

O Estatuto da Cidade e o Meio Ambiente

Élisson Cesar Prieto

artigo para o IV Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico
São Paulo, 05 a 09 de dezembro de 2006

1. Introdução; 2. As funções sociais da cidade; 3. As questões ambientais no meio urbano; 4. O Estatuto da Cidade; 5. A preocupação ambiental nas diretrizes da política urbana; 6. Os instrumentos urbanísticos de proteção do meio ambiente; 7. Considerações sugestivas; 8. Referências bibliográficas.

1. Introdução

Em 2001, foi aprovada e sancionada a Lei Federal n.º 10.257, o chamado Estatuto da Cidade, que traça as diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano dos municípios brasileiros.

O Estatuto da Cidade é caracterizado, essencialmente, pela formulação de políticas de gestão da cidade democráticas e planejadas, bem como pelo aprofundamento no tema da regularização fundiária, que toma a maior parte das preocupações dessa lei urbanística.

A priori, caberia questionar qual a relação do Estatuto da Cidade com a problemática das questões ambientais. Contudo, já após a leitura do texto legal, percebe-se uma grande preocupação com os temas ligados ao meio ambiente. Como se sabe, as cidades brasileiras foram vítimas do processo desordenado de urbanização que marcou a metade do século passado e essas intensas transformações no meio urbano também impactaram sobre o meio ambiente.

Como afirma Spósito, “o processo de urbanização no mundo contemporâneo, expressão da acentuação dos papéis urbanos sob o industrialismo e de novas formas de produção e consumo da e na cidade, tem provocado o aprofundamento das contradições entre o ambiental e o social nos espaços urbanos”¹.

Esse cenário de contradições entre o ambiental e o social, observado nas cidades brasileiras, foi acentuado por Nelson Nefussi e Eduardo Licco²:

- os grandes assentamentos urbanos concentram os maiores problemas ambientais: poluição do ar, sonora e hídrica; destruição dos recursos naturais; desintegração social; desemprego; perda de identidade cultural e de produtividade econômica; formas de ocupação do solo informais e irregulares; abandono de áreas verdes e de lazer; mal gerenciamento de áreas de risco, do tratamento dos esgotos e da destinação final do lixo coletado;
- nas metrópoles com grande concentração industrial coexistem os problemas de degradação ambiental e o trânsito caótico, as enchentes, a favelização e os assentamentos em áreas inundáveis, de risco e carentes em saneamento;
- em cidades costeiras, as condições de balneabilidade das praias vêm sendo comprometidas cada vez mais pelas descargas de esgotos *in natura* e pelas precárias condições de limpeza pública e coleta de lixo; os interesses especulativos imobiliários forçam a ocupação de áreas de preservação ambiental, desfigurando a paisagem e destruindo ecossistemas naturais;
- as cidades históricas e religiosas também sofrem com a especulação imobiliária, com a favelização e com o turismo indiferente à preservação do patrimônio cultural e ambiental;
- na Amazônia, as atividades extrativistas e o avanço da fronteira agrícola produzem cidades de crescimento explosivo, que se tornaram paradigmas para a degradação da qualidade de vida no meio urbano.

1 SPÓSITO, *O embate entre as questões ambientais e sociais no Urbano*, p. 295

2 NEFUSSI e LICCO, *Solo Urbano e Meio Ambiente*.

O mesmo quadro é apresentado, com maior enfoque à problemática social nos grandes centros urbanos, por Eduardo Yázigi³, ao afirmar, inclusive, que muito da insatisfação dos cidadãos com as cidades, advém da noção de quão deploráveis são certas configurações, apontadas como patrimônios ambientais urbanos, tais como: as praças enquanto grandes descampados cimentados; a áreas remanescentes de árvores que são transformados em parques ecológicos; e aqueles que retratam a exclusão social, como as áreas de invasão, a precariedade de equipamentos e infra-estrutura das zonas periféricas, o grande acúmulo de lixo e sujeiras no espaço público; a visibilidade de fiações, o predomínio do comércio barato e elementar (camelôs); a despreocupação com o transeunte; a banalidade da droga e da violência nos centros urbanos; a ausência do sentimento de pertença ao lugar; a promiscuidade e a falta de privacidade como regras.

Esses problemas carecem de soluções urgentes. A primeira delas, parece ser a tarefa de fazer a sociedade e o poder público compreenderem que as cidades não são apenas espaços onde se evidenciam problemas sociais e que a problemática ambiental está diretamente ligada às construções humanas e às relações sociais, seja por fatores físicos, econômicos, históricos ou culturais.

Nesse sentido, as preocupações apresentadas por ambientalistas, urbanistas, juristas, geógrafos, durante a tramitação do Estatuto da Cidade, lograram relativo êxito. Além de colocar o equilíbrio ambiental e a sustentabilidade como pressupostos do desenvolvimento urbano, o estatuto inovou ao propor uma série de instrumentos urbanísticos que podem, a critério dos municípios que os instituírem, assegurar um desenvolvimento, mais ordenado, planejado e preocupado com o meio ambiente natural e construído.

É objetivo deste artigo, portanto, debater a questão ambiental no meio urbano, nas cidades, e apresentar esses instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade e discutir como podem contribuir com a qualidade de vida da população e com o cumprimento das funções sociais da cidade.

2. As funções sociais da cidade

A cidade é, notadamente, um espaço marcado por tensões e conflitos que retratam as desigualdades sociais e os problemas urbanos. Como afirma Ermínia Maricato:

“Os espaços urbanos não se limitam também a ser locais ou palcos da produção industrial, da troca de mercadorias, ou lugares onde os trabalhadores vivem. Eles são tudo isso e muito mais; são produtos: edifícios, viadutos, ruas, placas, postes, árvores, enfim, paisagem que é produzida e apropriada sob determinadas relações sociais. A cidade é objeto e também agente ativo das relações sociais”.⁴

Ao urbanismo, portanto, cabe a tarefa de identificar as necessidades reais da cidade para elaborar soluções factíveis, devendo colocar as relações sociais existentes como preocupação em primeiro plano, o que muitas vezes não acontece, isto é, as medidas urbanísticas acabam por tensionar as relações sociais.

A definição de Hely Lopes Meirelles resume muito bem a tarefa primordial do urbanismo que é resolver os problemas e conflitos ocorridos na cidade: *“Urbanismo é o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade, entendido como espaços habitáveis, todas as áreas e que o homem exerce coletivamente qualquer das quatro funções sociais: habitação, trabalho, circulação e recreação”*.⁵

Na verdade, essas funções sociais da cidade são interesses difusos, isto é, de toda a coletividade, cujos sujeitos não são determinados⁶. A cidade, para cumprir então suas funções sociais, deve garantir a todos os cidadãos, indistintamente, o direito e a garantia e coletiva individual e coletiva ao meio ambiente, à moradia, à terra urbana, ao saneamento e infra-estrutura, ao transporte e serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, tanto para as gerações presentes, quanto para as futuras.

É com base nessa argumentação que o poder público, para atender as funções sociais da cidade, pode e deve redirecionar os recursos e a riqueza de forma mais justa, com vistas a combater as

3 YÁZIGI, *Patrimônio ambiental urbano (...)*. 262.

4 MARICATO, *Habitação e Cidade*, p. 42.

5 MEIRELLES, *Direito Municipal Brasileiro*, p. 379.

6 SAULE JÚNIOR, *Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro (...)*, p. 61/62.

situações de desigualdade econômica e social vivenciadas em nossas cidades⁷. Além disso, o poder público deve estabelecer regras jurídicas para determinar, por exemplo, a disciplina do uso e ocupação do solo, a regulação do sistema viário, o planejamento urbano. Essas regras constituem o direito das relações sociais na cidade, conhecido como direito urbanístico, que teve sua consolidação normativa a partir da Constituição Federal de 1988.

A Constituição, estabeleceu um capítulo sobre a Política Urbana, em que fora explicitado o princípio das funções sociais da cidade como constante da política de desenvolvimento urbano no país, como se denota do próprio texto:

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

O dispositivo legal enquadra-se na concepção de que o desenvolvimento urbano tem por objetivo a implementação das funções sociais da cidade para garantir o bem-estar dos cidadãos. No Brasil, a brusca urbanização nos grandes centros elevou os problemas sociais provocando tensões agudas⁸, que necessitam, ainda hoje, urgentemente de soluções elaboradas a partir de um desenvolvimento urbano incluyente. A Constituição de 1988, espelha esse ideal da sociedade ao definir que os objetivos da política de desenvolvimento urbano são as funções sociais da cidade e o bem-estar dos cidadãos.

Mais tarde, a lei federal de desenvolvimento urbano, que conhecemos como Estatuto da Cidade, veio explicitar o significado desse direito à cidade, nos seguintes termos: “a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (Artigo 2º, inciso I).

Na acepção de Nelson Saule Júnior, esse direito à cidade sustentável “compreende os direitos inerentes às pessoas que vivem nas cidades de ter condições dignas de vida, de exercer plenamente a cidadania, de ampliar os direitos fundamentais (individuais, econômicos, sociais, políticos e ambientais), de participar da gestão da cidade, de viver num meio ambiente ecologicamente equilibrado e sustentável”.⁹

O que se pode concluir, portanto, é que as cidades também devem cumprir determinadas funções sociais para o bem-estar da coletividade. E essas funções sociais da cidade estão atreladas ao meio ambiente, que assegura a qualidade de vida das populações que vivem em assentamentos urbanos. Dessa análise, devemos partir para o significado da relação das questões urbanas e ambientais nas cidades.

3. As questões ambientais no meio urbano

Quando um estudo propõe-se a debater um tema ainda incipiente de discussões e abordagens científicas, como as questões urbano-ambientais, é sempre necessária a delimitação do objeto de análise. Assim, importante entender que, a nosso ver, não há uma dicotomia entre meio ambiente e meio urbano, nem um debate em torno dessas questões como compartimentos estanques. Ao contrário, há uma inter-relação profunda entre ambos que merece ser abordada.

Apesar das primeiras cidades terem se desenvolvido por volta do ano 3500 a.C., na antiga Mesopotâmia, somente na primeira metade do século XIX, em decorrência da Revolução Industrial, é que apareceu o fenômeno da urbanização, característico das cidades como conhecemos. As cidades modernas caracterizam-se por agregarem atividades comerciais e industriais, estabelecendo uma diferenciação com o espaço rural, onde a atividade predominante é a agrícola.

José Afonso da Silva assevera que nas cidades devem estar presentes quatro requisitos: “1- densidade demográfica específica; 2- profissões urbanas como comércio e manufaturas, com

7 INSTITUTO PÓLIS. *Estatuto da Cidade – Guia (...)*, p. 47.

8 FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição brasileira*, vol. 6, p. 431.

9 SAULE JÚNIOR, *Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro (...)*, p. 22.

suficiente diversificação; 3- economia urbana permanente, com relações especiais com o meio rural; 4- existência de camada urbana com produção, consumo e direitos próprios”.¹⁰

Raquel Rolnik buscou expressar a cidade como a realidade de vários espaços, percebendo-a, ao mesmo tempo, como cidade-imã, que atrai as pessoas com a oferta de trabalho e moradia; como cidade-escrita que traduz símbolos e formas em estruturas arquitetônicas (construções); cidade como ‘civitas’ ou cidade-política, porque da vida urbana emerge necessariamente uma vida pública coletiva, da qual decorre a organização política-administrativa (poder) e; como cidade-mercado, porque esta surge, historicamente, do excedente de produção que deve ser trocado, tornando-a centro de produção e consumo.¹¹

O meio ambiente, por sua vez, pode ser definido à luz da Lei Federal n.º 6.938, de 31.08.1981, que institui a Política Nacional de Meio Ambiente, como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

Deve-se reportar também à clássica divisão do meio ambiente em natural, compreendido como os elementos naturais (água, ar, solo, flora, fauna) responsáveis pelo equilíbrio ambiental entre os seres vivos e o meio em que vivem; e construído ou artificial, formado pelo conjunto de edificações e equipamentos que compõe o espaço urbano.

Importante ressaltar que as questões ambientais no meio urbanos pouco tem sido, cientificamente, discutidas, sobretudo para apontar alternativas e soluções para os crescentes problemas vivenciados nas cidades. Clóvis Ultramari sugere que esse surgimento tardio nas áreas urbanas de questões ambientais pode ser explicado pelo fato de que muitos estudos produzidos sobre o tema ambiental no começo dos anos 1970 consideravam as cidades com desdém, provocando, sobretudo nos Estados Unidos, uma tendência de “retorno à natureza”.¹²

Spósito, no mesmo sentido, justifica a separação das questões urbanas e ambientais, ao afirmar que “sendo a cidade, uma das expressões materiais mais contundentes da capacidade social de se apropriar da natureza e transformá-la, ela é vista como contraponto da própria cidade, ou seja, a cidade é considerada, por excelência, a não-natureza”.¹³

A mesma autora, contudo, pondera que o embate se dá, na verdade, entre as questões ambientais e sociais no meio urbano e apresenta três perspectivas analíticas para essa compreensão. A primeira, a associação do ambiental apenas ao natural, quando sabemos que ele contempla também as relações e as dinâmicas sociais. A segunda, que o ambiental como resultado das relações entre o natural e o social deve ser analisado a partir da dimensão temporal, isto é, enquanto a natureza conta o tempo em milênios e séculos (eras geológicas), a sociedade conta em anos, dias, horas. A terceira perspectiva apresenta o embate das questões ambientais e sociais como representações sociais que são construídas sobre a natureza e a cidade, na sociedade contemporânea, justamente, aquela que marca a cisão entre o natural e o urbano, entre o mundo do campo e o mundo do comércio.

Segundo Eugene Odum, as cidades ocupam não mais do que 5% do mundo inteiro¹⁴, contudo elas alteram os rios, matas e campos cultivados, florestas, a atmosfera. E essas alterações decorrem principalmente pelos usos e apropriações de diversos agentes humanos sobre o solo, a água, o ar.

Nas cidades brasileiras, identifica-se alguns dos agentes da degradação das condições ambientais. O primeiro, parece ser a urbanização, sobretudo porque ocorreu, junto com a industrialização, de forma abrupta nas grandes cidades, sem qualquer planejamento ou cuidado com o meio ambiente natural, provocando efeitos negativos.

Outro agente seriam as ocupações humanas, especialmente aquelas irregulares, onde as famílias pobres seriam os responsáveis pela degradação da natureza quando vêm construindo a cidade como podem, ocupando terrenos, morros, inaugurando favelas e consolidando um habitat de segregação na cidade, muitos deles em áreas de interesse ambiental.¹⁵

10 SILVA, *Direito Urbanístico Brasileiro*, p. 19.

11 ROLNIK, *O que é Cidade*, p. 13 a 29.

12 ULTRAMARI, *Da Viabilidade de um Desenvolvimento Sustentável para as Cidades*.

13 SPÓSITO, *O embate entre as questões ambientais e sociais no Urbano*, p. 297.

14 ODUM, citado por FRANCO, *Planejamento Ambiental*, p.65.

15 BITOUN, *O embate entre as questões ambientais e sociais no Urbano*, p. 300.

A exploração de recursos naturais pelas indústrias é outro responsável por danos ao meio ambiente, especialmente, quando as atividades são implementadas sem as necessárias medidas mitigatórias dos efeitos negativos do meio ambiente, agravando não só a poluição de água, ar e solo, mas o ambiente construído das cidades.

O poder público também pode ser responsabilizado, muitas vezes, por efeitos negativos ao meio ambiente, não só por suas ações, mas principalmente por suas omissões. O papel de fiscalizador do cumprimento das normas ambientais, quando não exercido a contento, permite a exploração de recursos naturais de forma degradante.

Todas essas ações, acabam por deteriorar as condições de vida nas cidades, a tal ponto de se poder afirmar, segundo Eduardo Yázigi, que, hoje, o patrimônio ambiental das cidades, encontra-se num estado de desolação, enquanto o meio natural tem sido objeto de maior zelo. Patrimônio ambiental urbano, entendido como a associação de conjuntos arquitetônicos com espaços e equipamentos públicos, além de elementos naturais como vegetação, rios, topografia.¹⁶

O papel do Estado, do poder público, é extremamente necessário para reverter esse quadro nas cidades brasileiras. Entretanto, as ações e intervenções do poder público devem ser repensadas à luz da abordagem das questões ambientais no meio urbano, instaurando práticas na administração pública de gestão das tanto das ações urbanas quanto ambientais, de forma unificada ou, pelo menos, relacionadas, ou seja, concebendo um modelo de gestão urbana e ambiental para as cidades.

Como informa Otávio Franco Fortes, a gestão urbana e ambiental deve ser compreendida como o conjunto das atividades técnicas, administrativas, legais e normativas dedicadas ao gerenciamento de uma cidade, onde a melhoria ou a conservação da qualidade ambiental, tanto no espaço intra-urbano como da sua área de influência, represente um objetivo determinante.¹⁷

Algumas grandes cidades têm buscado implementar essa política de desenvolvimento urbano e ambiental. Porto Alegre possui um plano (Lei Complementar n.º 434/99) que é o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA). Em Belo Horizonte, o órgão gestor dessas áreas é a Secretaria Municipal da Coordenação de Política Urbana e Ambiental.

Em âmbito nacional, foi criado em 2003, no Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o Ministério das Cidades passou a ser também a referência para as questões urbanas, com a missão de unificar as ações do Governo Federal nas áreas de transporte e mobilidade urbana, saneamento ambiental, habitação e os demais programas urbanos.

Por fim, é importante que qualquer proposta de gestão urbana e ambiental tenha por escopo o princípio da democracia, assegurando a participação da comunidade na elaboração, execução e avaliação das ações urbanísticas implementadas nas cidades, na qual caberia ao poder público a ação coordenada e a busca de parceria entre os diferentes níveis de governo e a comunidade, incluindo a sociedade civil organizada, as universidades e demais setores sociais representativos.

4. O Estatuto da Cidade

Aprovado pela Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade reúne normas relativas à ação do poder público na regulamentação do uso da propriedade urbana em prol do interesse público, da segurança e do bem estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Em vigor desde o dia 10 de outubro de 2001, o Estatuto regulamenta a Constituição Federal de 1988, nos seus artigos 182 e 183, fixando importantes princípios básicos que passaram a nortear as ações da política urbana.

O Estatuto da Cidade originou-se de um projeto de lei (n.º 5.788/90) apresentado pelo ex-Senador Pompeu de Souza. No mesmo período tramitaram vários outros projetos com o mesmo intuito de regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988, porém, aquela proposta, tornou-se referência por ter sido aprovado no Senado Federal em 1990. Por onze anos, o Estatuto da Cidade tramitou na Câmara dos Deputados, tendo recebido inúmeras emendas, muitas delas com a

16 YÁZIGI, *Patrimônio ambiental urbano (...)*, p. 253/254.

17 FORTES, *Gestão Ambiental Urbana*.

participação de entidades civis organizadas que encampam a bandeira da Reforma Urbana e sofrendo várias alterações que originassem o texto final aprovado recentemente.¹⁸

O Estatuto da Cidade tem 58 (cinquenta e oito) artigos, divididos em cinco capítulos: Diretrizes Gerais, Instrumentos da Política Urbana, Plano Diretor, Gestão Democrática da Cidade e Disposições Gerais. Cumpre-nos a tarefa de reler os dispositivos à luz das questões relativas ao meio ambiente, apresentando as diretrizes e instrumentos da política urbana que também buscam assegurar a proteção do meio ambiente.

5. A preocupação ambiental nas diretrizes da política urbana

Apesar de não ser ressaltado em boa parte das obras e considerações sobre o Estatuto da Cidade, a preocupação ambiental está presente desde a diretriz fundamental da lei federal de desenvolvimento urbano, expressada no parágrafo único do artigo 1º, que reza:

Art. 1º. (...)

Parágrafo Único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

No artigo 2º do Estatuto da Cidade estão elencadas outras 16 (dezesesseis) diretrizes gerais do desenvolvimento urbano, dentre elas cabe destacar e comentar aquelas que, por sua inovação, significado e abrangência, apontam a questão ambiental como pressuposto da política urbana:

*I - garantia do direito a **idades sustentáveis**, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao **saneamento ambiental**, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;*

Essa diretriz reconhece e qualifica o direito às cidades sustentáveis, para o cumprimento de suas funções sociais, como já abordado no tópico 2 deste artigo. Cabe apenas complementar ao que já fora dito anteriormente que o conceito de sustentabilidade das cidades, não é só ambiental, mas também social e econômico e que a diretriz expressa a preocupação do legislador com as questões ambientais ao elevar o saneamento ambiental a uma das funções sociais da cidade.

Em suma, o Estatuto da Cidade assevera com essa diretriz, que “*o pleno exercício do direito a cidades sustentáveis compreende condições dignas de vida, de exercitar plenamente a cidadania e os direitos humanos, de participar da gestão da cidade, de viver numa cidade com qualidade de vida, sob os aspectos social e ambiental*”.¹⁹

*IV - planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus **efeitos negativos sobre o meio ambiente**;*

Evidencia-se nessa diretriz, outra preocupação do legislador, a de que o crescimento urbano, quase sempre desordenado, tem provocado a degradação do meio ambiente, carecendo, portanto, de ações planejadas de desenvolvimento urbano e ambiental. O Estatuto da Cidade busca garantir que o crescimento e o desenvolvimento das cidades sejam processos que colaborem para o equilíbrio social e ambiental, e para isso as práticas de planejamento são fundamentais.

Essas práticas já tem sido, em algumas cidades, implementadas e são caracterizadas principalmente em duas espécies de planejamento: o *planejamento urbano*, que não é apenas modelo ideal de funcionamento da cidade mas também instrumento de correção das distorções causadas pela urbanização²⁰, tipificado em instrumentos como o zoneamento urbano, as leis de parcelamento e uso e

18 SAULE JÚNIOR, *Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro (...)*, p. 171/172.

19 INSTITUTO PÓLIS e outros. *Estatuto da Cidade – Guia (...)*, p. 34.

20 INSTITUTO PÓLIS e outros. *Estatuto da Cidade – Guia (...)*, p. 33.

ocupação do solo e o plano diretor; e o *planejamento ambiental*, que “*é todo o planejamento que parte do princípio da valoração e conservação das bases naturais de um dado território como base de auto-sustentação da vida e das interações que a mantém, ou seja, as relações ecossistêmicas*”²¹, instrumentalizado principalmente pelo zoneamento ambiental.

VI - *ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:*

- a) *a utilização inadequada dos imóveis urbanos;*
- b) *a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;*
- c) *o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;*
- d) *a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;*
- e) *a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;*
- f) *a deterioração das áreas urbanizadas;*
- g) ***a poluição e a degradação ambiental;***

Essa diretriz do Estatuto da Cidade consolida a função social da propriedade urbana, ao qualificar o uso e a ocupação do solo, incorporando a dimensão de seus efeitos sobre o processo de formação de preços no mercado imobiliário e a adequação entre as reais condições das diferentes partes da cidade e a ocupação que essas áreas podem receber.

Hely Lopes Meirelles observa que o “*direito de propriedade evoluiu da propriedade-direito para a propriedade-função*”.²² Daí dizer que a propriedade deve cumprir uma função social, que é justamente atender, naquele momento histórico e naquela localidade, o interesse público, o interesse coletivo.

A função social da propriedade aparece de forma explícita na Constituição Federal de 1988 como propriedade-função, elevada ao patamar de princípio da política urbana. O artigo 5º da CF/88, em seus incisos XXII e XXIII, que não podem ser interpretados isoladamente, estabeleceu que “*é garantido o direito à propriedade*” e que esta “*atenderá a sua função social*”. Note-se que o dispositivo constitucional não estabelece que a propriedade *deverá atender* a função social, mas sim, *atenderá*, o que significa dizer que, no direito brasileiro, não se assegura o direito à propriedade quem deixa de atender a função social imobiliária.

Ademais, como afirma o Prof. José Afonso da Silva, a função social da propriedade não se confunde com a limitação do direito à propriedade, pois esta última regula o exercício do direito, enquanto a primeira interfere com próprio direito de propriedade.²³

Em suma, o princípio norteador do regime da propriedade urbana é a sua função social, permitindo ao Poder Público exigir o cumprimento dos deveres do proprietário de aproveitar do solo urbano em benefício da coletividade, o que implica numa destinação concreta do seu imóvel para atender um interesse social²⁴, o que caracteriza, portanto, uma obrigação positiva, obrigação de fazer. Pode-se dizer, portanto, que o princípio da função social da propriedade trouxe ao Direito Privado, algo até então exclusivo do Direito Público: o condicionamento do poder a uma finalidade.²⁵

No que tange à questão ambiental, a diretriz relaciona a vedação do uso e ocupação dos solos urbanos de forma poluente e degradante das condições ambientais, como uma das medidas a serem evitadas para assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana. A par de nossa interpretação, conclui-se que a propriedade que polui ou degrada o ambiente não exerce sua função social. Nesse caso, o direito de propriedade não pode ser absoluto e o proprietário pode perder esse direito, por meio da desapropriação (instrumento cabível, face aos interesses sociais, que são o exercício da função social da propriedade urbana e a proteção do equilíbrio ambiental).

21 FRANCO, *Planejamento Ambiental*, p 35.

22 MEIRELLES, *Direito Municipal Brasileiro*, p. 318.

23 SILVA, *Direito Urbanístico Brasileiro*, p. 65.

24 INSTITUTO PÓLIS e outros. *Estatuto da Cidade – Guia (...)*, p. 48.

25 SUNDFELD, *Função Social da Propriedade*, p. 5. In: DALLARI e FIGUEIREDO. *Temas de Dir. Urbanístico*.

XII - proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

Essa diretriz traduz e fundamenta boa parte dos instrumentos contidos no Estatuto da Cidade que tocam à questão ambiental. O meio ambiente passa a ser resguardado pela efetivação de três princípios de ação: a proteção, a preservação e a recuperação.

Segundo, Maria de Assunção Ribeiro Franco²⁶, esses princípios de ação humana sobre o ecossistema conformam o Planejamento Ambiental:

- a proteção ou conservação pressupõe o usufruto dos recursos naturais pelo homem sem degradação do meio ambiente, é o uso dos recursos naturais sem destruição ou depredação;
- a preservação ou princípio da não-ação representa a permanência ou manutenção de ecossistemas intocados pela ação humana, sem qualquer interferência do homem;
- a recuperação é aplicada a áreas que foram alteradas pela ação humana, com intervenções mitigatórias dos problemas e objetivando, em certo momento, sua preservação.

A instituição de unidades de conservação em áreas de interesse ambiental, bem como as operações urbanas consorciadas e a transferência do direito de construir, por exemplo, são instrumentos com o objetivo de assegurar o cumprimento dessa diretriz.

XIII - audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

A gestão democrática da cidade, por meio da participação direta da população interessada, é um dos principais objetivos do Estatuto da Cidade. Essa diretriz, garante esse princípio democrático também nas questões ambientais, especialmente, nas discussões de projetos e empreendimentos de relevante impacto sobre o meio ambiente e a qualidade de vida da população.

Assim, todas as propostas de implantação de grandes empreendimentos ou atividades devem ser discutidas em audiências públicas com a população afetada e interessada, além de serem objeto de análise por meio do Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV), este último uma das mais importantes inovações do Estatuto da Cidade.

Em suma, as diretrizes do Estatuto da Cidade expõe com clareza sua finalidade precípua de “organizar o desenvolvimento urbano nacional, mediante a regulamentação dos arts. 182 e 183 da Constituição Federal, com regras gerais que atendam ao bem coletivo, a segurança, o bem-estar dos cidadãos e o equilíbrio ambiental”.²⁷

6. Os instrumentos urbanísticos de proteção do meio ambiente

O Estatuto da Cidade dispõe sobre diversos instrumentos jurídicos, políticos, tributários e financeiros e de estudo e planejamento, para a ordenação do espaço urbano. Alguns desses instrumentos já estavam dispostos na Constituição Federal de 1988, como é o caso do Plano Diretor, do Parcelamento e Edificação do Solo Compulsórios, do IPTU Progressivo no Tempo e da Desapropriação com pagamento em títulos. Entretanto, a falta de um detalhamento desses instrumentos em uma legislação infra-constitucional, impossibilitou sua implementação pelos municípios brasileiros.

Faltava a lei federal que traria as diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano e o Estatuto da Cidade preencheu essa lacuna, regulamentando os instrumentos de política urbana para torná-los eficazes. Dentre os instrumentos disciplinados pelo Estatuto da Cidade, pode-se dividi-los em três categorias: planos, institutos e estudos.

²⁶ FRANCO, *Planejamento Ambiental*, p. 36.

²⁷ OLIVEIRA e PIRES CARVALHO, *Estatuto da Cidade – Anotações à Lei 10.257 de 10.07.2001*, p. 57.

Tabela dos Instrumentos contidos no Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001)

Planos		Institutos	
a) planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; b) planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; c) planejamento municipal: em especial: - plano diretor - disciplina ou leis de parcelamento , uso e ocupação do solo - zoneamento ambiental - plano plurianual - diretrizes orçamentárias - orçamento anual - gestão orçamentária participativa - planos, programas e projetos setoriais - planos de desenvolvimento econômico e social.	1 - institutos tributários e financeiros: a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU; b) contribuição de melhoria; c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros; 2 - institutos jurídicos e políticos: a) desapropriação ; b) servidão administrativa; c) limitações administrativas; d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; e) instituição de unidades de conservação ; f) instituição de zonas especiais de interesse social; g) concessão de direito real de uso; h) concessão de uso especial para fins de moradia ; i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; j) usucapião especial de imóvel urbano; l) direito de superfície; m) direito de preempção ; n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso ; o) transferência do direito de construir ; p) operações urbanas consorciadas ; q) regularização fundiária ; r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;	Estudos a) estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e; b) estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).	

Como é objeto desse estudo, vamos nos prender à análise dos instrumentos contidos no Estatuto da Cidade, que servem à proteção do meio ambiente, os quais destacamos em negrito na tabela anterior.

6.1. Zoneamento Ambiental

O zoneamento ambiental, também chamado de Zoneamento Ecológico-Econômico, está previsto no Estatuto da Cidade, como instrumento de planejamento municipal. O Zoneamento Ambiental é um plano de delimitação do território em zonas de interesse ambiental que necessitam de intervenções especiais.

Trata-se de uma espécie do zoneamento, que é instituto urbanístico já largamente utilizado no planejamento das cidades. Como acentua Le Corbusier, “o zoneamento é uma operação feita no plano da cidade com o fim de atribuir a cada função e a cada indivíduo seu justo lugar. Tem por base a discriminação necessária entre as diversas atividades humanas reclamando cada uma um espaço particular (...)”.²⁸

José Afonso da Silva define o zoneamento como “um processo urbanístico destinado a fixar os usos adequados para as diversas áreas do solo municipal”²⁹. Conforme Paulo Affonso Leme Machado, “o bem-estar da população, principalmente no concernente à sua saúde, tranquilidade, trabalho adequado, segurança, lazer e cultura dos valores espirituais, é o fim primacial da divisão de uma cidade em zonas”.³⁰

Classicamente, admite-se três espécies de zoneamento: o urbano, o ambiental ou o industrial.³¹ Outras classificações, apontam o zoneamento industrial como espécie do ambiental e outras que compreendem o zoneamento urbano como gênero no qual se agrupam o ambiental e o industrial.

O zoneamento urbano consiste no ordenamento do uso e ocupação do solo por um conjunto de normas legais que regulamentam as edificações, é o planejamento da cidade feito por meio do plano diretor ou das leis de uso e ocupação que dividem o solo em zonas, de acordo com as funções

28 LE CORBUSIER. *A Carta dos Andes*, p. 19.

29 SILVA, *Zoneamento de Uso do Solo*, in Revista de Direito Civil, p. 74.

30 MACHADO, *Direito Ambiental Brasileiro*, p. 91/92.

31 DIAS, *O Sistema de Unidades de Conservação – SNUC*.

permitidas para cada área, tais como: zona de uso residencial, zona de uso misto, zona de uso comercial, zona de uso especial, zona de uso industrial, zona de saúde, zona de lazer, etc. Esta divisão separa atividades comerciais, industriais, de lazer, poluidoras ou incômodas, estabelecendo regras para sua implantação e exercício.

O zoneamento industrial, justificado pela excessiva concentração industrial em certas áreas da cidade e o risco de poluição excessiva, desvalorização da terra e outros incômodos, busca uma política de conciliação entre o desenvolvimento, o bem-estar da população e a proteção do meio ambiente. A matéria é regida pela Lei 6.803 de 02.07.1980, que limita a implantação de indústrias em áreas críticas de poluição e classifica as zonas em: zona de uso estritamente industrial, zona de uso predominantemente industrial, zona de uso diversificado. É essa lei que estabelece o observância das normas e padrões ambientais para o licenciamento de estabelecimentos industriais.

O zoneamento ambiental ou Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE é um instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas. Estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, a proteção aos recursos hídricos e ao solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população.

O zoneamento ambiental, além de citado como instrumento de planejamento da política urbana pelo Estatuto da Cidade, está contido na Lei Federal n.º 6.938 de 31.08.1981, que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente e regulamentado pelo Decreto n.º 4.297 de 10.07.2002. O zoneamento ambiental tem por objetivo geral organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais, assegurando a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas.

A elaboração do plano de zoneamento ambiental é de competência do poder público, tendo como metodologia, a divisão do território em zonas, de acordo com as necessidades de proteção, conservação e recuperação dos recursos naturais e do desenvolvimento sustentável.

A importância do zoneamento ambiental está diretamente relacionada à necessidade de que as ações de agentes públicos e privados sejam planejadas para assegurar o equilíbrio ambiental, consoante a utilização de áreas evitando ou minorando efeitos negativos sobre o meio ambiente.

6.2. *Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)*

Importantes instrumentos de avaliação e controle ambiental e do desenvolvimento urbano, o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV) foram incluídos pelo Estatuto da Cidade como instrumentos de estudo para a implementação da política urbana.

A citação dos dois instrumentos de estudo inaugura, de plano, uma discussão sobre as competências, bem abordada por Luiz Roberto da Mata³², pois há dificuldade em definir o espaço do EIV, para que tal estudo não se confunda com um Estudo de Impacto Ambiental – EIA de segunda classe, já que ambos tem a finalidade de identificar possíveis impactos ambientais e sócio-econômicos.

O EIA, segundo Iara Verocai, é “*um dos documentos do processo de avaliação de impacto ambiental. Trata-se da execução por equipe multidisciplinar das tarefas técnicas e científicas destinadas a analisar, sistematicamente, as conseqüências da implantação de um projeto no meio ambiente, por meio de métodos de AIA e técnicas de previsão de impacto. O estudo realiza-se sob a orientação da autoridade ambiental responsável pelo licenciamento do projeto em questão, que, por meio de termos de referência específicos, indica a abrangência do estudo e os fatores ambientais a serem considerados detalhadamente*”.³³

A fundamentação legal do EIA está na Constituição Federal de 1988 (Art. 225, §1º, inc. IV), que preceitua a incumbência ao Poder Público de “*exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou*

32 MATA, *O Estatuto da Cidade à luz do Direito Ambiental*, p. 22.

33 MOREIRA, *Dicionário Básico de Meio Ambiente*.

atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade”.

A Lei Federal n.º 6.938 de 31.08.1981, instituidora da Política Nacional de Meio Ambiente, incluiu e atribuiu ao Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, a competência de estabelecer normas e critérios para licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras. Foi a resolução n.º 001, de 23.01.1986, do CONAMA e alterações posteriores que instituíram essas normas e critérios.

As normatizações estabelecem a necessidade, para o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, da elaboração do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), este como subproduto daquele. Isto é, enquanto ao EIA cabe o desenvolvimento das atividades técnicas de estudo; ao RIMA cumpre a descrição das conclusões do estudo.

Por já estar regulamentado e ter sua aplicação já consagrada, o Estatuto da Cidade não dispõe qualquer regra sobre o EIA. Entretanto, ao consolidar a matéria sobre o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV), a lei estabeleceu que a elaboração do EIV, não poderá substituir a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental já mencionada.

O Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV é uma das mais importantes inovações legislativas do estatuto, constituindo-se em um instrumento de mediação entre os interesses privados e o direito à qualidade urbana daqueles que moram ou transitam no entorno de áreas que serão objeto de grandes empreendimentos. O objetivo do EIV é democratizar o sistema de tomada de decisões sobre grandes empreendimentos a serem realizados na cidade.³⁴

Segundo Suely Araújo, “no EIV, devem ser analisadas questões como adensamento populacional, ao sobrecarga sobre a infra-estrutura urbana, a geração de tráfego e a demanda por transporte público, e os possíveis danos à paisagem urbana. É claro que essas questões também podem ser entendidas como ambientais, uma vez que se referem ao meio ambiente construído, mas elas apresentam antes de tudo uma preocupação urbanística”.³⁵

Os instrumentos de estudo – EIA e EIV –, se bem aplicados pelas municipalidades, poderão afiançar para a população urbana, a garantia de que o equilíbrio ambiental será resguardado.

6.3. Unidades de conservação

O Estatuto da Cidade relaciona também, dentre os instrumentos de indução de desenvolvimento urbano, as Unidades de Conservação, que são áreas de interesse ambiental com restrições de uso e limitações de atividades. A Lei Federal n.º 9.985, de 18.07.2000, criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC e estabeleceu normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação.

A unidade de conservação, segundo a definição legal, é o espaço territorial e seus recursos ambientais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

Todas as áreas naturais protegidas oficialmente, sejam elas públicas ou privadas, são chamadas de unidades de conservação. Para se tornarem unidades de conservação, as áreas protegidas necessitam de decreto próprio de criação, municipal, estadual ou federal, procedimento este posterior à realização de estudos para definir se a área apresenta relevante interesse ambiental.

Uma unidade de conservação pode ser utilizada pela ação humana de forma direta ou indireta. Uso direto é aquele que envolve coleta e uso, comercial ou não, dos recursos naturais. Uso indireto é aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais.³⁶

O SNUC é constituído por áreas federais, estaduais e municipais e podem ser Unidades de

34 INSTITUTO PÓLIS e outros. *Estatuto da Cidade – Guia (...)*, p. 199.

35 ARAÚJO, *O Estatuto da Cidade e a Questão Ambiental*.

36 DIAS, *O Sistema de Unidades de Conservação – SNUC*.

Proteção Integral ou Unidades de Uso Sustentável.

O grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias: Estação Ecológica; Reserva Biológica; Parque Nacional; Monumento Natural e; Refúgio da Vida Silvestre.

Já o grupo das Unidades de Uso Sustentável engloba as seguintes categorias: Área de Proteção Ambiental; Área de Relevante Interesse Ecológico; Floresta Nacional; Reserva Extrativista; Reserva da Fauna; Reserva de Desenvolvimento Sustentável e; Reserva Particular do Patrimônio Natural.

Enquanto instrumento de intervenção ambiental, as unidades de conservação, se instituídas pelo poder público, como determinam as normas ambientais, podem muito contribuir na redução progressiva dos abusos na exploração dos recursos naturais e do meio ambiente como um todo, razão pela qual, é preciso aproximar o SNUC dos órgãos públicos (especialmente os Municípios) e da população, para que se torne realidade.

6.4. Regularização Fundiária – Usucapião Urbano e Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia

Segundo Betânia Alfonsin, *“a regularização fundiária é o processo de intervenção pública, sob aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária”*.³⁷

A regularização fundiária, para fins de habitação e no interesse social, consta como diretriz da política urbana e tem, como principais instrumentos, o usucapião urbano e a concessão de uso especial para fins de moradia e concessão de direito real de uso, que tem o objetivo de legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei, o que significa a integração dessas populações ao espaço urbano, aumentando sua qualidade de vida e resgatando sua cidadania.

A problemática das habitações informais ou irregulares tem aumentado nos últimos anos, o que justifica a importância do tema. *“Como soluções adequadas ainda parece estarem longe e nas cidades o crescimento natural e a migração exigem soluções imediatas, as populações continuam a ocupar e invadir áreas livres, públicas e privadas. Na ausência de soluções preventivas, resta ao poder público, em princípio, três alternativas: ignorar os fatos, despejo forçado ou regularização das ocupações”*.³⁸

A regularização fundiária de assentamentos humanos informais, tem grande impacto sobre as questões ambientais, ora e vez que, *“parcela considerável dos imóveis ocupados por esses assentamentos localizam-se em áreas que deveriam ter sua vegetação parcial ou totalmente preservada, em decorrência da legislação, estadual ou municipal de proteção ao meio ambiente”*.³⁹

Tanto o usucapião urbano quanto a concessão de uso especial para fins de moradia e a concessão de direito real de uso, ao servirem à regularização de ocupações urbanas da população de baixa renda, que, muitas vezes, são localizadas em áreas de interesse ambiental e contribuem para a degradação dos recursos naturais disponíveis, prestam também guarida às cidades sustentáveis, sob o ponto de vista do meio ambiente natural.

O usucapião urbano é instrumento urbanístico de status constitucional (Artigo 183 da CF/88), cujos objetivos são a regularização fundiária que assegura o direito à moradia a esses segmentos sociais e o cumprimento da função social da propriedade, agora também regulado nos artigos 9º a 14 do Estatuto da Cidade.

De acordo a Constituição Federal e com as disposições complementares da Lei Federal n.º 10.257/2001, o usucapião urbano é assegurado para aquele que possuir, como sua, área urbana privada de até 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados), por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. O usucapião assegura o título de propriedade para uso, gozo e disponibilidade, desde

37 ALFONSIN, *Direito à Moradia (...)*, p. 24.

38 ALFONSIN, *Direito à Moradia (...)*, p. 268.

39 ARAÚJO, *O Estatuto da Cidade e a Questão Ambiental*.

que respeitada sua função social.

Foi possibilitado também o exercício do usucapião urbano coletivo, para áreas acima de 250m², ocupadas em regime de composesse, pela população de baixa renda para moradia, durante o prazo ininterrupto e sem oposição de cinco anos e onde não seja possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor.

A concessão de uso especial para fins de moradia, estava regulamentada pelo Estatuto da Cidade, nos artigos 15 a 20, que foram vetados pela Presidência da República, que editou a Medida Provisória nº 2.220 de 05.09.2001, para estabelecer as formas de exercício.

A concessão de direito especial de uso para fins de moradia é o instrumento hábil para a regularização fundiária das terras públicas informalmente ocupadas pela população de baixa-renda. Uma vez que o Usucapião Urbano serve para garantir uma destinação social para os imóveis urbanos privados, visando atender à função social da propriedade, a concessão de uso deve ser utilizada para atingir esse objetivo com relação aos imóveis públicos urbanos.

De acordo com a Medida Provisória n.º 2.220/2001, o direito a concessão é reconhecido para as pessoas que, até 30 de junho de 2001, possuíam como seu por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição imóvel público de até 250m² situado em área urbana, estando os beneficiários utilizando o imóvel público para sua moradia ou de sua família e não sendo proprietários ou concessionários, a qualquer título de outro imóvel urbano ou rural. Também foi admitida a concessão de uso coletivo para as áreas públicas, acima de 250m², ocupadas por população de baixa renda.

Relevante dispositivo da medida provisória, é o que faculda ao poder público assegurar o exercício do direito à concessão de uso em outro local, se a o imóvel ocupado for de uso comum do povo, destinado a projeto de urbanização, ou de preservação ambiental e proteção de ecossistemas naturais, buscando garantir a regularização fundiária sem desprezar as normas ambientais. Entretanto, essa é uma faculdade e não um obrigação do poder público de, reconhecendo o direito à concessão, oferecer alternativas de reassentamento.

Assim, o que também busca garantir é que a regularização de áreas ocupadas por moradia não possa contribuir para o desequilíbrio ambiental. As favelas, cortiços e assentamentos em áreas ribeirinhas, rurais e florestais, devido à ação de ocupação desordenadas das famílias, principalmente de baixa renda e devido à falta de infra-estrutura de água e esgoto, transporte e rede elétrica, agravam a degradação do meio ambiente.

Qualquer medida de regularização fundiária e urbanização de áreas utilizadas para habitação de interesse social, portanto, deve respeitar as normas ambientais, o que implica, inclusive, na remoção de assentados urbanos em áreas de interesse ambiental para outros locais.

6.5. Direito de Preempção

O direito de preempção está disciplinado pelos artigos 25 a 27 do Estatuto da Cidade. Esse instituto confere ao Município a preferência para adquirir imóvel urbano em área estabelecida por lei baseada no plano diretor, que for objeto de compra e venda (alienação onerosa) entre particulares. O direito será exercido, exclusivamente, na necessidade de áreas para:

- a) *regularização fundiária;*
- b) *execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;*
- c) *constituição de reserva fundiária;*
- d) *ordenamento e direcionamento da expansão urbana;*
- e) *implantação de equipamentos urbanos e comunitários;*
- f) *criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;*
- g) ***criação de unidades de conservação ou proteção de áreas de interesse ambiental;***
- h) *proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.*

Trata-se, portanto, da preferência, que o poder público tem para comprar bens imóveis de seu interesse, pertencentes a particular, quando de sua venda. O objetivo do direito de preempção é facilitar a aquisição, por parte do município, de áreas de seu interesse, para a realização de projetos específicos.

Mais uma vez, se evidencia um interesse do Estatuto da Cidade, na aplicação do direito de preempção, para a proteção do meio ambiente, o que ocorre pela inclusão no artigo 26, de duas finalidades, a criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes e a criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental.

Em várias cidades observa-se a falta de áreas verdes e espaços públicos de lazer, motivada principalmente pelo descaso do poder público com a qualidade ambiental das zonas urbanas.

O direito de preempção poderá ser utilizado para facilitar a aquisição do poder municipal de áreas destinadas à construção de praças, parques, jardins botânicos, zoológicos, etc.⁴⁰

Outra aplicação do direito de preempção é a aquisição, pelo município, de áreas com a finalidade de instituir unidades de conservação ou áreas de preservação ambiental, que devem ser conservadas para evitar a exploração danosa dos recursos naturais.

Deve-se ressaltar que o direito de preempção pode tornar-se um instrumento de grande valia para o meio ambiente, mas desde haja a intervenção regular e constante do poder público com vistas à valorização ambiental e qualidade de vida dos habitantes.

6.6. *Transferência do Direito de Construir*

De acordo com o Estatuto da Cidade, o proprietário de um imóvel sobre o qual incide um **interesse público de preservação do ponto de vista ambiental**, ou do patrimônio histórico, cultural, paisagístico e arquitetônico, ou ainda um imóvel que esteja ocupado por uma favela que se quer urbanizar, ou ainda que haja interesse na implantação de equipamentos públicos, pode ser autorizado, por lei municipal específica, a utilizar, em outro imóvel de sua propriedade, ou vender a um terceiro, o potencial construtivo não aproveitado, que corresponde à diferença entre o potencial construtivo do lote e a área construída nele existente.

Essa situação ocorre no caso de um imóvel estar situado em área declarada de proteção de mananciais, o que restringe o direito de construir a um potencial de construção menor que o definido para outras zonas da cidade. O proprietário poderia utilizar em outro imóvel de sua propriedade o direito de construir, ou pode vender o potencial construtivo para outro proprietário.⁴¹

Outro exemplo, ocorre em área litorânea definida como área de preservação ambiental, com imóveis de baixo potencial construtivo de modo a impedir a verticalização que acarretará um impacto ambiental, social e cultural negativo para a cidade. Os proprietários de edificações ou lotes nessas áreas poderiam ser autorizados a construir em outra área da cidade, em percentual acima do considerado como básico.⁴²

O Estatuto da Cidade não determina regras gerais de orientação para a definição das condições de transferências do direito de construir pelos municípios, o que imprime às administrações públicas, a necessidade de se basear em experiências de relativo sucesso, como nas cidades de São Paulo e Belo Horizonte⁴³.

Em suma, por meio desse instrumento o poder público municipal tem respaldo legal para subordinar o exercício individual do direito de construir a uma necessidade social ou ambiental através da transferência do exercício deste direito em outro local, coadunando em um dos instrumentos mais eficazes de política urbana, a serviço da proteção do meio ambiente, principalmente, pelo fato de não demandar recursos para aquisição de áreas, mas apenas declaração e autorização de transferência de potencial construtivo de um imóvel, sobre o qual incida um interesse ambiental, por exemplo, para outro imóvel.

6.7. *Outorga Onerosa do Direito de Construir*

40 OSÓRIO e SOSO, In: MATTOS, *Estatuto da Cidade Comentado*.

41 INSTITUTO PÓLIS e outros. *Estatuto da Cidade – Guia (...)*, p. 121.

42 INSTITUTO PÓLIS e outros. *Estatuto da Cidade – Guia (...)*, p. 122.

43 INSTITUTO PÓLIS e outros. *Estatuto da Cidade – Guia (...)*, p. 123/124.

A outorga onerosa do direito de construir, também conhecida como solo criado, consiste na possibilidade do poder público municipal autorizar a construção sobre área acima do coeficiente de aproveitamento básico determinada para aquela zona urbana, mediante uma contrapartida do proprietário interessado.

O objetivo desse instrumento é, separando a propriedade dos terrenos urbanos do direito de edificação, aumentar a capacidade do poder público de interferir sobre os mercados imobiliários.

A outorga onerosa ganha, portanto, uma feição de instrumento de planejamento urbano e ambiental, em função da destinação de recursos obtidos pelas contrapartidas – pagas por quem constrói – para habitação popular, ordenamento da expansão urbana, implantação de equipamentos urbanos, criação de áreas verdes e proteção do patrimônio cultural.⁴⁴

Segundo o Estatuto da Cidade essa contrapartida deverá ser aplicada pelo Município para consecução das finalidades previstas no instituto do direito de preempção, quais sejam:

- a) *a regularização fundiária;*
- b) *a execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;*
- c) *o ordenamento e direcionamento da expansão urbana;*
- d) *a implantação de equipamentos urbanos e comunitários;*
- e) *a criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;*
- f) *a criação de unidades de conservação ou proteção de áreas de interesse ambiental; e*
- g) *a proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.*

Em suma, os benefícios ao meio ambiente assegurados com a outorga onerosa do direito de construir são os mesmos do direito de preempção, no que tange à criação mais de espaços públicos de lazer, áreas verdes e de unidades de conservação e proteção ambiental nas cidades, com os recursos oriundos da aplicação desse instrumento.

6.8. Operações Urbanas Consorciadas

As operações urbanas consorciadas estão regulamentadas pelos artigos 32 a 34 do Estatuto da Cidade, permitindo ao poder público municipal, por lei específica baseada no plano diretor, delimitar áreas para sua aplicação e estabelecer normas.

As operações urbanas consorciadas são um conjunto de intervenções e medidas em maior escala, coordenadas pelo poder público, com participação dos proprietários, moradores, usuários e investidores, com o intuito de promover transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e **valorização ambiental**.

Da definição legal, pode-se extrair três elementos do conceito de operações urbanas consorciadas, que devem ser observadas. O primeiro, que somente o poder público municipal pode coordenar as intervenções urbanas, não cabendo neste caso a possibilidade de coordenação das intervenções pelos agentes privados. O segundo se refere à participação dos proprietários, moradores e usuários permanentes das áreas urbanas, bem como dos investidores que será objeto da intervenção, de modo que seja estabelecido os direitos e deveres de cada categoria na lei municipal que dispor sobre a operação. O terceiro, que as intervenções urbanas previstas devem, necessariamente, serem destinadas para transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental, devendo a operação urbana atingir as três finalidades.

A valorização ambiental deve ser entendida como a implantação de equipamentos e conservação ou racionalização de áreas, que tenham por finalidade promover as potencialidades e garantir a perpetuação do patrimônio urbano ambiental, bem como superar os problemas de degradação ambiental e má utilização dos recursos naturais, assegurando a qualidade de vida em assentamentos humanos, espaços de circulação e mobilidade e áreas livres e verdes nas cidades.

Esse instrumento, na experiência brasileira, surgiu nos anos 80, partindo de quatro matrizes simultâneas: a falta de recursos públicos para realizar investimentos de transformação urbanística das áreas; a convicção de que investimentos públicos geram valorização imobiliária que pode ser captada

44 MATA, *O Estatuto da Cidade à luz do Direito Ambiental*, p. 16.

pelo poder público; a convicção de que o controle do potencial construtivo era a grande “moeda” que o poder público poderia contar para entrar na operação; e a crítica às estratégias correntes de controle de uso e ocupação do solo no sentido de sua incapacidade de captar singularidades e promover o urbanismo⁴⁵.

Em regra, o que se tem observado, nas experiências citadas e em outras, de implantação das operações urbanas consorciadas, é que as parcerias viáveis, sob o ponto de vista econômico, estão restritas a setores em que há, efetivamente, interesse da iniciativa privada em investir, como a promoção de pequenas intervenções, em escala local, geralmente vinculadas à obtenção de espaços públicos, áreas verdes e equipamentos coletivos urbanos.⁴⁶

Para aplicação das operações urbanas consorciadas, é necessário que o Município institua a operação através de uma lei municipal específica, que delimite a área ou as áreas da operação e que esteja de acordo com o plano diretor, que tem a incumbência de dispor sobre os critérios para a aplicação das operações urbanas consorciadas, bem como especificar as áreas urbanas que podem ser objeto destas operações.

6.9. Desapropriação

A Desapropriação é instrumento de política urbana já bem conhecido e disciplinado nas espécies de desapropriação para fins de reforma agrária, por interesse social ou por necessidade ou utilidade pública. A Constituição Federal de 1988, atualizando o instituto, determinou sua aplicação para fins de reforma urbana, estabelecendo que os imóveis não parcelados, edificados ou utilizados, mesmo após notificação e cobrança do IPTU majorado pela inutilização (IPTU progressivo no tempo), poderão ser desapropriados pelo município com pagamento em títulos da dívida pública.

O Estatuto da Cidade veio mencionar e regulamentar a desapropriação para fins urbanísticos, com a preocupação principal de assegurar a função social da propriedade pelo aproveitamento dos imóveis, numa acepção essencialmente fundiária da questão. Contudo, não é, por ora, de nosso interesse a análise da desapropriação para fins de reforma urbana, pois não se trata de um instrumento de proteção ao meio ambiente, e sim a desapropriação por interesse social.

A Lei Federal n.º 4.132 de 10.09.1962 regulamentou a desapropriação por interesse social, condicionando o uso da propriedade ao bem da coletividade. Dentre esses usos, listou a lei, a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais (Artigos 1º e 2º). Nesse sentido, uma propriedade em área de interesse ambiental pode ser desapropriada pelo poder público, ora e vez que está presente um interesse social que se sobrepõe ao direito individual de propriedade, assegurada é claro, a indenização ao proprietário.

Seguindo essa mesma linha de raciocínio, analisamos novamente, uma outra aplicação da desapropriação nas questões ambientais, que, até o momento, não foi tem sido tratada em obra alguma. Trata-se do debate sobre a função social da propriedade que polui ou degrada o meio ambiente. A nosso ver, a propriedade urbana onde há degradação ambiental pode ser desapropriada por interesse social, pois, além de não cumprir sua função social, contribui para o desequilíbrio do ambiente, contrariando não só uma das principais diretrizes fundantes da política urbana, mas também a Constituição de 1988, em seu artigo 225.

Nos municípios, sem prejuízo de condenação por crime ambiental ao responsável, a desapropriação de propriedade que contribui, de alguma forma, para um desequilíbrio ambiental, serve também, como instrumento de reforma urbana, à luz do direito às cidades sustentáveis e do equilíbrio ambiental preconizado no Estatuto da Cidade.

6.10. Outros instrumentos

O Estatuto da Cidade, ao incluir, dentre os princípios norteadores das ações de política urbana, o equilíbrio ambiental, determinou fosse observada, na aplicação de todos os seus instrumentos, as

45 INSTITUTO PÓLIS e outros. *Estatuto da Cidade – Guia (...)*, p. 80.

46 INSTITUTO PÓLIS e outros. *Estatuto da Cidade – Guia (...)*, p. 81.

normas ambientais, a vedação ou minoração de efeitos negativos sobre o meio ambiente e ainda a sua proteção, preservação e recuperação.

Essa preocupação pode ser notada em uma série de outros instrumentos, alguns elencados no Estatuto da Cidade com outras finalidades, outros em legislações esparsas, mas todos atentos ao desenvolvimento do espaço urbano com equilíbrio ambiental.

Isso pode ser observado, no parcelamento do solo urbano (citado no estatuto e regulamentado na Lei Federal n.º 6.766 de 19.12.1979), que intenta resolver a problemática de loteamentos irregulares, às vezes localizados em áreas de proteção ou interesse ambiental; no direito de superfície (regulamentado nos artigos 21 a 24 do Estatuto da Cidade), que ao tornar mais racional a ocupação do solo urbano, reduz a agressão ambiental dos assentamentos humanos; e ainda na edificação, parcelamento e utilização do solo compulsórios e no IPTU progressivo (artigos 5º a 7º do Estatuto) que pressionam pela função social da propriedade urbana.

7. Considerações sugestivas

A lei federal de desenvolvimento urbano, auto-intitulada Estatuto da Cidade, foi uma das legislações mais esperadas desde a Constituição Federal de 1988. Como vimos, o texto legal trouxe inovações jurídicas e urbanísticas muito interessantes, que servirão à implementação de um novo modelo de cidades, inclusive, no campo a que se destinou nosso estudo, as questões ambientais.

Ocorre que, se por um lado, o legislador acerta em atribuir aos municípios a quase totalidade das competências de instituição e execução dos instrumentos de desenvolvimento urbano, pois são nas cidades onde estão os problemas a serem resolvidos; por outro lado erra ao estabelecer essas competências como prerrogativas e não como obrigações. Assim, as normas do Estatuto, tão aguardadas para assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana e as funções sociais da cidade, preconizadas na Constituição não se tornaram eficazes, por dependerem ainda dos municípios. Se o poder público municipal não se manifesta ou não atua, os grandes avanços do Estatuto da Cidade, não chegarão à população diretamente interessada.

Esses instrumentos urbanísticos, como objetivamos expor, buscam também a solução dos problemas ambientais das cidades brasileiras. Desde as diretrizes do Estatuto da Cidade, fica clara uma preocupação do legislador com o equilíbrio ambiental. Entretanto, se pautadas apenas na agenda do municípios, sem um aporte, inclusive de recursos financeiros de governos estaduais e federal, os avanços do texto legal, podem ficar, literalmente, no papel.

Outro ponto a ressaltar é que a gestão democrática das cidades pode contribuir para o desenvolvimento ambientalmente correto das cidades, uma vez que os atores sociais e agentes das transformações do espaço, são chamados a discutir os rumos da cidade. Essa política de gestão, a nosso ver, pode ser, conjuntamente, urbana e ambiental, cabendo aos órgãos públicos gestores, Ministérios, Secretarias de Estado e Secretarias Municipais instaurar fóruns de debate como as Conferências e os Conselhos de Desenvolvimento Urbano e Ambiental e cabendo à sociedade a mobilização em defesa das funções sociais da cidade. Cidades democraticamente planejadas e socialmente mais justas colocam-se em associação direta com um desenvolvimento urbano que gera menos efeitos negativos sobre o meio ambiente, natural e construído e maior valorização ambiental.

No que pese a maior preocupação do estatuto com a questão fundiária, fato justificável do ponto de vista histórico da lei, a problemática urbana, como já dito, não se restringe a isso. A regularização fundiária é medida extremamente necessária, mas de maneira nenhuma pode se distanciar das questões envolvendo a qualidade de vida, o transporte, a infra-estrutura básica, o lixo, as praças e a arborização, o saneamento ambiental, a poluição do ar, do solo e da água, dentre outras questões, as quais podemos chamar de urbano-ambientais.

Como bem acentua José Borzacchiello, *“o Estatuto da Cidade atingirá sua plenitude quando alcançar a integração das políticas municipais como as de transporte, habitação, planejamento urbano, meio ambiente, saúde, educação, saneamento, patrimônio histórico e aquietônico, essenciais à efetivação da gestão democrática. Para que um projeto de gestão seja bem sucedido é fundamental*

*o conhecimento das condições de vida da população e do meio físico, pensar de forma integrada os problemas setoriais da cidade na perspectiva de conhecê-la interpretá-la na sua totalidade”.*⁴⁷

Por isso, avaliamos que o Estatuto da Cidade poderia ter sido mais ousado nessa seara. Destacamos alguns pontos para reflexão que deveriam ter merecido a atenção da lei federal de desenvolvimento urbano:

- a lei poderia ter definido a obrigatoriedade de cada cidade, em seu plano diretor, dispor sobre coeficientes de arborização e percentual de áreas verdes, praças e espaços livres por habitante, itens que hoje, são, inclusive, utilizados para formação de índices da qualidade de vida;
- a garantia do saneamento (abastecimento de água, tratamento de esgoto e coleta de resíduos sólidos) nos termos ambientais, não deveria ter ficado tão abstrata no Estatuto (comentada tão somente nas diretrizes), já que a lei poderia dispor sobre a obrigatoriedade de sua implementação como serviço público essencial, sobre formas de financiamento e de gestão pelas municipalidades diretamente ou mediante concessão;
- a omissão sobre a questão do lixo e resíduos, que preocupa a grande maioria das cidades, ora e vez que nenhum dispositivo ou diretriz mencionou a reciclagem ou reutilização do lixo, como forma de minorar a exploração dos recursos naturais;
- ficaram também de fora, diretrizes para alternativas de construção de moradias e edificações ambientalmente mais corretas, como sistemas de águas de reuso, utilização de energias renováveis, dentre outras.

Diante de tais apontamentos, que não buscam responder à problemática ambiental no meio urbana, mas sim, suscitar o debate sobre essa questão tão interessante, creio ter alcançado o objetivo do estudo e espero que novas pesquisas aprofundem ainda mais o tema.

8. Referências Bibliográficas

AGENDA 21. *Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, 3 a 14 de junho de 2002.

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

ACSELRAD, Henri (Org.). *A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Rio de Janeiro: Ed. DP&A, 2001.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. *O Estatuto da Cidade e a Questão Ambiental*. Brasília/DF: Câmara dos Deputados – Consultoria Legislativa, 2003. In: <www.camara.gov.br/internet/diretoria/conleg/Estudos/304366.pdf>

BITOUN, Jan. *O embate entre as questões ambientais e sociais no Urbano*. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri e LEMOS, Amália Inês Geraiges (Org.). *Dilemas Urbanos – Novas abordagens sobre a cidade*. São Paulo: Ed. Contexto, 2003.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Congresso Nacional: Brasília, 1988.

_____. *Lei Federal 10.257 de 10.07.2001 - Estatuto da Cidade*, 2001.

DALLARI, Adilson Abreu e FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Temas de Direito Urbanístico*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1987.

DIAS, Edna Cardozo. *O Sistema de Unidades de Conservação – SNUC*. In:

<<http://www.sosanimal.hpg.ig.com.br/legislacao/snuc.htm#>>

FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição Brasileira - vol. 6*. São Paulo: Ed. Saraiva, 1994.

FORTES, Otávio Franco. *Gestão Ambiental Urbana*. In:

<<http://www.bsi.com.br/unilivre/centro/textos/Forum/gestao.htm>>

FRANCO, Maria Assunção Ribeiro. *Planejamento Ambiental para a Cidade Sustentável*. São Paulo: Edifub, 2ª edição, 2001.

INSTITUTO PÓLIS, CÂMARA DOS DEPUTADOS e outros. *Estatuto da Cidade - Guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Centro de Documentação e Informação, 2001.

LE CORBUSIER. *A Carta de Atenas, 1957*. In: <<http://MEM/2/13pol.htm>>

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 3ª ed. (rev. e ampl.), 1991.

MARICATO, Ermínia. *Habitação e Cidade*. Coordenação: Walderley Loconte. São Paulo: Ed. Atual, 1997.

MATA, Luiz Roberto da. *O Estatuto da Cidade à luz do Direito Ambiental*. In: <www.rio.rj.gov.br/pgm/publicacoes/Estatuto.pdf>

MATTOS, Liana Portilho (Org.). *Estatuto da Cidade Comentado*. Belo Horizonte: Ed. Mandamentos, 2002.

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

MOREIRA, Iara Verocai Dias. *Dicionário Básico de Meio Ambiente*. In:

<http://www.jornaldomeioambiente.com.br/dicionario_ambiente.asp>

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Introdução ao Direito Ecológico e ao Direito Urbanístico*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2ª ed., 1977.

MUKAI, Toshio. *Direito Urbano-Ambiental Brasileiro - 2ª ed. rev., atual., ampl.* São Paulo: Ed. Dialética, 2002.

NEFUSSI, Nelson e LICCO, Eduardo. *Solo Urbano e Meio Ambiente*. In:

<<http://www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty/web/port/meioamb/mamburb/apresent/index.htm>>

OLIVEIRA, Aluísio Pires de e PIRES CARVALHO, Paulo César. *Estatuto da Cidade - Anotações à Lei 10.257 de 10.07.2001*. Curitiba: Juruá Editora, 2002.

ROLNIK, Raquel. *O que é cidade*. Coleção Primeiro Passos - 203. São Paulo: Ed. Brasiliense, 3ª ed., 1995.

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.

SAULE JÚNIOR, Nelson (Coord.). *Direito à cidade - trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis*. São Paulo: Max Limonad, 1999.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Ed. Malheiros, 2ª ed. rev. e atual., 1997.

SILVA, José Borzacchiello da. *Estatuto da Cidade versus Estatuto de Cidade – eis a questão*. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri e LEMOS, Amália Inês Geraiges (Org.). *Dilemas Urbanos – Novas abordagens sobre a cidade*. São Paulo: Ed. Contexto, 2003.

SPÓSITO, Maria Encarnação Beltrão. *O embate entre as questões ambientais e sociais no Urbano*. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri e LEMOS, Amália Inês Geraiges (Org.). *Dilemas Urbanos – Novas abordagens sobre a cidade*. São Paulo: Ed. Contexto, 2003.

YÁZIGI, Eduardo. *Patrimônio ambiental urbano: refazendo um conceito para o planejamento urbano*. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri e LEMOS, Amália Inês Geraiges (Org.). *Dilemas Urbanos – Novas abordagens sobre a cidade*. São Paulo: Ed. Contexto, 2003.

