeito à natureza isolada, estática, porém integrada à vida do homem social nos aspectos relacionados à produção, ao trabalho como também no concernente ao seu lazer.[200]

Portanto, a dificuldade que se impõe ao gerente da cidade está incumbido de promover o progresso da cidade com qualidade de vida dos seus habitantes, garantindo a estes, acessibilidade, inclusão social, implícita a questão da moradia, cultural e de trabalho, esculpida no princípio da dignidade da pessoa humana.

3.2.2 A Cidade Diante dos Desafios Globais.

Dentre os inúmeros desafios das cidades, atualmente, apresentam-se algumas mudanças globais que acabam por gerar, na Administração Pública municipal, reflexos que redundam em uma reavaliação das cidades como entidades e como gerentes da vida local, desafiando-as quanto à sua governabilidade democrática, seus níveis de igualdade, suas condições de competitividade e a vivência de suas identidades.

Os Municípios, que de forma atípica integram a Federação[201] e gozam de ampla autonomia política, financeira, legislativa e administrativa, possuindo, assim, atributos para gerenciar e impulsionar o desenvolvimento sustentável da vida local, buscam eficazmente obter êxito na sua atuação por intermédio de ferramentas que garantam com eficácia e eficiência o cumprimento de sua gestão.

A maioria dos Municípios brasileiros se encontra numa situação financeira precária, necessitando que o administrador municipal, trace estratégias e metas de cooperação técnica, administrativa e financeira, mantendo constante interação com os gestores Estadual, Federal e até Internacional, para resolução de problemas locais. O gerente municipal deve urgentemente

---

[200] DERANI, Cristiane. Direito Ambiental Econômico. 3ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2008, pág. 58.
[201] Artigo 18 da Constituição Federal.

conceber um novo raciocínio político, um novo modo de pensar e dialogar, ou seja, uma nova forma de pensar e agir, pois o pesar e o agir estão intimamente relacionados, assim como a teoria e a prática, o planejamento e a gestão. Este pensar e agir que envolve os espaços públicos e privados, coloca o gerente como um representante dos interesses e necessidades locais e globais, ao mesmo tempo, para assegurar a governabilidade democrática local e contribuir com a identidade do município como ente autônomo e gestor da vida local.

A melhora nos níveis de igualdade social é mais um desafio que se apresenta ao gestor público, que deverá ser analisado mediante o binômio custo/benefício e os seus efeitos para a sociedade local como um todo, considerando-se sempre o bem comum, pois resta demonstrado na prática, que o mal-estar provocado pelas desigualdades sociais reflete-se no cotidiano da vida local no interior da cidade. É por isso que o gerente deve conhecer as necessidades locais, mantendo-se disposto a abandonar as antigas e inadequadas práticas que correspondem a um modelo de gestão municipal conservador e clientelista, que sempre beneficia uns poucos em detrimento de muitos, não resolve os problemas sociais, mas ao contrário, os agrava.

Fortalecer a competitividade regional no setor privado, como forma de abrir uma porta de entrada no mercado global é outro desafio, o gestor local que deve de forma equilibrada propor modalidades de regulação, como forma de agregar o mercado e o interesse público. A iniciativa empreendedora do administrador será o instrumento capaz de fortalecer as condições de competitividade regional, posto que juntamente com os demais membros da administração local do município, poderão desenvolver um planejamento em conjunto com os grupos e organizações privadas, que de alguma forma estejam interessadas na política pública que será implementada. Esta interação, entre iniciativa privada e Poder Público local, permitirá elevar o nível de vida dos habitantes da cidade, traçando-se uma estratégia comum, que divide valores, supondo uma identificação em termos de objetivos, evitando a perda de esforços que ajudará numa maior eficiência no uso de recursos escassos.

Robustecer a identidade municipal é, também, dever do gerente, que deve proporcionar aos cidadãos a delimitação de espaços com suas singularidades urbanas e humanas, tornando a cidade diferente e única em relação a outras, preservando-se um conjunto de belezas naturais, culturais e arquitetônicas, que lhe permita ser reconhecida e jamais confundida.

Assim, a missão do gestor público é na busca do bem comum, com base na estrutura municipal, coordenar, harmonizar com coesão e se responsabilizar pela condução e execução dos valores que se encontram de forma intrínseca na sua gestão, pautando-se pela

competitividade, eficácia e eficiência do gerenciamento da cidade, eliminando as barreiras arbitrárias que tornam uns mais competitivos que outros.

3.2.3 Políticas Institucionais para as Cidades Crescerem com Sustentabilidade.

A primeira missão do administrador da cidade é institucionalizar a democracia local com autoridade e liberdade dos cidadãos, conforme determina o artigo 43 do Estatuto da Cidade,[202] numa visível divisão do poder municipal, incorporando na gestão pública a participação das autoridades comunitárias locais, preservando, assim, o equilíbrio na gestão da coisa pública entre a autoridade municipal e a autoridade comunitária.

O espaço local relaciona-se com a liberdade, independência e participação na tomada de decisões,[203] reforçando a lição de DROMI, que não basta que haja democracia, mas esta deve ser exercida com qualidade, pois, no município os cidadãos estão em contato mais direto com os partidos políticos e a administração pública, através dos dirigentes locais, mantendo estreitas relações entre representantes e representados[204]. CANEPA, citando Saule Júnior, explica que,

> "A relevância, portanto, de implementar a participação da comunidade, instaurando um canal permanente de interlocução e mediação dos conflitos urbanos, politiza, no seu entender, a questão urbana e faz que se possam decidir em conjunto questões como empreendimentos de grande impacto ambiental"[205].

É cediço que o exercício do poder por ser suscetível a excessos deve sempre se submeter aos controles de legalidade e de legitimidade, não podendo ser diferente no caso da gerência local, sendo o espaço da cidade o mais adequado para o exercício das liberdades e direitos civis, políticos e sociais, razão por que, qualquer decisão a ser tomada deve ser responsavelmente pensada e executada, para que nada ou ninguém seja excluído.

O gestor público e os demais representantes políticos da cidade deve direcionar sua atenção para solucionar os problemas sociais. Os legisladores locais devem acompanhar e

---

[202] Estatuto da Cidade, artigo 43 "Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: I – Órgão colegiado de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; II – debates, audiências e consultas públicas; (...)."
[203] CF art. 14, I, II, III e art. 61 § 2º.
[204] Op. Cit. p. 54.
[205] Op. Cit. p. 232/233.

escutar os problemas e reclamações dos cidadãos por bairros ou zonas, suas pretensões e seus pedidos, para dar respostas à luz da justiça social.

A capacidade de gerenciamento do município permite defender e dar lugar à decisão política local na edificação de suas instituições próprias e na definição dos destinos comuns com a devida participação popular. O Município é o lugar onde há uma maior facilidade de construir relações de proximidade entre as autoridades locais, estatais e não estatais que integram a esfera pública e privada, cabendo ao gerente da cidade reger os espaços de diálogos, criando fóruns de debates e discussões sobre assuntos políticos, econômicos, sociais, culturais em seus mais diversos aspectos. Assim, o gestor público é quem vai acertar e conduzir o debate, elucidando as ideias, o diálogo e a reflexão, sendo esta uma árdua tarefa ou um difícil exercício democrático, pois este terá que resolver conflitos, abandonar a intolerância, trabalhando em equipe e compartilhando o poder.

Cabe ressaltar que o compartilhamento do poder estatal leva a cidade no caminho da sustentabilidade. Porém, é cediço que este desenvolvimento da cidade e da relação com seus habitantes, somente será sustentável quando houver uma combinação entre uma economia resistente, sistemas naturais abundantes e maleáveis e comunidades humanas afortunadas.[206] Por óbvio, não é algo fácil atingir esses objetivos, assim, torna-se imperiosa clareza nas metas e políticas públicas que se buscará, calcada na democracia, consubstanciada na participação da população que se inicia com o direito a efetiva informação.

Assim, essa transparência que permite o acesso às informações governamentais da cidade, do estado e do país como um todo, passa, necessariamente, pelo direito do cidadão de acessar os documentos produzidos pela administração pública, que de cordo com a CF devem ficar à disposição de todos; pelo direito de conhecer as razões que embasaram a decisão administrativa, bem como o seu processo que se resume no direito ao acesso à motivação dos atos administrativos; e, por fim, a possibilidade de o cidadão participar efetivamente do processo decisório, consubstanciado no direito de participação. [207]

---

[206] HALES, David e PRESCOTT-ALLEN, Robert. Vôo Cego: avaliação do progresso rumo à sustentabilidade. In: ESTY, Daniel C. e IVANOVA, Maria H. (org.) **Governança Ambiental Global: opções e oportinidades.** São Paulo: Editora SENAC, 2005, p.39.
[207] CF art. 5º, XXXII e art. 37, § 3º, II.

Conclusões

Em que pese o direito à moradia ser um direito humano ratificado pelo Estado brasileiro e, garantido constitucionalmente no Brasil como direito fundamental, percebe-se um descolamento entre a legislação e a aplicabilidade prática desse direito. A falta de políticas públicas que invistam na urbanização e regularização fundiária das favelas, na melhoria das condições habitacionais dos cortiços, na erradicação de palafitas e na oferta de habitação para os moradores de áreas de rico à vida, são indicadores dessa afirmação.

Analisando a história desde o surgimento dos núcleos de povoamento que deram origem às vilas e mais tarde à criação das cidades brasileiras, percebe-se a falta de planejamento destas, que sofreram no século XX, um verdadeiro inchaço em decorrência do êxodo rural impulsionado pela industrialização e pelo movimento desenvolvimentista que emergiu no governo do Presidente Juscelino Kubitschek.

As cidades não estavam preparadas para receber a grande quantidade de pessoas vindas do campo, faltando serviços básicos de infraestrutura e gerando um déficit habitacional gigantesco, tendo como consequência a ocupação predatória de áreas inadequadas para moradia, agredindo-se de forma violenta o meio ambiente natural e produzindo-se por intermédio da especulação imobiliária, uma acentuada “segregação residencial”, que afastou a população de baixa renda para a periferia das cidades, sem qualquer ordenação do espaço urbano, produzindo-se consequências até os dias atuais.

Dessa forma, historicamente as habitações populares no Brasil foram construídas de improviso, sem qualquer planejamento pelo Poder Público, que preferiu fechar os olhos para realidade da favelização das cidades, que há algum tempo sofrem com problemas de inundações e/ou alagamentos, escorregamentos de encostas, entre outros, que acabam por ceifar vidas, demonstrando o erro no desenvolvimento urbano informal e na autoconstrução de moradias decorrente da omissão estatal.

Assim, deve existir um esforço nacional, com a finalidade de implantar políticas públicas voltadas para a questão da moradia adequada, na busca pela reorganização do espaço urbano nas cidades brasileiras, objetivando torná-las ambientalmente sustentáveis. Uma das políticas públicas que devem ser colocadas em prática para mitigar a desorganização urbana nas cidades por todo o país, é a ocupação dos imóveis abandonados nos “centros antigos” das cidades, locais abandonados pelo mercado imobiliário e pelos gestores públicos, que provavelmente trará qualidade de vida à população de baixa renda, tendo-se em vista que as regiões centrais das cidades, possuem infraestrutura e aparelhos públicos, como por exemplo,

escolas, praças, parques, transporte, coleta de lixo e esgoto, etc., o que demandaria uma quantidade menor de investimento financeiro e uma maior aproximação da sustentabilidade da cidade.

Outra política pública que deve ser, urgentemente implementada, é a regularização fundiária, que trata da urbanização de áreas irregulares, tais como loteamentos irregulares, clandestinos e favelas, integrando esses assentamentos informais à cidade como um todo, ampliando o acesso à habitação regular, a moradia digna e com qualidade e infraestrutura adequada. Com esse procedimento haverá a inserção das favelas no tecido urbano, como alternativa à tradição brasileira de sempre remover os pobres de forma radial, para as áreas periféricas das cidades.

A comunicação, o planejamento estratégico e a execução dessas políticas não podem ficar na dependência exclusiva da municipalidade, principalmente nos casos em que o município é extremamente pobre e carece dos recursos advindos do fundo de participação dos municípios, para custear as suas despesas correntes. Diante disso, faz-se necessário a celebração de convênios, consórcios, acordos de cooperação, etc., entre os entes federados, ou seja, União, Estado e Municípios, estendendo-se para ações conjuntas entre municípios, nos casos de regiões metropolitanas, bem como entre todas as cidades de uma determinada região metropolitana, o Estado e a União.

Destarte, verifica-se que não existe apenas uma única ação que resolva ou minimize a questão da irregularidade da terra urbana nas cidades em todo o país. Ao contrário, percebe-se que para mitigar, ou atenuar este lamentável problema das cidades, serão necessárias um conjunto de medidas, que vão desde a fiscalização dos novos loteamentos, passando pela regularização fundiária daquelas áreas que já estão consolidadas, até a implantação de “tolerância zero” para novas invasões de terra.

Assim sendo, não existe mágica para resolução dos problemas da informalidade urbana, sendo necessária a atitude do Poder Publico para se regularizar determinadas áreas dentro da cidade. A aplicação dos instrumentos jurídicos previstos no Estatuto da Cidade norteará o administrador público, no sentido da regularização fundiária e, consequentemente, trará para os moradores dos loteamentos irregulares e favelas, o direito à moradia com dignidade, que se reflete na efetiva garantia da posse.

A CF de 88 teve um papel fundamental na política urbana nacional, vez que em seu artigo 182 e 183, estabeleceu que o objetivo política urbana é a ordenação e o desenvolvimento das funções sociais da cidade bem como da propriedade urbana. Por sua vez, o estatuto da cidade que regulamentou os referidos dispositivos constitucionais, apresentou

diretrizes gerais, *v.g.*, a garantia do direito à cidade sustentável, consubstanciada no direito à moradia ou à terra urbana.

Cabe ressaltar que o Estatuto da Cidade foi o grande responsável pelo processo de transformação e atualização da estrutura jurídica no Brasil, criou instrumentos para efetiva intervenção do poder público no desenvolvimento urbano, como por exemplo, o Plano Diretor. Com efeito, o Plano Diretor é o principal instrumento de planejamento da política urbana, repleto de exigências fundamentais para o cumprimento da função social da propriedade. Assim, o Plano Diretor tem especial importância, porque é o responsável por levar a efeito os direitos fundamentais, tais como, o direito à moradia e o direito ao meio ambiente sadio e equilibrado.

Resta saber na prática, como os gestores públicos enfrentarão as questões da moradia adequada no interior das cidades pelo Brasil e como farão a inclusão desse problema nacional nos seus Planos Diretores, como forma de implementação imediata de cidades sustentáveis. E o desafio aumenta à medida de deverá haver uma harmonia entre o direito à moradia adequada e ao meio ambiente sadio e equilibrado.

Além disso, em relação ao meio ambiente, outra questão se coloca, como por exemplo, o direito ao meio ambiente sadio e equilibrado também é um direito humano e se encontra garantido no artigo 225 da C.F, sofrendo, *mutatis mutandis*, como o direito à moradia, dificuldade em sua aplicabilidade prática. Não raramente se verifica o agravamento dessa situação quando governantes, geralmente membros do poder executivo municipal, em muitas cidades brasileiras, (cidade de Petrópolis e Teresópolis no Estado do Rio de Janeiro), defendendo o direito social à moradia em detrimento do meio ambiente, permitem construções de casas em APP e outros espaços protegidos.

Essa decisão paternalista do gestor público municipal, gera consequências, que vão além da destruição do meio ambiente natural, alcançando a redução da qualidade de vida e até a interrupção da própria vida em alguns casos, como por exemplo, os casos de permissão para a construção de habitações em terrenos muito íngremes, praticamente penduradas em morros.

Assim, faz-se necessária a harmonização entre direitos humanos dentro do ordenamento jurídico brasileiro, ou seja, existe a necessidade de se compatibilizar o direito à moradia adequada com o direito ao meio ambiente sadio e equilibrado, para não se prejudicar a qualidade de vida desta geração e das gerações futuras e a sustentabilidade das cidades brasileiras.

Bibliografia

ABRAMO. Pedro; SMOLKA. Martim O. Que mecanismos podem ser usados para evitar a mobilidade da população**.** In. (Coord.) ALFONSIN, Betânia de Moraes; SERPA, Claudia Brandão de; FERNANDES, Edésio. **Regularização da Terra e da Moradia: O que é e como implementar**. São Paulo: Instituto Polis, 2002.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à Moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras.** Rio de Janeiro: FASE/IPPUR, Observatório de Políticas Urbanas, 1997.

_____. SERPA, Claudia Brandão de; FERNANDES, Edésio. **Regularização da Terra e da Moradia: O que é e como implementar**. São Paulo: Instituto Polis, 2002.

ALFONSIN, Jacques Távora. A Função Social da Cidade e da Propriedade Urbana como Propriedades de Funções. In. ALFONSIN, Betânia e FERNANDES, Edésio. (Org.) **Direito à Moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade: Diretrizes, Instrumentos e Processos de Gestão**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 11 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.

ARRETCHE, Marta T. S. Professora de Ciência Política na Universidade Estadual Paulista (Unesp) de Araraquara e consultora do Instituto de Economia do Setor Público da Fundação para o Desenvolvimento Administrativo. Palestra ministrada na UNESP da cidade de Araraquara no mês de novembro de 2008.

AZEVEDO, Fernando de. **Canaviais e engenhos na vida política do Brasil: ensaio sociológico sobre o elemento político na civilização do açúcar.** Rio de Janeiro: Instituto do Açúcar e do Álcool, 1948.

BALDO, Rafael Antônio. **Novos Horizontes para a Gestão Pública**. Curitiba: Juruá, 2009.

BARRETO, Vicente de Paulo. Bioética, biodireito e direitos humanos". In: TORRES, Ricardo Lobo (Org.). 2ªed. **Teoria dos Direitos Fundamentais.** Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil.** São Paulo: Saraiva, 1989, vol. 2.

BENJAMIN, Antonio Herman. Meio Ambiente e Constituição: uma primeira abordagem. In: BENJAMIN, Antonio Herman. (Org.) **10 anos da ECO-92: O Direito e o Desenvolvimento Sustentável**. Anais do 6º Congresso Internacional de Direito Ambiental. São Paulo: IMESP, 2002.

BISCHOF.Raphael; ROLNIK. Raquel; DENALDI. Rosana; TIERNO. Rosane. (Org) **A Perspectiva do Direito à Cidade e da Reforma Urbana na Revisão da Lei do Parcelamento do Solo**. São Paulo: Instituto Pólis, 2008. (Cadernos Pólis; 10).

BLANCO. Gabriel. Breve Histórico e Comentários sobre a Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei Federal nº 6.766/79). In: In. SAULE JR. Nelson.; BRUNO. Fernando.;

BLANCO. Gabriel.; BERÉ. Cláudia Maria.; ROMEIRO. Paulo. **A Perspectiva do Direito à Cidade e da Reforma Urbana na Revisão da Lei do Parcelamento do Solo**. São Paulo: Instituto Polis, 2008.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e Urbanismo: O Problema e o Falso Problema. IN: MARICATO, Ermínia (Org). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial**. 2ª ed. São Paulo: Editora Alfa - Omega, 1982.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 25ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

BOTEGA, Leonardo da Rocha. **A Política Habitacional no Brasil (1930-1990)**. Revela Periódico de Divulgação Científica da FALS - Ano I - Nº 02- Março de 2008. Disponível em <http://www.fals.com.br/revela7/politicahabitacional.pdf> Acessado em 21/04/2010.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial.** Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf> acesso em 04 de janeiro de 2011.

BUENO, Laura Machado de Mello. Ocupação e Favelas. In. (Coord.) ALFONSIN, Betânia de Moraes; SERPA, Claudia Brandão de; FERNANDES, Edésio. **Regularização da Terra e da Moradia: O que é e como implementar**. São Paulo: Instituto Polis, 2002.

BUCCI. Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CANOTILHO, Gomes. **Direito Constitucional**. 4ª ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2000.

CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. O Estatuto epistemológico do Direito Urbanístico Brasileiro: possibilidades e obstáculos na tutela do direito à cidade. In. COUTINHO, Ronaldo e BONIZZATO, Luigi. (Org.) **Direito da Cidade: Novas Concepções sobre as Relações Jurídicas no Espaço Social Urbano**. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2007.

CHIMENTI, Ricardo Cunha; CAPEZ, Fernando; ROSA, Marcio F. Elias; SANTOS, Marisa F. **Curso de Direito Constitucional**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso Futuro Comum**. 2ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 1991.

COUTINHO, Ronaldo. A Mitologia da Cidade Sustentável no Capitalismo. In. (coord.) COUTINHO, Ronaldo e BONIZZATO, Luigi. **Direito da Cidade: Novas Concepções Sobre as Relações Jurídicas no Espaço Social e Urbano**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.

COSTA, Fernanda Carolina Vieira da; SAULE JR, Nelson; UZZO, Karina e CARDOSO, Patrícia de Menezes. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)**.** In. (Coord.) ALFONSIN, Betânia de Moraes; SERPA, Claudia Brandão de; FERNANDES, Edésio. **Regularização da Terra e da Moradia: O que é e como implementar**. São Paulo: Instituto Polis, 2002.

DALLARI, Adilson Abreu. FERRAZ, Sergio. **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

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

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 3ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DROMI, Roberto. **Ciudad y Municipio Gerenciamiento y Gobernabilidad Local**. 1ª ed. Buenos Aires – Madrid – México: Ciudad Argentina – Hispania Libros. 2007.

ENGELS, Friedrich. **A Questão da Habitação**. São Paulo: Boitempo, 2003.

_____. **A Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo, 2008.

FAGNANI, Eduardo. **Política Social no Brasil (1964-2002): Entre a Cidadania e a Caridade**. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Economia da Unicamp para a obtenção do título de Doutor em Ciências Econômicas. Campinas: 2005.

FREITAS, Carlos Geraldo Luz de; FARAH, Fabio. Desenvolvimento de tipologias para habitações para encostas e de procedimentos de abordagem ambiental aplicáveis a empreendimentos habitacionais de interesse social. In: **Coletânea Habitare - vol.1 - Inserção Urbana e Avaliação Pós-Ocupação (APO) da Habitação de Interesse Social.** São Paulo: 2002. Disponível em: http://www.scribd.com/doc/6687396/1coletanea-Habitare-Insercao-Urbana-e-APO. Acesso em: 19/02/2010.

FERNADES, Edésio. Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. In: MATTOS, Liana Portilho de (Org.). **Estatuto da Cidade Comentado**, Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Hollanda. **Pequeno dicionario brasileiro da língua portuguesa**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 11ª ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Saraiva, 2010.

FREYRE, Gilberto. **Sobrados e Mucambos**. 15ª ed. São Paulo: Global, 2004.

FURTADO, Celso. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

_____. **Introdução ao Desenvolvimento. Enfoque** Histórico-estrutural. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

GRAU, Eros Roberto. **Direito Urbano – Regiões Metropolitanas, Solo Criado, Zoneamento e Controle Ambiental**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1983.

_____. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 7ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

GRAU, Nuria Cunnil. **Repensando o Público Através da Sociedade: novas formas de gestão pública e representação social.** Brasília: ENAP, 1998.

GRAZIA, Grazia de. e LEÃO JR. Paulo Silveira Martins. Loteamentos clandestinos e irregulares. In. (Coord.) ALFONSIN, Betânia de Moraes; SERPA, Claudia Brandão de; FERNANDES, Edésio. **Regularização da Terra e da Moradia: O que é e como implementar**. São Paulo: Instituto Polis, 2002.

GRECO, Marco Aurélio. ***O Solo Criado e a Questão Fundiária*. In: Direito do Urbanismo: uma visão sócio-jurídica** (Coord) PESSOA, Álvaro. Rio de Janeiro: IBAM – Instituto de Administração Municipal, 1981.

HORBACK, Carlos Bastide. Dos Instrumentos da Política Urbana. In: MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. **Estatuto da Cidade lei 10.257, de 10.07.2001 Comentários**. 2ª Ed. rev. atual. ampli. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

KOWARICK, Lucio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

KLIKSBERG, Bernardo. **Repensando o Estado para o Desenvolvimento Social: superando dogmas e convencionalismos.** (trad.) Joaquim Osório Pires da Silva. São Paulo: Cortês, 1998.

LIMA, Rosa Maria Cortez. **O tempo desvelado: a autoconstrução de moradia**. Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, ano XXI, Nº 1, 2007.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

MARINA LUFT, Rosangela. Regularização Fundiária: **Superação de Mitos e Assimilação de Premissas.** Revista Magister de Direito Ambiental e urbanístico. Caderno Direito do Patrimônio Cultural. Ano V, nº 25.

MARQUES, José Roberto. **Meio Ambiente Urbano**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1993.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Eficácia das Normas Constitucionais sobre Justiça Social**. Revista de Direito Público n.57/58.

MILARÉ, Edis. **Direito do Meio Ambiente A gestão ambiental em foco**. 6ª ed. rev. atual. ampli. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

OLIVEIRA, E.G.; LYRA, R. de M.; MOREIRA, G.X. Caracterização das Ocupações Desordenadas nos Municípios de Vitória e Vila Velha - ES: Um Estudo das Favelas e Loteamentos Irregulares. *In:* ***Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina***. São Paulo: USP, 2005.

OSBORNE, David. GAEBLER, Ted. **Reinventando o Governo.** Trad. Sérgio Fernandes Guarischi. Bath e Ewaldo Magalhães Jr. Brasília. MH Comunicações, 1998.

PINTO, Vitor Carvalho. **Ocupação irregular do solo urbano: o papel da legislação federal**. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 10, nº 1149, 24 ago. 2006. Disponível em http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8781 Acesso em 28 de maio de 2010.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e Direito Constitucional Internacional**. 5º ed. São Paulo: Max Limonad, 2002.

RODRIGUES, Arlete Moyses. **A Cidade Como Direito**. In: IX *Coloquio Internacional de Geocrítica*. Porto Alegre: UFRGS, 2007. Disponivel em : <http://www.ub.es/geocrit/9porto/arlete.htm>, acesso em 18/05/2010.

ROLNIK, Raquel. **A Cidade e a Lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP, 1997.

_____. A Dimensão Política da irregularidade e da Regularização. In: FERNANDES, Edésio (Org.) **A Produção Socioeconômica Política e Jurídica da Informalidade Urbana**. 2002.

_____. Identificando as irregularidades. In. (Coord.) ALFONSIN, Betânia de Moraes; SERPA, Claudia Brandão de; FERNANDES, Edésio. **Regularização da Terra e da Moradia: O que é e como implementar**. São Paulo: Instituto Polis, 2002.

SACHS, Ignacy. **Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir**. Trad. de E. Araujo. - São Paulo: Vértice, 1981.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998**. Brasília: IPEA, julho de 1999.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 3ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SAULE JÚNIOR. Nelson. **Novas Perspectivas do direito Urbanístico Brasileiro. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e eficácia do Plano Diretor**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor. 1997.

_____. **A proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares**. Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre: 2004.

_____. **Direito urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas.** Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre: 2007.

_____. O Direito à Cidade e a Revisão da Lei de Parcelamento do Solo Urbano. In. SAULE JR. Nelson.; BRUNO. Fernando.; BLANCO. Gabriel.; BERÉ. Cláudia Maria.; ROMEIRO. Paulo; BISCHOF.Raphael; ROLNIK. Raquel; DENALDI. Rosana; TIERNO. Rosane. (Org) **A Perspectiva do Direito à Cidade e da Reforma Urbana na Revisão da Lei do Parcelamento do Solo**. São Paulo: Instituto Pólis, 2008. (Cadernos Pólis; 10).

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1990.

_____. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. Malheiros Editores.1998.

_____. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 5º ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

_____. **Direito Ambiental Constitucional**. 8ª ed. atualizada. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

SOUZA, Heitor Miranda. **O Controle dos Municípios Brasileiros na Proteção da Biodiversidade.** Dissertação de Mestrado em Direito Ambiental. Universidade Católica de Santos. Santos/SP. 2010.

VILLAÇA, Flávio. **As Ilusões do Plano Diretor.** Disponível em: <http://www.flaviovillaca.arq.br/livros01.html> acesso em 08 de janeiro de 2011.

WEBER, Max. Burocracia. In. GERTH, Hans; MILLS, C. Wright. **Ensaio de Sociologia**. 5ª ed. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. **Poluição em face das Cidades no Direito Ambiental Brasileiro: a relação entre degradação social e degradação ambiental.** Tese de Doutorado em Direito das Relações Sociais. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo: São Paulo: 2001.

_____. Sustentabilidade Urbano-Ambiental: Os Conflitos Sociais, As Questões Urbanístico-ambientais e do Desafios à Qualidade de Vida Nas Cidades. In. MARQUES, José Roberto. (Org.) **Sustentabilidade e Temas Fundamentais de Direito Ambiental**. Campinas/SP: Editora Millennium, 2009.