

## 2

### A tutela do direito à moradia e do meio ambiente na cidade

#### 2.1

##### O direito à moradia no cenário brasileiro

A avaliação das condições do direito à moradia no cenário urbano brasileiro implica a compreensão da ocupação e crescimento das cidades. Nesse sentido, torna-se relevante destacar que foi a partir da década de 50 que a economia brasileira passou a ser gerada principalmente nas áreas urbanas, sendo que, no ano 2000, segundo o Censo do IBGE, 81,23% do total da população brasileira – estimada em 169.590.693 – vivem nas cidades, o que representa um importante e considerável impacto ambiental.<sup>1</sup>

Além disso, os processos de urbanização e industrialização geraram um processo de exclusão política e segregação sócio-espacial da maior parte da população, além de aumentar o desequilíbrio regional e as desigualdades sociais.

O déficit de moradia no Brasil, por sua vez, tem alcançado diversas classes sociais<sup>2</sup>. No entanto, é na faixa de renda até três salários mínimos que se

---

<sup>1</sup> Disponível em

[www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/sinopse\\_preliminar/Censo2000sinopse.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/sinopse_preliminar/Censo2000sinopse.pdf). Consulta em 31 de outubro de 2005.

<sup>2</sup> O Ministério das Cidades divulgou recentemente que o déficit habitacional brasileiro é de 7,2 milhões de novas moradias, cálculo efetuado pela Fundação João Pinheiro. Porém, estudos de pesquisadores do IBGE e do Núcleo de Estudos da População da Unicamp questionam o cálculo efetuado pelo governo federal, considerando que há um exagero derivado da inclusão no cálculo de todos os domicílios em que convive mais de uma família. Para o Ministério das Cidades, onde há duas famílias habitando o mesmo domicílio, já existe a necessidade de uma nova moradia. Porém, segundo o IBGE e a Unicamp o que se observa nesses casos são novas formas de convivência em que há ganhos para todas as gerações, por exemplo, o fato das famílias estarem ficando maiores e os idosos estarem vivendo mais, levando-os a morar na mesma residência. Segundo esses pesquisadores, « se o domicílio comporta esse tipo de arranjo e se a convivência for uma questão de opção, então não há porque considerá-lo déficit habitacional, a não ser que haja densidade excessiva de moradores ». Assim, segundo a pesquisa do IBGE e da Unicamp o número necessário de novas moradias seria de 3,5 milhões. O Ministério das Cidades, embora defenda a metodologia da pesquisa da Fundação João Pinheiro, concorda que não é possível, a partir dos

concentra a maior parte dele: 82,5%.<sup>3</sup> Essa constatação torna evidente a razão pela qual, atualmente, nas cidades brasileiras temos visto crescer o número de favelas, loteamentos clandestinos, ocupações de terrenos e imóveis públicos e privados, dentre outras formas ilegais de moradia e, o que é ainda pior, formas indignas e desumanas de habitação.

Acrescido a esse fato, temos a ausência de uma política pública eficaz em favor da moradia desde a extinção do BNH em 1986.<sup>4</sup> E aliada à expansão irregular da cidade detectamos a falta de infra-estrutura urbana apta a suportar a demanda por serviços públicos.

Mas o problema do déficit habitacional não é fato enfrentado exclusivamente pelo Brasil. Diversos países do mundo enfrentam a carência de moradia. A fim de melhor elucidar essa afirmação há um importante trabalho de Engels<sup>5</sup> acerca das formas de produção da moradia.

Visando tratar dos impasses da produção capitalista da moradia Engels oferece valiosas informações sobre a situação habitacional da Europa continental durante a segunda metade do século XIX.

A crise da moradia, segundo ele, surgiu numa situação histórica específica: o momento em que se realiza a industrialização da Alemanha e quando a França paga as indenizações decorrentes da guerra de 1871. A destruição da economia manufatureira camponesa também estimulou um processo migratório para as grandes cidades, que necessitam de reestruturação.

A primeira causa da crise das moradias foi a combinação de um rápido aumento da população urbana com a destruição de imóveis do parque imobiliário existente. Cria-se, assim, uma situação de penúria aguda de moradias.

O mercado de criação de moradias torna-se, então, rentável. Porém, os alojamentos continuam precários. Não há investimentos nesse setor. E a isso Engels atribui o fato do desinteresse das classes dominantes em resolver a crise da

---

dados do Censo, estimar com precisão de quanto é o déficit habitacional no Brasil, admitindo que estão sendo discutidas formas de aprimorar o cálculo. In *Estudo vê exagero em escassez de moradia*. Reportagem do Jornal *Folha de São Paulo*, do dia 19 de dezembro de 2004. Possível acesso também no site <http://www1.folha.uol.com.br/foha/cotidiano/ult95u103202.shtml>, em 07 de março de 2006.

<sup>3</sup> Dados disponibilizados pelo jornal O Globo, em 30 de outubro de 2005, na reportagem *Habitação em xeque*, p. 01 do suplemento Morar Bem.

<sup>4</sup> Para uma análise retrospectiva dos programas habitacionais brasileiros, ver CARDOSO, Adauto Lúcio. *Política Habitacional no Brasil: balanço e perspectivas*. In Revista Proposta. Revista Trimestral de Debate da FASE, Ano 30, dezembro/fevereiro de 2002/2003, nº 95, pp. 6 a 17.

<sup>5</sup> ENGELS, Friedrich. *A Questão da Habitação*. Belo Horizonte: Aldeia Global, 1979.

moradia como estratégia capitalista para manter a classe operária premida pela necessidade constante de vender sua força de trabalho para ter acesso ao direito à moradia.

Outro fator que contribui para agravar a crise da moradia no período é, também, o desequilíbrio entre o valor da moradia e o poder aquisitivo dos trabalhadores.

Dessa forma, fica claro que a crise da moradia na Europa não é decorrente de uma situação conjuntural na qual a população urbana cresce a ritmo superior ao da construção de novas habitações. Ela é consequência dos obstáculos enfrentados pelo capital para se investir na produção deste bem.

Quanto à situação brasileira, a história também parece não ser muito diferente. Isso porque nossas cidades são o retrato de uma ocupação irregular e indiscriminada, provocando um crescimento desordenado e injusto da área urbana que culminou na chamada segregação territorial. Além disso, há que se acentuar a omissão do Estado em promover o direito à moradia, o que se pode comprovar por meio da constatação de que o direito à moradia como um direito social somente fora incluído no artigo 6º da Constituição Federal de 1988 através da Emenda Constitucional n.26, de 2000.

Assim, uma das principais características do processo de urbanização no Brasil tem sido a proliferação de processos informais de desenvolvimento urbano. Mercados de terras especulativos, sistemas políticos clientelistas e regimes jurídicos elitistas não têm oferecido condições suficientes e adequadas de acesso à terra urbana e à moradia para os pobres, provocando assim a ocupação irregular e inadequada.

Além disso, a ordem jurídica brasileira também contribuiu para a reprodução da informalidade urbana ao passo que a doutrina e a jurisprudência entendem o direito de propriedade ainda de forma meramente individualista; e a ausência de leis urbanísticas – ou sua existência baseada em critérios técnicos falhos – tem tido um papel fundamental na consolidação da ilegalidade e da segregação, alimentando as desigualdades provocadas pelo mercado imobiliário.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> FERNANDES, Edésio. *Introdução*. In *Regularização da Terra e Moradia. O que é e como implementar*. Gráfica da Caixa, 2002.

## 2.2

### **Direito à moradia e direito ao meio ambiente: o conflito situado no tempo e no espaço. Os casos-referência no “Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro” e no entorno das Bacias Hidrográficas da Represa de Guarapiranga e Represa Billings na região metropolitana de São Paulo**

Com o intuito de oferecer exemplos da tensão entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente foram escolhidos dois casos-referência recentes, que por sua notoriedade e identificação com a questão das ocupações em áreas ambientalmente tuteladas merecem destaque neste trabalho.

Não se pretende fazer uma análise aprofundada dos casos narrados a seguir. O que se objetiva é apenas demonstrar como o “conflito” tem se colocado no cotidiano dos habitantes da cidade, dividindo opiniões, chamando a sociedade como um todo para discutir a situação da moradia e do meio ambiente.

A exposição dos casos vem para esclarecer em quais moldes a tensão entre os direitos se revela na sociedade e compõe a dimensão dos “fatos” que estruturam o Direito juntamente com os valores e as normas.

Além disso, pretende-se dar aos casos uma abordagem jurídica que privilegia o direito à cidade, que é recorrentemente esquecido quando nos deparamos com notícias em jornais acerca do tema que envolve a moradia e o meio ambiente.

O primeiro caso-referência escolhido foi o da ocupação com fins de moradia no “Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro”, cujo breve histórico e análise consta adiante.

O Jardim de Aclimação, atual Jardim Botânico do Rio de Janeiro, foi criado em 13 de junho de 1808 por D. João, Príncipe Regente da época, para aclimatar as especiarias vindas das Índias Orientais.

Com a vinda da nobreza portuguesa para o Brasil e a instalação da sede do governo no Rio de Janeiro, a cidade ganhou uma Fábrica de Pólvora, construída no antigo Engenho de Cana de Açúcar de Rodrigo de Freitas, hoje localizado dentro do Jardim Botânico.

Em 11 de outubro de 1808, encantado com a exuberância da natureza do jardim, D. João passou a chamá-lo Real Horto. As primeiras plantas que

chegaram ao Jardim vieram das ilhas Maurício, do Jardim La Pamplemousse, por Luiz de Abreu Vieira e Silva, que as ofereceu a D. João.<sup>7</sup>

O Jardim passou a ser aberto à visitação pública após 1822.

Recentemente, em 06 de dezembro de 2001, foi promulgada a Lei n. 10.316, que “cria a autarquia federal Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro, e dá outras providências”. A autarquia é vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, ou seja, trata-se de área pertencente à União. Porém, ela possui autonomia financeira, sendo que apenas no caso de sua dissolução, os seus bens e direitos passam a integrar patrimônio da União.

Na área pertencente ao Jardim Botânico e ao Horto, hoje incorporado ao Jardim Botânico, e, portanto, à União Federal, vivem inúmeras famílias, algumas delas há mais de 50 anos, sendo compostas basicamente de descendentes dos antigos empregados do Jardim Botânico, que foram autorizados a morar no local de trabalho pra facilitar o seu acesso, já que na época do Império o Jardim Botânico ainda estava longe da cidade.

Com o tempo, a ocupação do Jardim Botânico foi crescendo, tanto pela construção de residências de outros funcionários e parentes de funcionários, quanto por invasões de pessoas que também construíram sua moradia ali. As ocupações se deram, em especial, em torno do Rio dos Macacos, que nasce no Maciço da Tijuca, Rio de Janeiro, percorrendo os bairros do Horto e Jardim Botânico, desembocando na Lagoa Rodrigo de Freitas. Ao longo do seu percurso, o entorno se modifica, havendo áreas de proteção, como o parque do Jardim Botânico, e outras bastante degradadas, em que o rio recebe esgoto das residências que o cercam.<sup>8</sup>

No Jardim Botânico, as casas operárias da Vila Chácara do Algodão foram os únicos resquícios que sobreviveram à especulação imobiliária e ali, o rio dos Macacos também sobreviveu, apesar das condições desfavoráveis.

O Instituto de Terras do Rio de Janeiro – ITERJ - promoveu o cadastramento das famílias residentes no local durante o período de janeiro a abril

---

<sup>7</sup> Fonte: [www.jbrj.gov.br/historic/index.htm](http://www.jbrj.gov.br/historic/index.htm). Acesso em 08 de junho de 2005.

<sup>8</sup> CD-ROM *Legislação Urbanística e Ambiental Sistematizada dos Municípios do Rio de Janeiro e Niterói. Casos-Referência: Rio dos Macacos e Orla da Boa Viagem*. Projeto Integrado de Pesquisa. Práticas Sociais Instituintes e sua Tradução Jurídica e Urbanística. Coordenadora: Rosângela Lunardelli Cavallazzi. Pesquisa Interinstitucional PROURB/UFRJ – UERJ – OAB/RJ. Rio de Janeiro, 2004.

de 2004, a fim de subsidiar o processo de regularização fundiária das áreas ocupadas pelas comunidades. Segundo eles,

“o equacionamento de conflitos sócio-ambientais que envolvem as famílias de baixa renda, com assentamentos consolidados por anos de ocupação, devem ser solucionados reservando o direito à moradia, de acordo com as normas constitucionais e o Estatuto da Cidade”.<sup>9</sup>

O cadastro concluiu que existem 589 famílias no Jardim Botânico, divididas em doze comunidades, sendo que 550 foram cadastradas. As comunidades são: Caxinguelê, Morro das Margaridas, Estrada do Grotão, Vila São Jorge 1, Vila São Jorge 2, Rua Pacheco Leão, Solar da Imperatriz, Estrada D. Castorina, Jardim Botânico n. 1008, Jardim Botânico n. 1024, Rua Major Rubens Vaz, 64 e Rua Major Rubens Vaz, 122.<sup>10</sup>

Em relação à renda familiar, o relatório demonstrou que a maioria dos moradores cadastrados ganha até três salários mínimos. São 232 famílias que correspondem a 42,1% do total. Em seguida, entre três e seis salários encontram-se 192 famílias que correspondem a 35%; de seis a dez salários são 76 famílias que correspondem a 13,8%; acima de dez salários mínimos são 34 famílias que correspondem a 6,2%. Apenas 16 famílias não informaram a sua renda, correspondendo a 2,9% do total.

Em relação ao tempo de moradia, tempo de posse, a pesquisa realizada pelo ITERJ comprovou que grande parte dos moradores vive no local entre 30 e mais de 50 anos. Para melhor visualização, veja-se a tabela:

Tempo	Quantidade de Famílias	Percentual (%)
Até 10 anos	19	3,4
De 10 a 20 anos	27	5,0
De 20 a 30 anos	72	13,1
<b>De 30 a 50 anos</b>	<b>260</b>	<b>47,2</b>
<b>Mais de 50 anos</b>	<b>166</b>	<b>30,2</b>
Sem informação	6	1,1
TOTAL	550	100

<sup>9</sup> Acesso ao Relatório elaborado pelo ITERJ em 16 de dezembro de 2005, na sede da instituição, localizada à Rua Marechal Câmara, 160, 4º andar, Centro, município do Rio de Janeiro.

<sup>10</sup> Acesso ao Relatório elaborado pelo ITERJ em 16 de dezembro de 2005, na sede da instituição, localizada à Rua Marechal Câmara, 160, 4º andar, Centro, município do Rio de Janeiro.

E sobre a identificação dos moradores como funcionários do Jardim Botânico, ativos ou inativos, ou parente de funcionário, o relatório elaborado pelo ITERJ comprovou que, 460 famílias, correspondendo a 83,6% do total, são compostas por funcionários, ativos ou inativos, ou parentes de funcionários. Apenas 78 famílias nada tem a ver com os funcionários, correspondendo a 14,2%, sendo que 12 famílias não informaram a sua condição de funcionário ou parente, correspondendo a 2,2%.

No entanto, existe uma ampla discussão acerca do direito à moradia dos ocupantes da área do Jardim Botânico, sendo que as opiniões ainda estão bastante divididas.

O Presidente do Instituto de Pesquisas do Jardim Botânico do Rio de Janeiro, Sr. Liszt Vieira<sup>11</sup>, alega que os ocupantes estão em situação de ilegalidade há muitas gerações, contrariando as normas ambientais. Assim, ele defende a retirada dos moradores argumentando que ao proteger o direito particular de alguns moradores se está privilegiando o interesse particular em detrimento do interesse público representado pela defesa do meio ambiente. E quanto à concessão de títulos de propriedade aos moradores ele se manifesta totalmente contrário, pois, segundo ele, isso facilitaria a especulação imobiliária, pois os moradores iriam acabar vendendo suas casas ao capital imobiliário.

De acordo com o seu entendimento, “o direito social de um indivíduo, no caso o direito à moradia, não pode prevalecer contra o direito coletivo de toda a sociedade. Desta forma, o direito de dois indivíduos não deve prevalecer em face do direito ao meio ambiente de toda a população.”

O Presidente do Jardim Botânico afirma, ainda, que existem hoje no Jardim Botânico cerca de 600 moradias irregulares que lá estão há décadas e que uma comissão mista dos ministérios do Meio Ambiente e do Planejamento, com participação de representante do Jardim Botânico e do Serviço de Patrimônio da União, discute uma proposta de acordo entre as partes, mediante a transferência

---

<sup>11</sup> O artigo do presidente do Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro, Liszt Vieira, foi publicado na edição do dia 19 de julho de 2004, no jornal O Globo e está disponível em [www.jbrj.gov.br/materias/20\\_07\\_2005.htm](http://www.jbrj.gov.br/materias/20_07_2005.htm), acesso em 19 de dezembro de 2005.

de moradores para unidades habitacionais a serem construídas pela Caixa Econômica Federal ou para imóveis já existentes em outros bairros.

Com esse discurso, percebe-se claramente que o Presidente do Jardim Botânico não entende o direito à moradia como um direito humano, fundamental, difuso e coletivo, que também atende ao interesse público, tanto quanto a proteção do meio ambiente. Sendo assim, ele contraria a tese deste trabalho que defende a tutela do direito social à moradia, compreendido como um direito transindividual e humano, pois, conforme será exposto a seguir, são inúmeros os tratados internacionais que garantem o direito à moradia, bem como, no plano interno, a Constituição Federal já consagrou a moradia como um direito social, em seu artigo 6º, sendo que a legislação tem acompanhado essa disposição.

Miguel Baldez, por sua vez, em artigo para o *Jornal do Brasil*, posiciona-se favorável à manutenção dos moradores no Jardim Botânico. Segundo ele,

“moradores do Horto Florestal, uma pequena vila de vida e convívio construída com alma e suor pela própria comunidade, têm sido vítimas de uma teia de omissões, meias verdades e inverdades com o claro objetivo de submeter o cidadão menos informado à crença de que, naquele local, a proteção do meio-ambiente exige a exclusão do já tão excluído mais ainda chamado ser humano”.<sup>12</sup>

E ele se coloca claramente contra a posição adotada pelo Presidente do Jardim Botânico, Sr. Liszt Vieira, de que “gente e meio ambiente são incompatíveis”, defendendo o respeito ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana e da cidadania. Ademais, Miguel Baldez condena a consideração de que os moradores deveriam ser removidos para outros bairros, considerando classista a concepção de direitos humanos e coletivos manifestada pelo Presidente do Jardim Botânico.

Segundo Baldez, o Sr. Liszt Vieira assumiu que os moradores vivem lá há décadas, embora não respeite o seu direito à moradia, confirmando a existência de um “apartheid social”. E a tentativa do Presidente do Jardim Botânico de justificar a não concessão do direito de propriedade aos moradores por poder vir a ser causa de especulação imobiliária no local também é fortemente combatida por Baldez, que a considera um “desrespeito a quem, de geração para geração, vem

---

<sup>12</sup> BALDEZ, Miguel. *Inverdades no Jardim Botânico*. In *Jornal do Brasil*, 26 de julho de 2005, p. 11.

enfrentando com continuadas vitórias sucessivas tentativas de despejo massivo”.<sup>13</sup>

Por fim, Baldez defende a segurança da posse dos moradores, acrescentando que todos eles estão cientes de que a área não pode ser usucapida, chamando atenção para a integração existente entre a terra e os seus moradores, entre o meio ambiente e os habitantes do Horto.

O Instituto de Terras do Rio de Janeiro, ITERJ, segue a linha de argumentação de Baldez. Segundo o ITERJ,

“descendentes e antigos funcionários do Jardim Botânico estão sendo vítimas da intolerância das autoridades federais e da Diretoria do Jardim Botânico, que mediante diversas ações judiciais individuais se propõem a retirar as famílias de trabalhadores e aposentados humildes que há anos moram no local justificando esta conduta pela necessidade de desenvolver projetos científicos no local”.<sup>14</sup>

A respeito das ações que já envolveram a área ocupada, destacamos a atuação do Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Em pesquisa jurisprudencial efetuada no *site*<sup>15</sup> do TRF da 2ª região, ao utilizar a palavra-chave “Jardim Botânico”, foi indicada a existência de 83 ementas que citavam o termo escolhido. Deste total, 68 se referiam ao conflito envolvendo o direito à moradia dos ocupantes do Jardim Botânico.<sup>16</sup>

No entanto, esse número não representa a quantidade real de demandas acerca da questão, pois desde 1987 encontramos ações judiciais que discutem a legalidade e a legitimidade das ocupações do Jardim Botânico. São, ao todo, 385 ações de reintegração de posse movidas pela União em face dos moradores, segundo informação do Instituto de Terras do Rio de Janeiro (ITERJ).<sup>17</sup>

---

<sup>13</sup> BALDEZ, Miguel. *Inverdades no Jardim Botânico*. In Jornal do Brasil, 26 de julho de 2005, p. 11.

<sup>14</sup> Informação obtida em <http://www.iterj.rj.gov.br/not01.asp?id=66>, acesso em 19 de dezembro de 2005.

<sup>15</sup> Pesquisa em [http://www2.trf2.gov.br/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm&vid=base\\_jud:v\\_jur](http://www2.trf2.gov.br/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm&vid=base_jud:v_jur), acesso em 31 de janeiro de 2006.

<sup>16</sup> A análise das ementas encontradas do *site* do TRF da 2ª Região demonstra que este Tribunal não tem levado em consideração o direito à moradia dos ocupantes do Jardim Botânico, apoiando os pedidos de reintegração de posse efetuados pela União Federal.

<sup>17</sup> Informação contida na Ata da Reunião realizada em 21 de outubro de 2004, na Gerência Regional do Patrimônio da União no Rio de Janeiro, com a presença de representantes do ITERJ, Ministério Público Federal e Secretaria do Patrimônio da União (SPU) para discutir sobre a Regularização Fundiária.

A seguir será descrito um acórdão do Tribunal Regional Federal da 2ª Região que decidiu demanda versando sobre a reintegração de posse na área ocupada do Jardim Botânico. A decisão é do ano de 2004 e sua descrição visa dar um panorama da argumentação do TRF da 2ª Região na solução dos casos judicializados.

O acórdão<sup>18</sup> cuida de remessa necessária e apelações cíveis, interpostas por Maria de Lourdes Amorim Pelluci e União Federal, respectivamente, inconformadas ambas as partes com a sentença de 1ª instância, que julgou procedente em parte o pedido formulado em ação de reintegração de posse, determinando que “após indenizar a acessão e as benfeitorias no valor de R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), à época do laudo, devidamente corrigidos, seja expedido mandado de reintegração de posse a favor da União Federal do imóvel situado na Rua Pacheco Leão nº 1161, Jardim Botânico, nesta cidade, que está sob seu controle administrativo.”

Em sede de apelação, a recorrente Maria de Lourdes Amorim Pelluci, pretendeu, preliminarmente, o julgamento de agravo retido por entender que a União Federal é parte ilegítima no feito. Ademais, pugna a Apelante pelo “reconhecimento do cerceamento de defesa com a conseqüente anulação do respeitável julgado, e respectiva restituição do processado ao MM. Juiz “a quo” para oitiva de testemunhas”.

No mérito, a recorrente visa a integral reforma da sentença e o julgamento pela improcedência do pedido reintegratório e, ainda, caso improvido o recurso, seja majorado o valor da indenização fixado para R\$ 68.519,00 (Sessenta e oito mil, quinhentos e dezenove reais).

A União Federal apresentou razões de apelação visando reforma parcial da decisão do juiz “a quo”, que, sem amparo legal, determinou a indenização das benfeitorias realizadas no imóvel, alegando que elas são imprestáveis para a Administração, “tendo em vista se tratar de área de preservação ambiental, devendo ser reincorporada ao Parque, o que envolverá até mesmo o custo da demolição”.

---

<sup>18</sup> Brasil. TRF 2ª Região. Apelação Cível n. 2001.02.01.004627-6. Apelante: Maria de Lourdes Amorim Pelluci e União Federal. Apelados: os mesmos. Relator: Rogério Vieira de Carvalho. Rio de Janeiro, 08 de setembro de 2004. Disponível em <http://www.trf2.gov.br/iteor/RJ0106410/1/67/97205.rtf>. Acesso em 22 de março de 2006.

Em contra-razões, a União Federal sustentou estar prejudicada a apreciação do Agravo Retido, em virtude do julgamento do Agravo de Instrumento, rechaçando os argumentos do recurso da ré, pleiteando a manutenção da sentença, no que tange ao pedido reintegratório.

Maria de Lourdes Amorim Pelluci, apresentou contra-razões ao recurso da União, pugnando pelo seu improvimento.

O representante da Procuradoria Regional da República, em parecer, opinou pela confirmação do provimento judicial de primeiro grau.

Segundo o MM. Juiz de 2ª instância, a recorrente é viúva de ex-servidor do Jardim Botânico e a União Federal alega que a recorrente ocupa imóvel nacional, dentro de área de preservação ambiental – Jardim Botânico – e que mesmo tendo sido solicitada a sua desocupação, recusou-se a fazê-lo dentro do prazo previsto na legislação, configurando-se esbulho possessório.

Sendo assim, o Tribunal entendeu que a sentença de primeiro grau não merece qualquer reforma, considerando a decisão justa e jurídica, adotando a fundamentação do juiz “a quo”.

Em relação à ilegitimidade “ad causam” da União Federal, o Tribunal ressaltou que a questão já se encontrada superada com o julgamento do Agravo de Instrumento nº 99.02.20736-7. Isso porque

“(…) em virtude de reorganização de órgãos vinculados à União Federal foi criado o Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro, expressamente vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, ficando sua representação judicial a cargo da Advocacia Geral da União. Esclareça-se ainda que a medida provisória em comento foi convertida na Lei nº 9.649, de 27.05.98, cujo art. 18, inciso II, “b” reproduz tal reestruturação. Ora o art. 41 do CPC veda a substituição voluntária das partes, na ausência de lei expressa. As razões do agravo não desvelam óbice a presente substituição, decorrente de sucessão ocorrida por força de expresse dispositivo legal. É de se mencionar, ainda, que o IBDF já detinha legitimidade para propor as referidas ações, quando foi sucedido, nos termos da Lei 7.735/89, pelo IBAMA, a quem incumbiu a tarefa de dar continuidade ao trabalho por aquele desenvolvido, não só no aspecto administrativo, quanto no judicial. (Decreto nº 97946/89).”<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Brasil. TRF 2ª Região. Apelação Cível n. 2001.02.01.004627-6. Apelante: Maria de Lourdes Amorim Pelluci e União Federal. Apelados: os mesmos. Relator: Rogério Vieira de Carvalho. Rio de Janeiro, 08 de setembro de 2004. Disponível em <http://www.trf2.gov.br/iteor/RJ0106410/1/67/97205.rtf>. Acesso em 22 de março de 2006.

Assim, não conheceu o agravo retido.

No mérito, sobre a indenização pelas benfeitorias, o Tribunal argumentou que a administração pública sempre teve conhecimento das benfeitorias que eram realizadas no imóvel, e que efetivamente o foram. Assim, não admitiu as alegações da União Federal no sentido da indenização ser indevida. Por outro lado, quanto ao valor fixado, o Tribunal também negou à recorrente seu aumento, mantendo a quantia determinada pelo Juízo de 1º grau.

O recurso foi, então, julgado improvido, negando-se a remessa necessária do recurso da União e não conhecendo o agravo retido interposto pela recorrente, por unanimidade.

Conforme pode ser notado, o Tribunal sequer considerou a questão do direito à moradia da recorrente, deixando de discutir a questão da ocupação em área de preservação ambiental. Apenas os aspectos formais, como a legitimidade da parte, o conhecimento do recurso de agravo e a fixação do valor da indenização pelas benfeitorias foi abordado na argumentação do Tribunal, que se manteve alheio em enfrentar o conflito real que se impõe como base na ação de reintegração proposta pela União, qual seja, a preservação da moradia em áreas urbanas ambientalmente protegidas.

Como marco normativo, foram citadas a Lei 9649/98, pois em seu art. 18, II, “b” previu a criação do “Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro”, reestruturando a organização de órgãos da União Federal; o art. 41, do Código de Processo Civil; a MP 1549-29/97, a Lei 7735/89 e o Decreto 97946/89, que se referem, respectivamente, às sucessivas mudanças de organização ocorridas na União Federal que atribuíam a administração do Jardim Botânico a diferentes órgãos.

Não foi utilizado nenhum marco teórico pelo juiz relator do acórdão, que não abordou o mérito da questão de maneira mais profunda, conforme já fora afirmado.

Seguindo o posicionamento adotado na decisão que acabara de ser descrita, no ano de 2005, a fim de cumprir mandado de reintegração de posse expedido pela Justiça Federal em outro processo, a Polícia Federal juntamente com oficiais de justiça dirigiram-se ao Jardim Botânico no intuito de retirar os moradores de

suas casas. Houve, então, um confronto entre policiais e moradores que impediram a passagem dos policiais, obrigando a suspensão da operação.<sup>20</sup>

Em entrevista realizada com a vice-presidente da Associação de Moradores e Amigos do Horto, Emília Maria de Souza<sup>21</sup>, foi informado que atualmente o que se tenta é chegar num acordo acerca da regularização das moradias localizadas no Horto. Como todas as ações já transitaram em julgado, a União deveria assumir o compromisso de comparecer perante o Poder Judiciário e declarar que não exige o cumprimento das sentenças que determinam a reintegração de posse.

Ocorre que o impasse para a solução da questão está justamente na proposta de regularização oferecida pela União. Isso porque, o Poder Público pretender remover todos os moradores situados à margem esquerda do Rio dos Macacos, na área interna do parque, para prédios a serem construídos na área externa, na Rua Pacheco Leão, mantendo as casas localizadas na margem direita do rio. A Administração Pública alega já ter verba federal para fazê-lo e que, com isso, os moradores receberão o título de propriedade. O projeto foi elaborado pelo Instituto Pereira Passos do Rio de Janeiro.

No entanto, os moradores não concordam com a hipótese de remoção para a área externa, propondo uma reformulação e restauração da área já existente. Em projeto formulado pelo arquiteto Carlos Alberto “Chalo”, apoiado pela comunidade, as famílias permaneceriam em suas residências, que seriam restauradas, mas não teriam os títulos de propriedade. A idéia é utilizar um instrumento de direito urbanístico apto a promover a regularização e a permanência das famílias, que terá todos os seus termos discutidos pela sociedade e pelo Instituto de Pesquisa Jardim Botânico. Apenas aqueles moradores que estivessem em áreas de risco seriam removidos para outro local, ainda assim, dentro do parque.

---

<sup>20</sup> A respeito, ver Jornal O Dia, de 08 de junho de 2005, p. 04; <http://oglobo.globo.com/jornal/rio/168600792.asp>, acesso em 08 de junho de 2005; e Jornal Folha de São Paulo, de 08 de junho de 2005, pág. C5.

<sup>21</sup> Em 10 de março de 2006, na Sede da Associação de Moradores e Amigos do Horto, localizada no Grêmio dos Funcionários do Horto Jardim Botânico, foi realizada entrevista com a Vice-Presidente da Associação, Sra. Emília Maria de Souza.

A fim de dar andamento a este projeto, a vice-presidente da Associação de Moradores pretende realizar no ano de 2006, conforme informação concedida em sua entrevista, um seminário aberto ao público, aos representantes do Poder Público e aos moradores do Horto para discutir as propostas de ambas as partes.

Conforme se pode perceber existe uma tendência do Poder Público em manter a dicotomia entre meio ambiente e moradia. No entanto, a hipótese de remoção é totalmente rechaçada pela Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, que no seu artigo 429, VI apenas a admite em caso de áreas de risco. Inúmeros são os instrumentos de direito urbanístico que o Poder Público pode se valer para promover a regularização da área ocupada. São exemplos: a concessão de uso especial com fins de moradia, prevista na Medida Provisória 2.220/2001; o direito de superfície, previsto no Estatuto da Cidade e a cessão de uso. Alternativamente, pode ainda ser celebrado Termo de Ajustamento de Conduta, conforme previsão do art. 5º, da Lei 7347/85, e proposta Ação Civil Pública por responsabilidade pelos danos causados à ordem urbanística, consoante o art. 1º, III, da Lei 7347/85 com redação dada pela Lei 10.257/01.

Para promover, no entanto, essa regularização sob a égide do direito à cidade é preciso incorporar preceitos como o respeito aos direitos humanos e fundamentais, reconhecendo, inclusive o direito à moradia como um direito coletivo. Além disso, é preciso admitir que a sustentabilidade das cidades é possível de ser alcançada com um equilíbrio urbano-ambiental, integrando o homem à natureza.

Analisar a questão apenas sob o âmbito do direito ao meio ambiente é adotar um posicionamento maniqueísta, que ignora as necessidades sociais e função sócio-ambiental da propriedade e que se impõe, inclusive, à propriedade pública. A União também deve observar e cumprir os princípios de tutela do direito à cidade, pois no Estado Democrático de Direito o Poder Público também deve subordinar-se às leis que edita, estando vinculado às previsões constitucionais.

O segundo caso-referência utilizado como exemplo vem a ser a ocupação com fins de moradia no entorno das Bacias Hidrográficas da Represa de Guarapiranga e Represa Billings na Região Metropolitana de São Paulo.

A Região Metropolitana de São Paulo conta, para o abastecimento da sua população, entre outras fontes, com a água que é produzida pelos mananciais que

ainda restam na região - em especial a Represa Billings, Guarapiranga e Sistema Alto Tietê.

A represa de Guarapiranga está localizada na região sul da cidade de São Paulo, e sua vasta extensão, 637 quilômetros quadrados, compreende parte dos territórios dos municípios de São Paulo, Embu, Itapecerica da Serra e toda a área de Embu-Guaçu, além de pequenas parcelas territoriais de Cotia, São Lourenço da Serra e Juquitiba. A Bacia Hidrográfica onde se encontra, forma uma das principais áreas de mananciais da metrópole, compreendida também pela Represa Billings, que ocupa o município de São Paulo, Diadema, São Bernardo do Campo, Santo André, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.<sup>22</sup>

No entanto, a área localizada no entorno desses mananciais sofre intenso processo de ocupação, levantando discussões acerca da possibilidade ou não de se exercer o direito à moradia em áreas de preservação ambiental.

Assim, como casos emblemáticos, destacam-se as ocupações com fins de moradia no entorno das Represas Billings e Guarapiranga, analisados sucintamente a seguir.

O atual bairro de São Paulo denominado Santo Amaro, no início do século XIX era município distinto do de São Paulo. Nos primeiros tempos de sua colonização essa região produzia essencialmente gêneros alimentícios para a população que residia no planalto central. A partir da segunda metade do século XIX, o bairro passa a receber famílias para trabalhar em fazendas de café. Essas famílias se fixaram nas margens de rios, o que facilitava a sua locomoção e a irrigação de suas culturas, tendo início a ocupação das margens do rio Guarapiranga.

A ocupação das margens do rio para fins de moradia não apresenta mudanças durante décadas, mesmo após a crise da economia cafeeira, quando os imigrantes passaram a realizar outras atividades, dentre elas a produção de carvão, pois a região possuía uma vegetação rica. As famílias viviam, então, em chácaras de economia familiar muito modestamente.

A partir do final do século XIX, a cidade de São Paulo iniciou um processo de crescimento acelerado, atraindo milhares de pessoas que desejavam encontrar nela uma vida melhor. A energia elétrica necessária para abastecer a cidade era

---

<sup>22</sup> Informação obtida em <http://www.socioambiental.org/inst/sem/billings/documentos.htm>, acesso em 25 de janeiro de 2006.

produzida pela Usina Hidroelétrica de Parnaíba, construída em 1901 no rio Tietê. No entanto, durante a estação da seca a produção de energia não era suficiente, pois havia menos água para movimentar as turbinas. Foi quando, em 1908, a Companhia Light and Power decidiu represar a água do rio Guarapiranga, afluente do rio Pinheiros, que serviria para gerar energia nas épocas de seca.

O Rio Guarapiranga foi transformado em um grande lago – a represa – com a finalidade de gerar energia elétrica.

A partir do começo do século XX, a região de Santo Amaro, em virtude de suas características, passa a ser também ocupada por habitações de veraneio, lazer e recreação, surgindo no local muitas chácaras de famílias abastadas e de especuladores imobiliários. As chácaras das famílias mais humildes foram compradas por especuladores e divididas em lotes para venda.

Até a década de 50 a população da região da represa era muito pequena e composta basicamente pelas chácaras de alto padrão e moradias dos descendentes dos antigos trabalhadores das fazendas de café.

No entanto, a seguir, os loteamentos começaram a surgir por conta da enorme demanda de local de moradia para o afluxo de trabalhadores que em São Paulo chegaram. Sem um plano diretor que regulamentasse a ocupação de áreas importantes para a sustentabilidade da cidade a terra foi parcelada e vendida a preços acessíveis à população que não podia pagar aluguel nas áreas centrais da cidade de São Paulo, desconfigurando a disposição espacial inicial do local.

Atualmente vivem na região cerca de 1,6 milhão de habitantes. Apesar da área de mananciais necessitar de preservação para garantir o abastecimento de água da cidade, a contrario senso é o local que apresenta o maior índice de crescimento das ocupações com fins de moradia no município de São Paulo.<sup>23</sup>

Sendo assim, o equilíbrio da região está sendo ameaçado dia a dia. Segundo notícia de um jornal local, a cada dia há 64 novos moradores instalados na região da bacia, a imensa maioria em casas construídas ilegalmente em áreas de preservação e muitas sem rede de saneamento.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> QUEIROZ, Eliane e CHIARATTO, Almir. *A Represa de Guarapiranga*. In [http://www.partes.com.br/meio\\_ambiente/memoria.htm](http://www.partes.com.br/meio_ambiente/memoria.htm). Acesso em 19 de dezembro de 2005.

<sup>24</sup> Notícia do jornal Folha de São Paulo. Informação obtida em <http://www.moradia.org.br/moradia/clipping/VisualizarClipping.php?id=2993>. Acesso em 19 de dezembro de 2005.

Recente diagnóstico<sup>25</sup> registra que em 2000, havia 766 mil pessoas vivendo na área da bacia, que engloba a zona sul da capital paulista e outros seis municípios.

Revela também que o crescimento da região é fruto de novas invasões a áreas que deveriam ser protegidas. Segundo Marussia Whately, coordenadora do Programa Mananciais do Instituto Sócio-Ambiental (ISA), as invasões continuam e as pessoas que vivem nessas áreas invadidas não dispõem de uma rede adequada de saneamento básico, portanto todo o seu esgoto é diretamente despejado na água da represa, sem qualquer tratamento.

A principal conclusão do estudo foi a de que a ausência de saneamento, o crescimento urbano e de atividades humanas comprometem mais da metade da Bacia Hidrográfica de Guarapiranga, o segundo manancial mais importante da Região Metropolitana de São Paulo.<sup>26</sup>

Além disso, consta no diagnóstico que a represa de Guarapiranga está cada vez menor: em 30 anos sua área encolheu em 20%. A bacia da Guarapiranga vem sendo desmatada, alterada, ocupada e urbanizada em ritmo crescente e sem planejamento ou controle algum. Os dados do ISA demonstram, por exemplo, que a população residente na bacia aumentou em 210 mil pessoas no período de 1991 a 2000 (um aumento de quase 40%) e que quase 20% da região já está totalmente urbanizada.

A tendência da ocupação atual, segundo o referido diagnóstico, é o desmatamento de áreas para usos diversos, o surgimento gradual de núcleos de moradia e o adensamento progressivo destes núcleos. 42% do território sofre algum tipo de intervenção humana que dá origem aos núcleos habitacionais que se adensam, muitas vezes em locais proibidos ou perigosos, como encostas ou perto de corpos d'água.

Cerca de 37% das áreas de preservação permanente inseridas na bacia foram invadidas ou ocupadas, demonstrando a gravidade do processo experimentado pela represa.

---

<sup>25</sup> O diagnóstico sobre a represa de Guarapiranga foi realizado pela organização não-governamental Instituto Socioambiental (ISA) e denomina-se “Guarapiranga 2005 – Diagnóstico Socioambiental Participativo” e está disponível no *site* [www.socioambiental.org](http://www.socioambiental.org), acesso em 19 de janeiro de 2006.

<sup>26</sup> “Diagnóstico Socioambiental revela Guarapiranga cada vez mais degradada”. In <http://www.socioambiental.org/nsa/detalhe?id=2167>.

Durante a década de 1990, foi desenvolvido pelo governo do estado de São Paulo a maior intervenção já ocorrida em área de manancial: o Programa de Recuperação Ambiental da Guarapiranga, com investimentos superiores a US\$ 300 milhões financiados pelo Banco Mundial. Eram objetivos do programa: assegurar a qualidade da água do manancial para o abastecimento da região metropolitana de São Paulo, desenvolver a capacitação técnica, financeira e institucional para a gestão da bacia e melhorar a qualidade de vida de seus habitantes, otimizando e expandindo a infra-estrutura urbana e de saneamento, além de executar medidas de recuperação e proteção ambiental, como intervenções em áreas degradadas e implantação de parques.

No entanto, apenas metade dos domicílios da bacia da Guarapiranga conta com algum sistema de coleta de esgoto. E a maioria desse esgoto continua sendo despejada na represa, já que não há redes para transportá-lo até estações de tratamento.

A Represa Billings, por sua vez, reservatório artificial construído na década de 20 pela Light and Power para geração de energia elétrica na usina de Henry Borden no município de Cubatão, passou a ser utilizada como manancial de água potável após mais de 30 anos do início de sua construção, quando em 1958 é inaugurada a Estação de Tratamento de Água - ETA, em São Bernardo do Campo, para abastecer as cidades de Diadema e São Bernardo. Além dos rios da região, o reservatório Billings é alimentado essencialmente por águas da bacia do Tietê, aduzida pelo canal dos rios Pinheiro e Grande.

A Represa Billings é um dos maiores reservatórios de água da Região Metropolitana de São Paulo. Tem aproximadamente 100 Km<sup>2</sup> e sua bacia hidrográfica estende-se por mais de 500 km<sup>2</sup>, nos municípios de Ribeirão Pires, Diadema, Rio Grande da Serra, São Bernardo do Campo, Santo André e São Paulo.

As ocupações na área já vêm ocorrendo há décadas por atividades extrativistas ou para o lazer, mas foi a partir de 1988 que o processo de ocupação desordenada por loteamentos clandestinos de populações de baixa renda teve início.

Atualmente, aproximadamente 700 mil pessoas vivem no entorno da Represa Billings, gerando problemas ambientais devido ao lançamento de esgotos domésticos e ao desmatamento de áreas verdes.

Estudo realizado pelo Instituto Socioambiental mostra que a Bacia Hidrográfica da Billings perdeu, no período de 1989 a 1999, mais de 6% de sua cobertura vegetal, enquanto a expansão urbana foi de 48%.<sup>27</sup>

Diante desses problemas envolvendo a área que compreende as Represas Billings e Guarapiranga, foram instituídos programas pelo Governo do Estado de São Paulo.

O Programa Guarapiranga, instituído em 1992, possibilitou que cerca de 22 mil famílias deixassem de viver em favelas, 459 hectares de áreas foram preservados, seis parques foram construídos e novos aterros sanitários inaugurados. Esse conjunto de ações contribuiu de maneira eficaz para a melhoria da qualidade da água. Além da Represa Guarapiranga, a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo, a Sabesp, desenvolve ações de recuperação e conservação de outros mananciais da Região Metropolitana de São Paulo, como a Represa Billings e o Sistema Cantareira.<sup>28</sup>

O Programa Guarapiranga é complexo, pois envolve diversos órgãos municipais e estaduais, sendo que a Sabesp se empenha em possibilitar a ampliação do sistema de coleta e afastamento de esgotos que poluem a água, além de desenvolver projetos e estudos tecnológicos para melhorar a qualidade dos serviços na região. O seu objetivo principal é “assegurar a qualidade da água do manancial para fins de abastecimento da Região Metropolitana de São Paulo” e para isso conta, entre outras ações, com a recuperação urbana, a proteção ambiental, visando, principalmente, a melhora na qualidade de vida da população.<sup>29</sup>

A recuperação urbana da região optou pela permanência da população no local, urbanizando as favelas, pois os custos da remoção seriam elevados, tanto financeira quanto socialmente. Apenas algumas famílias foram removidas, quando o espaço era necessário para a implantação de infra-estrutura

---

<sup>27</sup> Disponível em <http://www.socioambiental.org/esp/agua/pgn/noticias.html>. Acesso em 12 de janeiro de 2006.

<sup>28</sup> Os programas realizados pela Sabesp encontram-se disponíveis em [http://www.sabesp.com.br/sabesp\\_ensina/intermediario/urbanizacao/default.htm](http://www.sabesp.com.br/sabesp_ensina/intermediario/urbanizacao/default.htm). Acesso em 12 de janeiro de 2006.

<sup>29</sup> YAMAZAKI, Dirceu Rioji e outros. *Programa de Saneamento Ambiental da Bacia do Guarapiranga em São Paulo*. In BONDUKI, Nabil (org.). *Habitat: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*, p.116 a 128.

Como resultado das intervenções, além do reordenamento do espaço, houve a integração dos núcleos de favelas à malha urbana da cidade na forma de novos bairros, o que propiciou um maior equilíbrio na paisagem urbana. Por outro lado, com o desenvolvimento de atividades de educação ambiental, o meio ambiente passou a ser preservado pelos próprios moradores, havendo uma “mudança de *status* da condição de habitante para cidadão partícipe”.<sup>30</sup>

O Projeto Billings, por sua vez, compreende o monitoramento e controle da qualidade da água utilizada para abastecimento público.

Com a experiência que vem sendo adquirida na realização desses projetos, pode-se notar a importância da concepção de que moradia e meio ambiente podem estar em equilíbrio. Além disso, merece destaque a afirmação de que os custos da remoção de moradores são elevados e que a manutenção em seu local de origem acarreta resultados mais benéficos tanto financeira quanto socialmente, afastando a idéia retrógrada de que a remoção é a alternativa para garantir a preservação ambiental.

É nítida a efetivação, no caso do Programa Guarapiranga, do princípio da função social da propriedade, pública e privada, e do princípio da sustentabilidade das cidades.

Ante os casos expostos, tanto do Instituto de Pesquisas Jardim Botânico quanto o das ocupações em torno dos mananciais da região metropolitana de São Paulo, é incrível perceber a integração existente entre o homem e o ambiente, a consciência da população que ocupa as áreas em relação à importância da sua preservação. Isso demonstra a plena possibilidade de realização do direito à cidade, tutelando-se, simultaneamente, o direito à moradia e o direito ao meio ambiente.

Assim, a manutenção dos moradores no local em que se encontram é possível e deve ser a opção adotada, uma vez que atende ao interesse público de realização do direito à cidade.

Nesse aspecto os projetos de regularização implantados nas áreas do entorno das Represas Billings e Guarapiranga são louváveis, pois promoveram a conciliação entre os interesses sociais e ambientais. Houve um encontro das

---

<sup>30</sup> YAMAZAKI, Dirceu Rioji e outros. *Programa de Saneamento Ambiental da Bacia do Guarapiranga em São Paulo*. In BONDUKI, Nabil (org.). *Habitat: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*, p.116 a 128.

agendas “verde” e “marrom”, sem que para isso tivesse que se fazer uma opção entre uma ou outra.

No contexto das cidades contemporâneas, especialmente as grandes metrópoles como o Rio de Janeiro e São Paulo, promover essa integração é uma premente necessidade, deixando cada vez mais clara a relevância do papel do Plano Diretor e do planejamento urbano, que possibilitam a utilização das áreas já existentes e dos serviços já disponíveis para garantir a todos a realização dos seus direitos de cidadãos.

### 2.3

#### **Direito à Moradia como direito humano, social e coletivo**

Os direitos humanos adquiriram grande importância no cenário contemporâneo. Todo interesse humano, toda necessidade ligada ao ser humano, torna-se relevante no mundo atual.

Jack Donnelly, de forma bastante objetiva, entende que direitos humanos

“são, literalmente, os direitos que se têm simplesmente como ser humano. Como tal, tratam-se de direitos iguais e inalienáveis: iguais porque somos todos igualmente seres humanos; inalienáveis porque, não importa quão desumanos nós sejamos em nossos atos ou na forma de sermos tratados, não podemos ser nada além de seres humanos”.<sup>31</sup>

Nessa perspectiva oferecida por Donnelly, em que não se levam em conta os atos dos seres humanos para que eles tenham seus direitos tutelados, é que se percebe o alcance indiscriminado dos direitos humanos, tanto na perspectiva dos seus titulares quanto no extenso rol de direitos que abrange. Isso porque as necessidades humanas são as mais variadas possíveis, ainda mais numa sociedade plural como a que vivemos, em que os anseios sociais tornam-se ainda mais variados dadas as diferentes condições de indivíduos e grupos, devendo todos estar amparados pelo direito.

E dentre o rol de direitos humanos, destaca-se, privilegiadamente, o direito à moradia. Isso porque, tendo em vista os problemas que o atingem, existe uma preocupação internacional no sentido de protegê-lo, que vem se manifestando por

---

<sup>31</sup> DONNELLY, Jack. *Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento*. In PINHEIRO, Paulo Sérgio e GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Direitos Humanos no Século XXI*, p. 174.

meio da promulgação de Tratados Internacionais<sup>32</sup> que visam garantir o direito à habitação para todos.

Embora o processo internacional de afirmação dos direitos humanos nos tratados tenha sido iniciado logo após o fim da II Guerra Mundial<sup>33</sup>, no Brasil, somente a partir do processo de democratização do país, deflagrado em 1985, é que se começou a ratificar os tratados internacionais de direitos humanos. E, segundo Flávia Piovesan<sup>34</sup>, esses tratados internacionais<sup>35</sup>, uma vez ratificados, entram no ordenamento jurídico brasileiro com hierarquia de norma constitucional, adquirindo aplicabilidade imediata.<sup>36</sup>

Com a ratificação dos tratados, passa, então, a existir a responsabilidade dos Estados pelo cumprimento dos preceitos ali dispostos, ainda que o ordenamento jurídico interno não esteja totalmente adaptado e condizente com os tratados internacionais. No entanto, essa adaptação terá que existir, a fim de que os direitos humanos internacionalmente protegidos não se vejam violados dentro dos países que, inclusive, já aderiram aos tratados.<sup>37</sup>

<sup>32</sup> “Os tratados internacionais de direitos humanos têm como fonte um campo do Direito extremamente recente, denominado “Direito Internacional dos Direitos Humanos”, que nasceu como resposta às atrocidades e aos horrores cometidos pelo nazismo”. In PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*, p. 22.

<sup>33</sup> Costas Douzinas, defendendo que os direitos humanos entraram no cenário mundial após a II Guerra Mundial, acentua que nesse momento houve uma passagem do direito natural para os direitos humanos devido a reposição de suas bases filosóficas e suas fontes institucionais. Segundo ele, antes desse marco, todo o direito era direito positivo, estando, portanto, determinado exclusivamente pelo legislador e pelas cortes dos vários países. Porém, ficara provado que tentar garantir os direitos humanos por meio somente de atos legislativos não foi eficaz. Isso porque, mesmo diante das leis postas, as pessoas puderam votar em regimes e partidos determinados a violar direitos humanos, como Hitler na Alemanha e Milocevic na Iugoslávia. Assim, Douzinas vê os direitos humanos internacionais como algo determinado pelo povo e que os governantes tem que expressar. A partir do momento que um país assina um tratado internacional de proteção aos direitos humanos, ele assume que aquela lei torna-se universal em matéria de dignidade humana. Assim, foi apenas após a II Guerra que os direitos humanos tornaram-se expressivos no mundo. DOUZINAS, Costas. *The Triumph of Humanity: from 1789 to 1989 and from natural to human rights*. In ibidem. *The End of Human Rights – critical legal thought at the turn of the century*. Oxford: Hard Publishing, 2000.

<sup>34</sup> PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*, p. 37.

<sup>35</sup> Os tratados internacionais são, dessa forma, a principal fonte de obrigação do Direito Internacional. O termo “tratado” é genérico e usado para incluir as convenções, os pactos, as cartas e demais acordos internacionais. Os tratados, são, assim, acordos internacionais celebrados entre sujeitos de Direito Internacional, sendo regulados pelo regime jurídico do Direito Internacional. PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*, p. 66.

<sup>36</sup> A Emenda Constitucional n. 45/2004, embora prevendo procedimento rígido, confirmou esse posicionamento ao acrescentar um §3º ao artigo 5º, da Constituição Federal. Segundo ele: “Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”.

<sup>37</sup> E conforme destaca Antônio Augusto Cançado Trindade, “ao ratificar os tratados de direitos humanos, os Estados-Partes contraem, a par das obrigações específicas relativas a cada um dos

É certo, assim, que os tratados de direitos humanos vinculam os Estados que os adotam, obrigando o seu cumprimento a nível nacional, representando, hoje, um dos principais instrumentos de que se vale o Direito Internacional Humanitário para estar presente em grande parte dos países do mundo e formar uma teia internacional de proteção dos direitos humanos.

Está clara, portanto, a importância dos tratados internacionais na proteção dos direitos humanos, não se podendo negar também que é essencial o trabalho dos Estados a nível nacional para garantir o cumprimento desses preceitos internacionalmente adotados, seja por meio de políticas públicas de promoção dos direitos humanos, seja através da adaptação de seu ordenamento jurídico interno às diretrizes internacionais, por meio da atuação tanto do Legislativo quanto do Judiciário.

E tendo sido constatado que o direito à moradia faz parte do rol de direitos humanos, é importante destacar os tratados internacionais que se preocuparam em assegurar-lhe proteção.

Primeiramente, temos os tratados “gerais” que tutelam o direito à moradia. Utiliza-se aqui a expressão “geral”, porque os tratados e declarações compilados se referem à proteção dos direitos humanos como um todo, ressaltando, dentre outros direitos, a necessidade de garantir a moradia. São eles: a Declaração sobre os Fins e Objetivos da Organização Internacional do Trabalho (documento anexo à Convenção nº 80 da OIT)<sup>38</sup>, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1948<sup>39</sup>, a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948<sup>40</sup>, a

---

direitos protegidos, a obrigação geral de adequar seu ordenamento jurídico interno às normas internacionais de proteção”. TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *O Direito Internacional em um mundo em Transformação*, p. 702.

<sup>38</sup> O item III, “i” da Declaração assim encontra-se redigido: “A Conferência proclama solenemente que Organização Internacional do Trabalho tem a obrigação de auxiliar as Nações do Mundo na execução de programas que visem a: (...) obter um nível adequado de alimentação, **de alojamento**, de recreação e de cultura; (...)” (grifos nossos).

<sup>39</sup> Em seu artigo XI, a Declaração Americana trouxe a seguinte previsão: “Toda pessoa tem direito a que sua saúde seja resguardada por medidas sanitárias e sociais, relativas à alimentação, roupas, **habitação** e cuidados médicos correspondentes ao nível permitido pelos recursos públicos e os da coletividade”. (grifos nossos)

<sup>40</sup> A Declaração Universal dos Direitos do Homem previu em seu artigo XXV: “Todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, **habitação**, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice, ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. (...) A maternidade e a infância tem direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozarão da mesma proteção social”. (grifos nossos)

Carta Internacional Americana de Garantias Sociais de 1948<sup>41</sup>, a Declaração dos Direitos da Criança de 1959<sup>42</sup>, a Carta Social Européia de 1961<sup>43</sup>, a Convenção n° 117 de 1962<sup>44</sup>, a Carta Encíclica *Pacem in Terris* de 1963<sup>45</sup>, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial de 1965<sup>46</sup>, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966<sup>47</sup> e a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação

<sup>41</sup> A Carta previu em seu artigo 5º: “Os trabalhadores têm direito de participar na distribuição equitativa do bem-estar nacional, obtendo a preços razoáveis os artigos alimentícios, de vestuário e **habitação** indispensáveis. Para alcançar estas finalidades, o Estado deve aceitar a criação e funcionamento de granjas e restaurantes populares e de cooperativas de consumo e de crédito, e organizar instituições destinadas ao fomento e financiamento daquelas granjas e estabelecimentos, assim como a **distribuição de casas baratas, cômodas e higiênicas** para trabalhadores, empregados e camponeses”. (grifos nossos)

<sup>42</sup> A Declaração trouxe a previsão da proteção do direito à habitação em relação ao segmento especial da sociedade que são as crianças em seu Princípio 4º: “A criança gozará os benefícios da previdência social. Terá direito a crescer e criar-se com saúde; para isto, tanto à mãe como à criança serão proporcionados cuidados pré e pós-natais. A criança terá direito à alimentação, **habitação**, recreação e assistência médica adequadas”. (grifos nossos) Esse documento fora ratificado pelo Brasil em 24 de setembro de 1990.

<sup>43</sup> A Carta Social Européia na sua Parte II, artigo 16 também demonstrou a preocupação em preservar o direito à moradia como direitos humanos: “A fim de realizar as condições de vida indispensáveis para um pleno desenvolvimento da família, célula fundamental da sociedade, as Partes Contratantes se comprometem a promover a proteção econômica, jurídica e social da família, em especial mediante benefícios sociais e familiares, disposições fiscais, de **apoio à construção de moradias adaptadas às necessidades das famílias**, de ajuda aos casais jovens, ou de qualquer outra medida adequada”. (grifos nossos) Esse tratado entrou em vigor em 1965 e foi completada em 5 de maio de 1988, ocasião em que foram adicionados outros direitos em matéria social. Porém, foi em 1966 que a Carta Européia consagrou, dentre outros, expressamente, o direito à moradia.<sup>43</sup>

<sup>44</sup> A Convenção n. 117 trata dos Objetivos e Normas Básicas da Política Social e trouxe previsto no item 7 do seu artigo 11: “(...) Nos casos em que a alimentação, **a habitação**, o vestuário e outros suprimentos e serviços essenciais constituam parte da remuneração, a autoridade competente tomará todas as medidas práticas e possíveis para assegurar que os mesmos sejam adequados e seu valor em espécie seja calculado com exatidão”. (grifos nossos)

<sup>45</sup> No item 11 da Carta Encíclica *Pacem in Terris* consta: “(...) E, ao nos dispormos a tratar dos direitos do homem, advertimos, de início, que o ser humano tem direito à existência, à integridade física, aos recursos correspondentes a um digno padrão de vida: tais são especialmente o alimento, o vestuário, **a moradia**, o repouso, a assistência sanitária, os serviços sociais indispensáveis. Segue-se daí que a pessoa tem também o direito de ser amparada em caso de doença, de invalidez, de viuvez, de velhice, de desemprego forçado, e em qualquer outro caso de privação dos meios de sustento por circunstâncias independentes de sua vontade”. (grifos nossos)

<sup>46</sup> A Convenção traz no seu artigo V, “e”, III: “De conformidade com as obrigações fundamentais enunciadas no artigo II, os Estados-Partes comprometem-se a proibir e a eliminar a discriminação racial em todas as suas formas e a garantir o direito de cada um à igualdade perante a lei sem distinção de raça, de cor ou de origem nacional ou étnica, principalmente no gozo dos seguintes direitos: (...) e) direitos econômicos, sociais e culturais, principalmente: (...) III) **direito à habitação**; (...)”. (grifos nossos) Esta convenção fora ratificada pelo Brasil em 27 de março de 1968 e promulgada pelo Decreto n° 65.810, de 8 de dezembro de 1969.

<sup>47</sup> O Pacto merece aqui grande destaque devido ao fato de ser o primeiro a tratar especificamente dos direitos sociais. Assim, seu artigo 11 prescreve: “1º. Os Estados-Partes no presente Pacto reconhecem o direito a toda pessoa a um nível de vida suficiente para ela e sua família, compreendendo a alimentação, vestuário e **habitação** suficientes, assim como a uma melhoria constante das suas condições de existência. Os Estados –Partes tomarão as medidas apropriadas para assegurar a realização deste direito e reconhecem para este efeito a importância essencial de

contra a Mulher de 1979<sup>48</sup>.

Existem, ainda, dois documentos específicos de tutela internacional do direito à moradia: o primeiro é resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, Habitat II, realizada em Istambul (1996); e o segundo é a Carta Mundial do Direito à Cidade, resultado do Fórum Social das Américas realizado em Quito (julho, 2004) e finalmente assinada no Fórum Social realizado em Porto Alegre (janeiro, 2005).

Esses documentos foram escolhidos para análise especial devido a sua atualidade e especificidade, sendo que representam também marcos no direito internacional humanitário no que tange à proteção de direitos sociais e à manutenção da qualidade de vida nas cidades, demonstrando uma recente preocupação das organizações internacionais com a urbanização desregulada.

A Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos foi realizada em junho de 1996 em Istambul. Anteriormente já havia sido realizada uma primeira conferência Habitat, na qual foi criada a Agência Habitat, cujo perfil inicial era o tratamento das situações críticas de habitações ocasionadas por desastres naturais, guerras civis e conflitos urbanos. A sua atuação inicial havia sido focada na necessidade promover um teto, uma moradia para as pessoas refugiadas e desabrigadas. A segunda Conferência, a Habitat II, por sua vez, possuiu como temas globais: “Adequada Habitação para todos” e “O desenvolvimento de assentamentos humanos em um mundo em urbanização”. A conferência teve como principal foco adotar uma agenda, que recebeu o nome de Agenda Habitat, que por sua vez estabelece um conjunto de princípios, metas,

---

uma cooperação internacional livremente consentida. (...). (grifos nossos). O Brasil somente ratificou este pacto em 24 de janeiro de 1992, conforme dados disponibilizados pelas Nações Unidas. Disponível em [www.onu.org](http://www.onu.org). Acesso em 03 de dezembro de 2004. Entretanto, segundo Comparato, o Brasil ratificou este tratado pelo Decreto Legislativo nº 226, 12 de dezembro de 1991, e promulgou-o pelo Decreto nº 592, de 6 de dezembro de 1992. In COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*, p. 275.

<sup>48</sup> A Convenção no seu artigo 14, 2, “h”, conta com a seguinte disposição: “Os Estados-Partes adotarão todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher nas zonas rurais a fim de assegurar, em condições de igualdade entre homens e mulheres, que elas participem no desenvolvimento rural e dele se beneficiem, e em particular assegurar-lhes-ão o direito a: (...) h) gozar de condições de vida adequadas, particularmente nas esferas da **habitação**, dos serviços sanitários, da eletricidade e do abastecimento de água, do transporte e das comunicações”. (grifos nossos) Esta Convenção fora ratificada pelo Brasil em 01 de fevereiro de 1984, segundo [www.onu.org](http://www.onu.org). Acesso em 03 de dezembro de 2004.

compromissos e um plano global de ação, visando orientar os esforços nacionais e internacionais no campo de melhoria dos assentamentos humanos.<sup>49,50,51</sup>

A Carta segue o seguinte roteiro: primeiramente traz a Declaração de Istambul sobre assentamentos humanos; depois traz o Programa Habitat, que é composto por um Preâmbulo, dos Objetivos e Princípios, dos Compromissos – moradia adequada para todos, assentamentos humanos sustentáveis, habitação e participação, igualdade entre o homem e a mulher, financiamento da moradia e os assentamentos humanos, cooperação internacional e avaliação dos progressos - dos Planos de Ação Mundial (estratégias para a aplicação) – que trata da moradia adequada para todos, do desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos num mundo em processo de urbanização, do fomento da capacidade e

<sup>49</sup> Disponível em [www.utp.br](http://www.utp.br) em 03 de dezembro de 2004.

<sup>50</sup> Como a Agenda Habitat possui um texto bastante extenso, não seria prudente descrevê-lo totalmente neste trabalho. No entanto, a seguir, serão destacados alguns aspectos considerados mais relevantes do texto para que se possa ter uma visão um pouco mais esclarecedora sobre o que vem a ser a Agenda Habitat e o que ela tem privilegiado. Primeiramente, pretende-se destacar o item que explicita quais os princípios seguidos pela Agenda Habitat II: “**Capítulo II – Objetivos y principios:** (...) 25. Nosotros, los Estados participantes en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), suscribimos una visión política, económica, ambiental, ética y espiritual de los asentamientos humanos basada en los **principios de igualdad, solidaridad, asociación, dignidad humana, respeto y cooperación**. Adoptamos los objetivos y principios de una vivienda adecuada para todos y el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en un mundo en proceso de urbanización”.<sup>50</sup> (grifos nossos). Quanto aos objetivos seguidos: “(...) 40. Asimismo nos comprometemos a perseguir los siguientes objetivos: (...) b) garantizar la seguridad jurídica de la tenencia y la **igualdad de acceso a la tierra para todos**, incluidas las mujeres y las personas que viven en la pobreza; y emprender reformas legislativas y administrativas para garantizar a la mujer un acceso pleno y equitativo a los recursos económicos, en particular el derecho a la herencia y a la propiedad de tierras y bienes y el acceso al crédito, los recursos naturales y las tecnologías apropiadas; (...) e) **fomentar el acceso amplio y no discriminatorio a servicios de financiación de la vivienda abiertos**, eficientes, eficaces y apropiados para todos, comprendida la movilización de nuevos recursos financieros y de otro tipo -públicos y privados- para el desarrollo de la comunidad; (...) h) **aumentar la oferta de viviendas asequibles fomentando y estimulando la propiedad de viviendas asequibles y aumentando la oferta de viviendas asequibles de alquiler o de propiedad comunal, cooperativa o de otro tipo mediante la asociación de la iniciativa pública, privada y comunitaria, y crear y promover incentivos en el mercado respetando debidamente los derechos y obligaciones de inquilinos y propietarios;** (...) j) **erradicar la discriminación en el acceso a la vivienda y los servicios básicos por cualquier motivo**, como raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, bienes, nacimiento u otra condición; debe ofrecerse la misma protección contra la discriminación por motivos de discapacidad o edad; y garantizar la protección jurídica contra tal discriminación; (...) n) **proteger a todas las personas contra los desalojamientos forzados que sean contrarios a la ley**, tomando en consideración los derechos humanos, y garantizar la protección y reparación judicial en esos casos; cuando los desahucios sean inevitables tratar, según corresponda, de encontrar otras soluciones apropiadas”. (grifos nossos)

<sup>51</sup> Edésio Fernandes considera que a Agenda Habitat “clama por ação integrada no sentido de prover moradia adequada para todos, sempre dentro do marco do desenvolvimento sustentável e no contexto de um mundo em crescente urbanização”. In FERNANDES, Edésio. *Estatuto da Cidade: Promovendo o Encontro das Agendas “Verde” e “Marrom”*, p. 296.

desenvolvimento institucional, da cooperação e coordenação internacionais e da aplicação e seguimento do Programa Habitat.

E conforme precisamente interpretado por Comparato, os objetivos sociais do Programa Habitat são interdependentes,

“de sorte que a não-realização de um deles compromete a realização de todos os outros. A Conferência sobre os Assentamentos Humanos reafirmou como objetivos universais a garantia de uma habitação adequada para todos, e o estabelecimento de assentamentos humanos mais seguros, saudáveis, habitáveis, equitativos, sustentáveis e produtivos. Declarou que o desenvolvimento urbano e o desenvolvimento rural são interdependentes, salientando que a melhoria do habitat urbano pressupõe uma infra-estrutura adequada, no tocante a serviços públicos de saneamento e transporte, o respeito constante aos ecossistemas, bem como a ampliação das oportunidades de emprego”.<sup>52</sup>

Outro documento específico de grande importância no estudo do direito à moradia e do direito à cidade na contemporaneidade é a Carta Mundial do Direito à Cidade. Resultado de um movimento que une entidades governamentais e não-governamentais do Brasil e do exterior, a Carta pelo Direito à Cidade tem como objetivo fomentar um novo Direito urbano. A ênfase é na dimensão local e em novas formas de direito coletivo e de gestão democrática dos territórios.

A elaboração da Carta Pelo Direito à Cidade foi iniciada no Fórum Social Mundial de 2001, quando um abrangente conjunto de instituições e entidades organizou o *Seminário Mundial pelo Direito à Cidade contra a Desigualdade e Discriminação*. A iniciativa teve como exemplo a *Carta Européia sobre os Direitos do Homem na Cidade* (Saint-Dennis, maio de 2000). Na ocasião, foram definidas estratégias de aprofundamento e continuidade da iniciativa.

Para entender melhor a Carta Mundial, é preciso compreender o ambiente em que ela surgiu. Assim, parte-se para uma breve exposição acerca do que é o Fórum Social Mundial, um processo em construção, demandando constante planejamento, organização, trabalho, transformações.

Desde a manifestação em Seattle contra reunião da OMC, os Fóruns Sociais Mundiais que seguiram afirmaram-se contra a agenda econômica internacional, voltando as atenções para discussões concernentes a uma agenda social, há muito relegada a segundo plano nas discussões governamentais internacionais.

---

<sup>52</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação História dos Direitos Humanos*, p. 334.

O lema “Um outro mundo é possível”, presente na primeira reunião do Fórum, demonstrou qual o perfil que se queria buscar atingir, admitindo para isso a representatividade e participação de movimentos sociais e da população diretamente nas suas mais diversas atividades, como seminários, conferências, painéis, oficinas, etc.

No entanto, quanto a sua definição propriamente dita, pairam ainda muitas dúvidas, uma vez que podemos encontrar as mais diversas concepções sobre algo que não tem precedentes na história, bem como é possível afirmar que uma eventual conceituação virá, com certeza, carregada de implicações intelectuais e políticas.<sup>53</sup>

O Fórum Social se autodefine, em sua Carta de Princípios, como um espaço de encontro e intercâmbio de experiências, de debate democrático de idéias e de articulação de propostas de ação de movimentos sociais, ONGs, redes de ativistas e demais organizações da sociedade civil que se opõem a organização neoliberal, ao domínio imperial e a guerra.<sup>54</sup>

Conforme destaca José María Gómez, na realidade, o Fórum Social Mundial não é um “hacedor de movimientos y organizaciones sociales de los más variados tipos y procedências, sino que desempeña, en la mejor de las hipótesis, el papel de facilitador o de cristizador de los mismos”. Por outro lado, acentua também que não se pode negar o seu caráter de “movimento dos movimentos”.<sup>55</sup>

O fato é que o Fórum Social Mundial pela sua heterogeneidade de concepções, interesses, grupos, organizações e representações tem tido um significativo desempenho no movimento contra-hegemônico internacional.

---

<sup>53</sup> GÓMEZ, José María. *De Porto Alegre a Mumbai. El Foro Social Mundial y los retos del movimiento altermundialista*. In CECENÑA, Ana Esther (compiladora). *Hegemonias y emancipaciones en el siglo XXI*, p. 173 a 196.

<sup>54</sup> “Presentándose como un espacio de intercambio, debate y articulación de movimientos y organizaciones de la sociedad civil de todos los países del mundo, el FSM no pretende, sin embargo, erigirse “em instancia de representación de la sociedad civil mundial”. Por eso afirma que sus reuniones no tienen carácter deliberativo y que “nadie estará autorizado a manifestar en nombre del Foro y en cualquiera de sus encuentros, posiciones que fueran atribuídas a todos sus participantes (...)” GÓMEZ, José María. *De Porto Alegre a Mumbai. El Foro Social Mundial y los retos del movimiento altermundialista*. In CECENÑA, Ana Esther (compiladora). *Hegemonias y emancipaciones em el siglo XXI*, p. 173 a 196.

<sup>55</sup> GÓMEZ, José María. *De Porto Alegre a Mumbai. El Foro Social Mundial y los retos del movimiento altermundialista*. In CECENÑA, Ana Esther (compiladora). *Hegemonias y emancipaciones en el siglo XXI*, p. 173 a 196.

Voltando à Carta Mundial do Direito à Cidade, entre as instituições e redes signatárias estão o Fórum Nacional de Reforma Urbana, o Fórum Nacional de Luta pelo Saneamento Ambiental, o Habitat International Coalition (HIC), a Secretaria Latino Americana de la Vivenda Popular (Selvip) e o Programa de Gestão Urbana da ONU (PGU).

A importância da Carta reside no fato da cidade ser o espaço político, produtivo e reprodutivo da vida social e do cotidiano mais expressivo no mundo atual. Trata-se de um espaço de construção dos direitos. Uma nova concepção de cidade, ligada à luta pelo direito à cidade e pela justiça socioambiental, se corporifica em uma nova institucionalidade jurídica, que valoriza a participação e a autonomia, discute o direito social da propriedade e promove novos hábitos de convivência cidadã. O desafio é construir uma cidade que seja solidária, democrática, justa e inclusiva.

Entre as questões de interesse, estão a violência urbana e o desenvolvimento local; a elaboração de uma política urbana estruturada que vá além das políticas habitacionais; a criação de novas bases de economia solidária; o habitat social; e a implementação de fóruns de debate e discussão, capacitando novas lideranças e permitindo novas articulações entre instituições do *asfalto* e das favelas.<sup>56 57</sup>

A Carta Mundial do Direito à Cidade congrega em seu texto a proteção do direito à moradia, instrumentos de proteção ao direito à cidade; declara quais são os princípios do direito à cidade; trata do desenvolvimento urbano equitativo e sustentável; da participação no orçamento da cidade; da transparência na gestão da cidade; do direito à informação pública; da liberdade e integridade; da participação política; do direito de associação, reunião, manifestação e uso democrático do espaço público urbano; do direito à justiça; da segurança pública e a convivência pacífica solidária e multicultural; do acesso aos serviços públicos domiciliares e urbanos; do direito ao transporte público e mobilidade urbana; do direito à educação, ao trabalho, à cultura e ao lazer, à saúde, ao meio ambiente; e finaliza com artigos que tratam de medidas de implementação e supervisão do direito à cidade; lesão do direito à cidade; exigibilidade do direito à cidade e, por fim, dos compromissos provenientes da Carta Mundial do Direito à Cidade.

---

<sup>56</sup> Disponível em [www.fase.org.br](http://www.fase.org.br). Acesso em 25 de novembro de 2004.

<sup>57</sup> A Carta Mundial do Direito à Cidade traz consigo a previsão de proteção e promoção do direito à moradia, conforme consta de seu artigo XIV.

É interessante aqui fazer uma ressalva acerca dos compromissos assumidos na Carta pelas organizações sociais, governos nacionais e locais e organismos internacionais. Isso porque, se a efetividade da Carta poderia ser objeto de dúvidas e questionamentos, os compromissos nela descritos refutam a possibilidade do documento ser inócuo.

Na Carta os compromitentes afirmam que irão difundir amplamente o seu conteúdo e possibilitar a realização de espaços destinados à discussões acerca do direito à cidade e os direitos humanos que ela compreende. Além disso, eles assumem que irão trabalhar no sentido de ver o direito à cidade reconhecido internacionalmente como um direito humano, sendo que os governos nacionais e locais se comprometem a ratificar e aplicar pactos de direitos humanos e outros instrumentos internacionais que contribuam na construção do direito à cidade.

A carta representa um verdadeiro pacto dos mais diversos setores da sociedade e do Estado para a promoção do direito à cidade e da luta pela justiça urbano-ambiental em seus âmbitos local, regional e global.

O documento ainda é bastante recente, pois assinado em janeiro de 2005, porém promete ser promissor no tocante às mais variadas espécies de direitos sociais. Resta-nos contribuir para o sucesso do empreendimento, trabalhando a favor de sua divulgação, estudando suas disposições e reconhecendo a sua notoriedade, tendo em vista a pioneira iniciativa.

Durante a análise dos textos dos tratados internacionais, foi possível depreender que a afirmação dos direitos sociais como direitos humanos não foi simples. Isso porque, as necessidades dos países são as mais diversas possíveis, além da possibilidade dos Estados realizarem esses direitos também ser extremamente variável. Demonstra-se, portanto, que a efetivação dos direitos sociais trazidos nos pactos internacionais tem sua dificuldade principal ligada à atuação dos Estados, que, muitas vezes, apesar de signatários dos tratados, não se vinculam, realmente, a eles.

Em relação ao direito à moradia, especificamente, pode-se observar uma evolução na forma com que os tratados, convenções e cartas passaram a tratá-lo no decorrer do tempo.

Primordialmente, há um tratamento genérico, que apenas menciona o direito à habitação dentre uma série de outros, sem dar-lhe uma atenção especial. Entretanto, a partir da realização das conferências específicas sobre assentamentos

humanos, percebe-se uma preocupação mundial em garantir o direito à moradia dos seres humanos de forma mais efetiva. Com a Conferência, passa a existir uma preocupação não só em enunciar o direito à moradia como parte dos direitos humanos, como também é reconhecida a necessidade de criar programas e instrumentos de garantia para a sua efetivação.

Assim, tendo em vista o crescimento gradativo dos problemas habitacionais no mundo, está perfeitamente adequada a preocupação dos países em discutir a questão da moradia e das cidades. E isso é o que vem sendo feito nos Fóruns Sociais Mundiais realizados em que se discutem questões sociais de grande relevância para o mundo e são publicadas cartas de referência para a ação dos Estados em seus territórios.

Nesse aspecto, torna-se bastante adequada a colocação de Douzinas para quem os direitos humanos devem se realizar nos territórios dos Estados, pois é aí que são violados ou cumpridos.<sup>58</sup>

E muito embora o Brasil não seja signatário de diversos tratados ou ainda não tenha ratificado alguns, é importante que o país tome conhecimento desses diplomas e os tenha como paradigmas para sua atuação em programas sociais relativos não só à habitação, como também em outros setores.

Sendo assim, a materialização do direito à moradia está intimamente ligada à realização da dignidade humana a medida que se concebe tal direito não simplesmente como a existência física de um local para morar, mas também como o lugar onde se realizam diversos outros direitos inerentes aos seres humanos, como o direito à privacidade, à saúde, ao saneamento, ao lazer, aos transportes, entre outros.<sup>59</sup>

Dessa forma, preocupando-se com o conceito do direito à moradia, Perlingieri afirma que se pode falar dele no sentido de relações econômicas ou como aspecto de um unitário valor normativo que é a tutela da pessoa. Assim sendo, trata-se, simultaneamente, de um direito patrimonial e existencial.

---

<sup>58</sup> DOUZINAS, Costas. *The Triumph of Humanity: from 1789 to 1989 and from natural to human rights*. In *ibidem*. *The End of Human Rights – critical legal thought at the turn of the century*. Oxford: Hard Publishing, 2000.

<sup>59</sup> Nesse sentido, vale destacar o posicionamento de CAMMAROSANO, Márcio. *Fundamentos constitucionais do Estatuto da Cidade*. In DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/01)*, p. 25, segundo quem “falar em habitação, moradia, casa, lar, é falar em necessidade vital básica do ser humano, que a Constituição assegura como direito social, impondo-se ao legislador e ao administrador público dar-lhe densidade normativa e implementar políticas que lhe assegurem a mais plena eficácia”.

Concebido como direito ao acesso à propriedade da moradia, ele é um dos instrumentos, mas não o único, para realizar o gozo e a utilização da casa. Como direito existencial não incide apenas sobre a propriedade da moradia, mas também sobre as relações de uso, de moradia e aluguel.<sup>60</sup>

De acordo com o artigo 65, da Constituição Portuguesa interpretada por Canotilho e Vital Moreira, a habitação é um direito negativo, sob o ângulo de que não se poderá privar ninguém arbitrariamente da habitação ou impedi-lo de conseguir uma, abrindo-se, inclusive, a possibilidade de exercício do direito de defesa. Por outro lado, trata-se também de um direito positivo sob o aspecto de direito de obtê-la, traduzido na exigência das medidas e prestações estatais adequadas a realizar tal objetivo. Nesse sentido ele é propriamente um direito social, implicando em obrigações positivas do Estado, cujo não cumprimento pode e deve desencadear os mecanismos da inconstitucionalidade por omissão.<sup>61</sup>

Nesse sentido, compreendendo-o como um direito fundamental, constitucionalmente previsto, o direito à moradia deve ser garantido por uma prestação estatal, podendo, em caso de omissão do Estado, ser demandado perante o Poder Público.<sup>62</sup> Além disso, por derivar de norma constitucional, o direito à moradia tem eficácia direta e imediata.<sup>63</sup>

A Constituição portuguesa valoriza muito a noção de direito social. E a moradia, como direito social que é, está íntima e horizontalmente vinculada à concepção de dignidade da pessoa humana, sendo que abaixo de um certo nível de bem-estar material, social, de aprendizagem e de educação, considera-se que as pessoas não podem tomar parte na sociedade como cidadãos e, muito menos, como cidadãos iguais. Além disso, a efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais não se reduz a um simples “apelo” ao legislador. Existe uma verdadeira imposição constitucional, legitimadora, entre outras coisas, de transformações

<sup>60</sup> PERLINGIERI, Pietro. *Perfis do Direito Civil: uma introdução ao Direito Civil-Constitucional*, p. 198 e 199.

<sup>61</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes e VITAL MOREIRA. *Constituição da República Portuguesa Anotada*, p. 345 e 346.

<sup>62</sup> “Na nova concepção de direitos fundamentais, diretamente vinculantes, a Administração deve pautar suas atividades no sentido de não só não violar tais direitos, como também de implementá-los praticamente, mediante a adoção de políticas públicas que permitam o efetivo gozo de tais direitos fundamentais por parte dos cidadãos.” FACCHINI NETO, Eugênio. *Reflexões histórico-evolutivas sobre a constitucionalização do direito privado*. In SARLET, Ingo Wolfgang (org.). *Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado*, p. 45.

<sup>63</sup> SAULE JR., Nelson Saule. *A Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares*, p. 179 a 184.

econômicas e sociais na medida em que estas forem necessárias para a efetivação desses direitos.<sup>64</sup>

A Constituição Federal Brasileira, por seu turno, no art. 6º, previu como sendo direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. Cumpre destacar que a consagração do direito à moradia dentre esse rol de direitos sociais somente foi expressamente efetivada no ano de 2000 por meio da Emenda Constitucional nº 26, embora indiretamente a moradia já viesse sendo tutelada nas previsões constitucionais de inviolabilidade do domicílio (art. 5º, XI, CF) e direito do trabalhador a um salário mínimo que atenda as suas necessidades vitais básicas, dentre as quais se destaca a moradia (art. 7º, IV, CF).<sup>65</sup>

José Afonso da Silva, considerando os direitos sociais como dimensão dos direitos fundamentais do homem, os define como sendo

“prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais.”<sup>66</sup>

Nesse sentido, os direitos sociais são uma das dimensões dos direitos fundamentais do homem, constituindo imposição obrigatória para o Estado que visa garantir a qualidade de vida aos seus cidadãos, especialmente àqueles que se encontram em condições vulneráveis. E sendo direitos fundamentais, reafirma-se que os direitos sociais também são dotados de imperatividade, auto-aplicabilidade e inviolabilidade.

Interessante é também destacar o trabalho de Ingo Wolfgang Sarlet, no qual ele reafirma a importância dos direitos sociais na Constituição, considerando-os elementos essenciais, a identidade da constituição, representando autênticos

---

<sup>64</sup> CANOTILHO, J.J.Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, p. 471,472, 476 e 481.

<sup>65</sup> Ricardo Lira já fizera tal afirmação. Cf. LIRA, Ricardo Pereira. *Direito à moradia, cidadania e o Estatuto da Cidade*. In RTDC, Vol. 12, Outubro/ Dezembro 2002, pp. 259 a 291.

<sup>66</sup> SILVA, José Afonso da, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 284.

limites materiais implícitos à reforma constitucional e constituindo-se em cláusulas pétreas.<sup>67</sup>

A materialização do direito à moradia é, portanto, condição básica e núcleo essencial da defesa da dignidade da pessoa humana, uma vez que garantir a moradia significa possibilitar o seu exercício num local adequado, com acesso a serviços básicos de fornecimento de água tratada, luz, captação de esgoto, transporte, pavimentação de ruas, escola, creche, centro de saúde e áreas de lazer.

Segundo o entendimento de Edésio Fernandes, “elemento essencial ao direito à vida é o direito de todos de morarem em algum lugar adequado, em condições dignas e com qualidade de vida – o que é um dos temas centrais do direito urbanístico.”<sup>68</sup>

Como direito metaindividual, o direito à moradia pode ser contemplado tanto na categoria dos direitos difusos quanto dos direitos coletivos<sup>69</sup>, dependendo da possibilidade de determinar-se o número de pessoas atingidas.

Quando se trata da previsão constitucional de garantia do direito à moradia, podemos classificá-lo como direito difuso, uma vez que o bem jurídico – moradia – é indivisível e os titulares deste direito não são passíveis de determinação, individualização, pois a tutela do direito à moradia abrange todos aqueles que vivem sob a égide da Constituição Federal.<sup>70</sup>

Trata-se, por outro lado, de um direito coletivo quando se refere a um caso específico de violação do direito à moradia de um determinado grupo de pessoas,

---

<sup>67</sup> SARLET, Ingo Wolfgang Sarlet. *Os Direitos Fundamentais sociais como “cláusulas pétreas”*. In Cadernos de Direito. Piracicaba: 2003.

<sup>68</sup> FERNANDES, Edésio. *Estatuto da Cidade: Promovendo o Encontro das Agendas “Verde” e “Marrom”*, p. 317. Destaque-se, também, o entendimento do Prof. Miguel Baldez: “Negar o direito de morar como um direito do homem e da mulher significaria negar o direito fundamental à própria vida”. BALDEZ, Miguel. *A Luta pela Terra Urbana*. In RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e CARDOSO, Adauto Lucio (org.). *Reforma Urbana e Gestão Democrática promessas e desafios do Estatuto da Cidade*, p 87.

<sup>69</sup> O Código de Defesa do Consumidor, Lei 8078/90, em seu artigo 81, parágrafo único, incisos I, II e III definiu o que são os interesses ou direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, respectivamente. Segundo a definição legal são “interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; interesses ou direitos coletivos, assim entendidos para efeitos deste Código, os transindividuais de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base; e interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum”.

<sup>70</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. *Código brasileiro de defesa do consumidor comentado pelos autores do anteprojeto*, p. 743.

ligados por uma relação jurídica base, sendo determináveis, portanto, os titulares do direito, como é o caso, por exemplo, de uma associação de moradores.

O direito à moradia tem, portanto, um sentido amplo, pois está intimamente ligado à garantia da manutenção da vida humana com dignidade, englobando o direito individual, o direito das famílias, o direito à intimidade da vida privada e familiar, o direito aos equipamentos sociais adequados, e à saúde. Requer, também, uma política urbana global, que abranja a gestão do território e do ambiente.

## 2.4

### **O Direito ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado**

A preocupação do homem com o meio ambiente é antiga. Entretanto, as nossas Constituições que antecederam a de 1988 não destinavam nenhum capítulo para o tratamento da matéria.

Ocorre que, hoje, uma das maiores preocupações da população, de qualquer cidadão comum, diz respeito a qualidade da água que bebem, do ar que respiram e dos alimentos que ingerem, além das preocupações que já tinham com as ameaças à sua liberdade. Isso porque, a segurança ambiental, uma vez prejudicada, também pode afetar a própria vida humana.

Espera-se, portanto, que o Estado, através de uma Constituição, assegure aos cidadãos a tutela dos direitos que necessitam ver salvaguardados.

Somente na década de 70, contudo, foi que os sistemas constitucionais começaram, efetivamente, a reconhecer o ambiente como valor merecedor da tutela maior. E, ressalte-se, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado apenas surgiu porque houve uma preocupação com a dignidade humana, caracterizando uma fórmula estritamente antropocêntrica que, somente mais tarde, foi gradativamente tomando uma concepção biocêntrica e se afastando dos interesses unicamente ligados ao homem, passando a adquirir caráter autônomo e dedicado ao meio ambiente como um todo, do qual o homem é parte.

Porém, essa dicotomia gerada pelas concepções antropocêntrica e biocêntrica, apenas tem contribuído para acirrar disputas entre ambientalistas e outros setores da sociedade civil, dificultando o processo de composição de

conflitos, uma vez que não compreende o meio ambiente como uno, abarcando no seu conceito o meio ambiente natural, construído e cultural, bem como passa a adotar visão que segrega o homem do meio ambiente, tornando-os elementos incompatíveis.

Ocorre que, na verdade, homem e meio ambiente não precisam estar nessa relação de disputa por direitos, uma vez que necessitam de tratamento harmônico para garantir a manutenção da vida como um todo. É aí que se adota, nessa dissertação, uma visão de meio ambiente que compreende, harmônica e simultaneamente, a tutela da vida humana e de todas as outras formas de vida, bem como dos locais em que elas se manifestam, habitam e exercem suas atividades diárias. Trata-se de um posicionamento socioambiental.

Nesse sentido a proteção da vida representa também a tutela das cidades, que compreendem, ao mesmo tempo, meio ambiente natural, construído e cultural, sendo o local adequado para a tutela do meio ambiente como um todo e da realização do direito à cidade, direito humano, fundamental e metaindividual sob a égide do qual não se admitem conflitos.

Na perspectiva da tutela constitucional do meio ambiente<sup>71</sup>, levou algum tempo até que as Constituições dessem o devido tratamento à matéria.

As constituições modernas, orientadas pelo princípio da livre iniciativa, garantem o direito de propriedade privada. Porém, o exagero cometido nesse modelo de domínio foi uma das causas da crise ambiental do Século XX, pois permitiu a exploração predatória e não-sustentável dos recursos naturais, pregando a idéia de que ao proprietário tudo era permitido, até mesmo de destruir aquilo que era seu, respeitando apenas os interesses de seus vizinhos.

Procurando corrigir tal lacuna deixada pelo constituinte em relação à preservação ambiental, a princípio, passou-se a inserir nos textos constitucionais o instituto da função social da propriedade, restringindo a liberdade dos proprietários mediante a intervenção estatal na regulação do trabalho, das relações contratuais e do mercado em geral. O meio ambiente estava, primeiramente, incluído entre um dos objetivos do Estado Social.

---

<sup>71</sup> Meio ambiente aqui compreendido, conforme já exposto, como o meio ambiente uno que inclui o meio ambiente natural, construído e cultural.

Entretanto, por não ser explícito o texto constitucional a respeito do meio ambiente, era necessária uma interpretação extensiva e profunda da expressão “função social da propriedade” para que se pudesse chegar até o fator ecológico.

Ocorre que, no Brasil, o trabalho de interpretação de uma norma leva tempo, justamente o que não é admissível no Direito Ambiental diante do caráter, muitas vezes, catastrófico ou irreversível de grande parte dos atentados à natureza, que rapidamente evoluem. Cumpre ressaltar, nesse sentido, que a discussão acerca do conceito de função social da propriedade perdura até os dias atuais, pois podemos encontrar os mais diversos posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais a respeito do assunto.

Essa é, portanto, a razão pela qual as Constituições mais recentes resolveram incorporar expressamente ao seu texto a proteção ao meio ambiente.

Durante um primeiro período, países como Grécia (1978), Portugal (1976) e Espanha (1978), que se libertaram de regimes ditatoriais e deliberaram acerca de suas novas constituições, é que trataram da questão ambiental em sede constitucional. Posteriormente, num período marcado pela influência da Declaração de Estocolmo de 1972, outros países passaram a incluir a matéria dentre os capítulos constitucionais, sendo um deles, o Brasil. Mas apenas após a Eco-92 é que outras constituições foram promulgadas e incorporaram, expressamente, o conceito de desenvolvimento sustentável, mais a frente analisado, passando a, como as citadas acima, tratar do meio ambiente como valor fundamental e não mais como um assunto periférico.

Atualmente, a previsão constitucional de proteção ao meio ambiente num capítulo especial representa, portanto, grande marco. A esse respeito preleciona Edis Milaré:

“marco histórico de inegável valor, dado que as Constituições que precederam a de 1988 jamais se preocuparam da proteção do meio ambiente de forma específica e global. Nelas sequer uma vez foi empregada a expressão “meio ambiente”, a revelar total despreocupação com o próprio espaço em que vivemos”.<sup>72</sup>

Tal preocupação se deve, principalmente, à tendência contemporânea de preocupação com os interesses difusos e coletivos, e, em relação ao meio

---

<sup>72</sup> MILARÉ, Edis. *Legislação Ambiental do Brasil*. p. 3.

ambiente, especialmente nos termos da Declaração sobre o Ambiente Humano, realizada na Conferência das Nações Unidas em Estocolmo, Suécia, em junho de 1972, em que se consagrou o direito fundamental do homem de desfrutar condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade que lhe proporcione uma vida digna.<sup>73</sup>

Tratando-se, portanto, de um interesse difuso a ser tutelado administrativa, legislativa e judicialmente, a Constituição Federal de 1988, além de dar-lhe proteção, também previu instrumentos que poderiam ser utilizados para que tal finalidade fosse alcançada.

É que a característica especial deste tipo de direito, chamado difuso, é justamente o fato de afetar a todos, indiscriminadamente, mas não ser possível alguém corrigir a lesão a um interesse que pertence a uma coletividade, sendo que o ingresso com ação individual traria poucos benefícios ao seu autor e permaneceriam carentes as demais pessoas afetadas.

Assim, para suprir a falta de um instrumento apto e eficaz a fazer valer, efetivamente, a tutela do meio ambiente, a própria Constituição previu diversas regras a fim de possibilitar a sua ampla proteção. São elas: as regras de garantia, que permitem que qualquer cidadão seja considerado parte legítima a propositura de ação popular visando anulação de ato lesivo ao meio ambiente (art. 5º, LXXIII, da CF); regras de competência, que distribuem entre os entes da federação as responsabilidades de proteção ao meio ambiente em suas mais diversas formas (arts. 23 e 24, da CF), bem como atribui ao Ministério Público a função institucional de promover o inquérito civil e ação civil pública para a proteção do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 129, III, CF); as regras gerais de proteção ao meio ambiente, as quais se encontram em inúmeros dispositivos constitucionais (arts. 170, VI; 173, par. 5º; 174, par. 3º; 186, II; 200, VIII, 216, V; 231, par. 1º, todos da CF); e, por fim, as regras específicas encontradas no capítulo constitucional especialmente dedicado ao meio ambiente.

Assim, o direito ao meio ambiente integra um dos capítulos constitucionais, parte do título que trata da ordem social. Trata-se de um dos mais importantes e avançados capítulos da Constituição Federal de 1988.

---

<sup>73</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. p. 679.

A configuração teórica do Direito Ambiental deve começar e terminar pelo texto da Constituição, daí sua relevância, não sendo cabível considerar desnecessária a busca de explicação teórica para compreender tal campo do direito, uma vez que se trata de matéria de alta complexidade, cuja simplificação no seu estudo pode dificultar seu entendimento e sua aplicação.

Para Celso Antonio Pacheco Fiorillo, o artigo 225 da Constituição,

“estabelece quatro concepções fundamentais no âmbito do direito ambiental: a) de que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; b) de que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado diz respeito à existência de um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, criando em nosso ordenamento o bem ambiental; c) de que a carta Maior determina tanto ao Poder Público como à coletividade o dever de defender o bem ambiental, assim como o dever de preservá-lo; d) de que a defesa e a preservação do bem ambiental estão vinculadas não só às presentes como também às futuras gerações”.<sup>74</sup>

Nossa Constituição ultrapassou, portanto, muitas outras na proteção do meio ambiente. Tomou-se consciência de que a qualidade do meio ambiente tornou-se um bem, um patrimônio, sendo imperativas sua preservação, recuperação e revitalização pelo Poder Público a fim de assegurar a saúde, o bem-estar do homem e seu desenvolvimento. Nas palavras de José Afonso da Silva, a proteção do meio ambiente visa, em verdade, “assegurar o direito fundamental à vida”<sup>75</sup>, que deve, portanto, orientar todas as formas de atuação no campo da tutela do meio ambiente.

Essa nova postura firmada pelos constituintes confirmou a importância de se avaliar a exploração econômica dos recursos naturais em contrabalanço com aspectos que envolvem a saúde dos cidadãos, as expectativas das futuras gerações, a manutenção das funções ecológicas, os efeitos a longo prazo da exploração e os benefícios do uso limitado e do não-uso da natureza.

Assim, as normas constitucionais, compreendendo que o valor do direito à vida prepondera sobre os demais, e considerando a tutela ambiental como parte da proteção deste direito maior, tiveram de assumir que o que se protege, através dela, é um valor maior: a qualidade da vida humana.

---

<sup>74</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. p. 29.

<sup>75</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 818.

Para que possamos entender o conteúdo do dispositivo constitucional que nos assegura o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, é essencial a apreensão do que seria, efetivamente, um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Vladimir Passos de Freitas define a expressão da seguinte forma:

“meio ambiente, na visão moderna, vem sendo entendido não apenas como a natureza, mas também como as modificações que o homem nela vem introduzindo. Assim, é possível classificar o meio ambiente em natural, que compreende a água, a flora, o ar, a fauna, e cultural, que abrange as obras de arte, imóveis históricos, museus, belas paisagens, enfim tudo o que possa contribuir para o bem-estar e a felicidade do ser humano”.<sup>76</sup>

Nesse sentido, o meio ambiente ecologicamente equilibrado é constituído pela interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que se destinam a criar melhores condições para o desenvolvimento da vida em todas as suas formas, especialmente assegurando a qualidade de vida humana. Assim, as classificações que os doutrinadores costumam atribuir ao meio ambiente possuem apenas caráter didático, uma vez que o meio ambiente concebido no ordenamento jurídico brasileiro é uno.<sup>77</sup>

E como direito fundamental para a garantia da qualidade de vida humana, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental da ordem dos direitos sociais e por isso tem eficácia imediata.

No Brasil, são inúmeras as leis que tutelam o meio ambiente<sup>78</sup>. Nelas encontramos definições como a de área de preservação permanente, unidades de conservação e suas espécies, entre outras.

---

<sup>76</sup> FREITAS, Vladimir Passos de (organizador). *Direito Ambiental em Evolução*. N° 02, p. 36.

<sup>77</sup> Acompanhando tal posicionamento encontra-se Sílvia Capelli, pois considera que “o conceito de meio ambiente é único, já que a Constituição Federal não difere o meio ambiente natural, urbano, do trabalho, cultural, etc., ainda que a legislação infraconstitucional valore diferentemente os tipos de meio ambiente, o que se dá por motivos meramente didáticos”. CAPELLI, Sílvia. *Sustentabilidade Urbano-Ambiental*, in Palestra no 8º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental, 05 de junho de 2003.

<sup>78</sup> Dentre as leis federais que tutelam o meio ambiente, destacam-se, principalmente, entre outras: Lei 4771/65, que instituiu o Código Florestal, a Lei 6.938/81, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente, a Lei 8974/95, que estabelece normas para o uso de técnicas de engenharia genética e liberação no meio ambiente de organismos geneticamente modificados, a Lei 9433/97, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos; a Lei 9.605/98, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente; a Lei 9795/99, que dispõe sobre a educação ambiental e institui a Política Nacional de Educação Ambiental; a Lei 9985/00, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação; Lei 11.132/2005, que acrescenta artigo à [Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000](#), que regulamenta o [art.](#)

Porém, a intenção dessa dissertação não é privilegiar apenas um tipo de meio ambiente natural protegido. Independentemente da classificação ou denominação que receba determinada área ambiental, a leitura que se fará dela em relação ao direito à moradia e ao direito à cidade será a mesma. Isto é, com base nos princípios de interpretação da norma que serão abordados no próximo capítulo e no método do diálogo das fontes, pretende-se demonstrar que, sob a ótica do direito à cidade, não persistirão “conflitos” entre o meio ambiente e a moradia.

## 2.5

### **Política Urbana e o Estatuto da Cidade: o direito à cidade**

A Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, autodenominada Estatuto da Cidade, foi promulgada com o fim de regulamentar os artigos 182 e 183, da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais de política urbana.

A Constituição Federal de 1988 foi a primeira Constituição brasileira a dedicar um capítulo especial à política urbana, tratando a propriedade imóvel urbana como um direito fundamental submetido aos interesses sociais.

O preceito contido no artigo 182, da Constituição Federal abriu campo para que o Estado assumisse a função de ditar diretrizes para o desenvolvimento urbano e convencionou ser da competência do Município legislar sobre a política urbana.

Trata-se de uma competência legislativa especial atribuída aos municípios, que devem assegurar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Nesse sentido, a finalidade precípua dos artigos 182 e 183, da Constituição Federal, é de natureza social, especialmente ligada à promoção do adequado aproveitamento do solo urbano.<sup>79</sup>

O texto constitucional demonstra, ainda, a preocupação com a integração municipal e com o tratamento da política urbana, sendo que do artigo 182 é ainda possível depreender, através da leitura de seus parágrafos, que para assegurar as

---

[225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal](#) e institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

<sup>79</sup> CAMMAROSANO, Márcio. *Fundamentos constitucionais do Estatuto da Cidade*. In DALLARI, Adilson Abreu e FERAZ, Sérgio. *Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/01)*, p. 22.

metas a que o *caput* comprometeu-se a atingir, deverá o Município que contar com mais de vinte mil habitantes elaborar o seu Plano Diretor, que vem a ser o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, sendo que a função social da cidade somente será alcançada quando as exigências contidas no seu plano diretor forem cumpridas, motivo pelo qual ele deve ser elaborado em atenção ao objetivo traçado no preceito constitucional.

Apesar de ser obrigatório apenas para as cidades que contarem com mais de vinte mil habitantes, nada impede que municípios menores elaborem os seus planos diretores, tendo em vista a operacionalidade de tal instrumento, que dá espaço ao poder público para dispor acerca do lazer, da cultura, do esporte, do meio ambiente, da habitação, entre outros elementos.

E não se deve olvidar que o plano diretor está sujeito à aprovação do Poder Legislativo Municipal, assegurado o princípio da legalidade.

A competência para editar a lei que definirá as diretrizes gerais a cuja obediência está sujeita a política de desenvolvimento urbano é da União, o que se afirma com fundamento no artigo 21, inciso XX, da Constituição Federal, que dispõe ser deste ente federativo a competência para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. O Estado poderia também legislar sobre normas gerais, desde que suplementarmente (artigo 24, parágrafo 2º; artigo 25, parágrafo 3º, ambos da Constituição Federal). Ao Município caberia desenvolver diretamente as diretrizes fixadas pela União, devendo editar uma lei de implementação.

O artigo 183, da Constituição, por sua vez, instituiu o usucapião pró-moradia, beneficiando aqueles que possuem como sua “área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural”. E, em observância ao princípio da igualdade, o parágrafo primeiro do artigo prescreveu que o título de domínio ou de concessão de uso será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

Contudo, para que os artigos 182 e 183 da Constituição Federal realizassem plenamente a sua finalidade, era preciso haver uma norma regulamentadora que possibilitasse a completa aplicação ao caso concreto das medidas e sanções que o texto constitucional trouxera.

Ademais, o próprio artigo 182, da Constituição Federal estabelecia que os Municípios, ao elaborarem seus Planos Diretores, deveriam fazê-lo observando as regras gerais fixadas em lei, cabendo, portanto, aos Poderes Executivo e Legislativo Federais elaborarem tal norma. Assim, a legislação municipal estava sujeita a uma prévia legislação federal.

O Projeto de regulamentação dos dispositivos constitucionais ora analisados, foi apresentado em 1989 e, após onze anos tramitando no Congresso Nacional foi definitivamente aprovado por unanimidade no Senado Federal e tornou-se o chamado Estatuto da Cidade.

E levando-se em conta que o nosso país passou por uma urbanização no último século, a importância desta lei inicia-se no fato de que nas cidades vivem 86,5% (oitenta e seis e meio por cento) dos brasileiros, de acordo com o último censo do IBGE.<sup>80</sup> Além disso, o Estatuto possibilitou, ao trazer a responsabilidade pela ordenação da política urbana aos Municípios, uma maior aproximação, atuação e participação do povo no cotidiano de sua cidade, asseverando o caráter democrático da lei, gerando reflexos diretos sobre o direito de propriedade. Assim, o Estatuto da Cidade entra, nesse contexto, com um cunho eminentemente social, pois visa o melhor aproveitamento da propriedade urbana.

Com ele, a Constituição legou papel fundamental ao Município, tendo em vista que é no seu território que problemas de ordem urbanística despontam e devem ser resolvidos.

A garantia do direito às cidades sustentáveis, razão da política urbana, reafirma que a cidadania é princípio constitucional fundamental do mais elevado valor, sendo que o Poder Público deve empenhar-se na sua realização.

E é o direito às cidades sustentáveis, criado pelo Estatuto, que embasa todos os dispositivos da lei, apresentando quais as diretrizes da política urbana, os limites da normação geral da União e os instrumentos colocados à disposição da Administração Pública Municipal para a efetivação do direito às cidades sustentáveis.

O Estatuto traz, também, a regulamentação dos instrumentos jurídico-urbanísticos disponíveis no ordenamento, a fim de poder finalmente ser

---

<sup>80</sup> FRANCISCO, Caramuru Afonso. *Estatuto da Cidade Comentado*. p. 4.

aplicados, bem como trata do plano diretor, que é essencial para a realização da função social da propriedade urbana.

Com a exigência desse planejamento inaugurou-se uma nova concepção em termos de gestão da coisa pública.

Além disso, a gestão democrática da cidade, prevista no Estatuto da Cidade, possibilita a efetiva participação da população na política urbana de sua cidade, demonstrando a harmonização da norma com o pensamento contemporâneo, reconhecido internacionalmente pela Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II).<sup>81</sup>

E, visando garantir que a lei efetivamente funcionasse, o legislador fixou prazos para sua implementação, esclareceu a aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa ao Estatuto, bem como criou figuras de responsabilização dos atos dos Prefeitos Municipais e do Governador do Distrito Federal.

Assim, o Estatuto passou a constituir-se num avançado diploma legal que quer romper com o descaso do Poder Público para com o povo na condução da política urbana. Ele é, nas palavras de Ricardo Pereira Lira, “um dos pilares fundamentais do Direito Urbanístico”.<sup>82</sup>

E Sílvio de Salvo Venosa, ao definir os propósitos do que, verdadeiramente, tornou-se um “Estatuto do Cidadão”, dispôs: “Toda fundamentação dessa lei da cidade tem em mira colocar o cidadão em um local urbano e meio ambiente eficientes onde possa realizar seus desígnios com sua família, no que se denomina desenvolvimento sustentável”<sup>83</sup>.

Tais posicionamentos permitem que se conclua acerca da condição de equidade possibilitada pelo Estatuto, uma vez que congrega diversos direitos e interesses num só diploma legal destinado a um mesmo fim: proporcionar o direito à cidade.

---

<sup>81</sup> FRANCISCO, Caramuru Afonso. *Estatuto da Cidade Comentado*. p. 26.

<sup>82</sup> LIRA, Ricardo Pereira. Palestra proferida na XIX Conferência Nacional dos Advogados realizada em Florianópolis, Santa Catarina, em setembro de 2005.

<sup>83</sup> VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil. Direitos Reais*. p. 156.

Edésio Fernandes afirma que o Estatuto da Cidade, bem como a Constituição Federal, propõem uma mudança de olhar, de paradigma, passando do individual para o social.<sup>84</sup>

E isso se torna claro na redação do parágrafo único, do artigo 1º, da Lei 10.257/01, que afirma ser o Estatuto um diploma composto de normas de ordem pública, cogentes e de interesse social que atuam para o bem-estar coletivo.

Tal disposição tem como paradigma a Constituição Federal, que buscou conciliar os interesses individuais e coletivos dando cunho social a normas geralmente vistas como protetoras de direitos individuais.

Dessa forma, vê-se que o Estatuto da Cidade realmente objetiva a consecução da função social da cidade, e o faz expressamente dispondo que as normas públicas e sociais que o compõem regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Para Celso Antonio Pacheco Fiorillo, a função social da cidade é cumprida quando esta

“proporciona a seus habitantes o direito à vida, à segurança, à igualdade, à propriedade e à liberdade (CF, art. 5º, *caput*), bem como quando garante a todos um piso vital mínimo, compreendido pelos direitos sociais à educação, à saúde, ao lazer, ao trabalho, à previdência social, à maternidade, à infância, à assistência aos desamparados, entre outros encartados no art. 6º. (...) a função social da cidade é cumprida quando proporciona a seus habitantes uma vida com qualidade, satisfazendo os direitos fundamentais, em consonância com o que o artigo 225 preceitua”.<sup>85</sup>

Assim, tendo-se em conta que a Constituição determinou como princípio a função social da propriedade urbana, e que ela será atendida sempre que cumpridas as exigências do plano diretor, que é uma lei que objetiva ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, devendo estar em concordância com as diretrizes gerais estabelecidas pela União, o artigo 1º do Estatuto já desdobra o que vem a ser o bem-estar dos habitantes da cidade.<sup>86</sup>

---

<sup>84</sup> FERNANDES, Edésio. *Estatuto da Cidade: Promovendo o Encontro das Agendas “Verde” e “Marrom”*, p. 323.

<sup>85</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. p. 197 e 198.

<sup>86</sup> Segundo Nelson Saule Jr.: “O Estatuto da Cidade contribui para que haja uma compreensão adequada do princípio da função social da propriedade, de modo a concretizar uma vinculação do

E esse bem-estar também pode ser compreendido como resultado da harmonização da moradia urbana com o equilíbrio ambiental.

Betânia Alfonsin, constatando as diversas formas de irregularidades presentes nos espaços urbanos, conclui que

“(…) Uma das mais nefastas conseqüências desse processo de produção irregular das cidades é a degradação ambiental dos cenários urbanos. A falta de acesso regular a um espaço de radicação nas cidades leva a população carente a buscar alternativas junto ao mercado imobiliário ilegal, que atua quase sempre em áreas ambientalmente vulneráveis (justamente aquelas áreas “excluídas”, por suas características e gravames legais, do mercado imobiliário regular) loteando áreas de preservação ambiental como encostas e topos de morro, matas nativas e margens de mananciais e cursos d’água”.<sup>87</sup>

Ocorre que, até o momento, a compreensão que se tem da situação exposta por Betânia Alfonsin é a de que meio ambiente e moradia são direitos inconciliáveis no espaço das cidades. Nesse sentido, o Estatuto da Cidade passa a ser um instrumento que viabiliza a apreensão da questão de uma forma mais equilibrada, pois agrega num só diploma legal a possibilidade de inúmeros direitos serem satisfeitos.

E embora o Estatuto da Cidade ainda não tenha sido totalmente implementado, ele possui um valor simbólico e um poder de aprendizagem muito fortes, tendo um novo perfil marcante, que mantém dentro dele um direito que permite que se decida com justiça. Mesmo sem a aplicação de todos os institutos previstos na Lei 10.257/01, ela continua exercendo um poder sobre os sujeitos passivos da norma que veicula, revelando-se uma verdadeira “lei pedagógica”.<sup>88</sup>

Confirmando essa característica do Estatuto da Cidade, que indica melhores maneiras de se proceder, torna-se relevante destacar o seu artigo 2º, que dispõe

---

exercício do direito de propriedade urbana com o direito à moradia, ao tratar do Plano Diretor, que é o instrumento básico da política urbana nos Municípios”. In SAULE JR., Nelson. *A Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares*, p. 215.

<sup>87</sup> ALFONSIN, Betânia. *O Estatuto da Cidade e a construção de cidades sustentáveis, justas e democráticas*. p. 3.

<sup>88</sup> CARBONNIER, Jean. *Flexible Droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*, p. 152 a 166. Chapitre V - “En sociologie comme en philosophie du droit, il est devenu assez habituel d’attribuer à la loi des qualités pédagogiques. Les auteurs parlent volontiers d’une fonction pédagogique, éducative du droit. (...)L’étymologie inciterait à définir l’effect pédagogique par l’anfance du sujet passif (pas toujours si passif que ça, du reste). (...) On aura observé dès notre titre que seule la loi était visée par nous, la loi dans un sens peut-être sociologique plus que dogmatique, loi écrite ou même non écrite, mais non pas lê droit tout entier, qui eût englobé avec la loi les decisions de justice. (...)”.

sobre as diretrizes necessárias para que a Política Urbana realize a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Dentre as diretrizes, destacam-se:

“I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; (...) VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do município e do território sob sua área de influência; (...) XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; (...) XIV – regularização fundiária e urbanização das áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais; XV – simplificação da legislação de 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; (...)”.

As diretrizes podem ser consideradas normas gerais nacionais, vinculando todos os entes federativos, em especial, os Municípios. Elas podem ser concebidas como indicações, orientações para a realização de um plano ou atividade.

Assim, assumindo a função de princípio norteador, as diretrizes determinam o alcance e o conteúdo da norma na produção de sentido realizada pelo intérprete.<sup>89</sup>

Segundo Odete Medauar, quando presentes na legislação, as diretrizes significam “preceitos indicadores, preceitos que fixam esquemas gerais, linhas básicas, balizas em determinadas matérias; preceitos norteadores da efetivação de uma política”.<sup>90</sup>

<sup>89</sup> CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli e outros. *Tutela jurídico-urbanística. Plano de Diretrizes. Consultoria para a Fiocruz Setor 1 - Campus Jacarepaguá*. Rio de Janeiro, 2005. “(...) É muito importante que as diretrizes do Estatuto da Cidade se tornem realidade, não só em termos de qualidade de vida para as classes abastadas, mas em termos de atendimento efetivo do direito de moradia digna e saudável para todos, como expressão mínima de cidadania, o que aliás decorre dos princípios republicanos fundamentais, consagrando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza, da marginalização e da redução das desigualdades sociais, promovendo-se o bem de todos, sem preconceitos de raça, sexo, cor.”

<sup>90</sup> MEDAUAR, Odete. *A força vinculante das diretrizes da política urbana*. In FINK, Daniel Roberto (coord.). *Temas de Direito Urbanístico 4*, p. 17.

Isso significa que as diretrizes, embora concebidas como orientações, possuem uma força que lhes garante obrigatoriedade e impositividade, já que, necessariamente, é preciso levá-las em conta antes de tomar decisões pertinentes ao tema a que se referem.

As diretrizes do Estatuto da Cidade podem ser consideradas verdadeiras “normas narrativas” no sentido expresso por Erick Jayme<sup>91</sup>, pois iluminam o processo de interpretação, indicam outros textos para aplicar. Podem, nesse sentido, serem consideradas, ainda, modelos de regras que guiam a elaboração de planos diretores, por exemplo. Há, inclusive, na esteira desse posicionamento, a abertura para uma comparação, ainda que de forma simplificada, das diretrizes do Estatuto com as diretivas europeias, pois seriam regras que apenas narram uma finalidade a ser perseguida pelas demais normas do ordenamento.

Importante atentar para o fato de que “ao assentar suas diretrizes gerais, o Estatuto expressa a convicção de que, nas cidades, o equilíbrio é possível – e, por isso, necessário”.<sup>92</sup> Daí concluir-se que o direito à moradia e o direito ao meio ambiente poderão ser equitativamente considerados quando se avalia a questão do conflito sob a perspectiva das disposições da Lei 10.257/2001.

Reconhecida a importância da cidade como cenário para a realização dos direitos do homem é que se passou a conceber uma nova espécie de direito social, mais abrangente e de caráter difuso, capaz de agregar em seu conteúdo a mais variada gama de direitos: o direito à cidade.

Conforme acentua Rosângela Lunardelli Cavallazzi,

“o direito à cidade, expressão do direito à dignidade humana, constitui o núcleo de um sistema composto por um feixe de direitos incluindo o direito

<sup>91</sup> JAYME, Erick. *Entrevista com o Professor Erick Jayme*, p. 33 a 37. “(...) Normas narrativas neste sentido são normas que trazem valores (*Wertträgernormen*), as quais ajudam no desenvolvimento do Direito (*Fortentwicklung des Rechts*) com orientações e ajudas. (...) normas que não obrigam, apenas “iluminam”. Finalmente conclui a ponte entre a Narração e o pós-moderno. Isto tem dois significados. Narração significa, em primeiro lugar, na arte, que o objeto de arte, também as edificações, irá descrever seu sentido, sua função. De outro, narração significa também legitimação. Valores só serão usados, quando são descritos e narrados. (...)”.

<sup>92</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. *O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais*. In DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)*, p. 54. Acrescenta, o autor: “Deve-se buscar o equilíbrio das várias funções entre si (moradia, trabalho, lazer, circulação etc.), bem como entre a realização do presente e a preservação do futuro (art. 2º, I); entre o estatal e o não-estatal (incisos III e XVI); entre o rural e o urbano (inciso VII); entre a oferta de bens urbanos e a necessidade dos habitantes (inciso V); entre o emprego do solo e a infra-estrutura existente (inciso VI); entre os interesses do Município e os dos territórios sob sua influência (incisos IV e VIII)”.

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, a 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”.<sup>93</sup>

O direito à cidade foi uma conquista do cidadão, fruto do movimento da reforma urbana que há muito tempo vinha reivindicando a sua concretização. No plano nacional, podemos dizer que o direito à cidade se materializou através da Constituição Federal, nos seus artigos 182 e 183 que tratam da Política Urbana, e da legislação infraconstitucional com a Lei 10.257/01, o Estatuto da Cidade. Já no plano internacional, após muitos anos de espera, finalmente no V Fórum Social Mundial, realizado em janeiro de 2005 na cidade de Porto Alegre, foi assinada a Carta Mundial do Direito à Cidade pelos movimentos sociais e organizações participantes.

Mas antes mesmo de encontrar sua definição exata no Estatuto da Cidade, o direito à cidade já se encontrava previsto na Constituição Federal de 1988 quando, em seu art. 182, ela previa como um dos objetivos da política urbana o “pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade”.

A Lei 10.257/01, o Estatuto da Cidade, veio, então, esclarecer qual o conteúdo desse direito social à cidade, fazendo-o no inciso I, do art. 2º.<sup>94</sup> E o próprio legislador, ao definir o que seria o direito às cidades sustentáveis, atribuiu-lhe o cunho de um direito social que vem a exigir da Administração Pública atos no sentido de se obter uma política urbana que privilegie a dignidade da pessoa humana.

Dessa forma, o direito à cidade compreende a garantia e a realização de uma série de outros direitos sociais, alcançando a qualidade de direito difuso e humano.<sup>95</sup>

---

<sup>93</sup> CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. *Tutela Constitucional do Direito à Cidade*. Trabalho apresentado no 10º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental. São Paulo, 03 de junho de 2005.

<sup>94</sup> Art. 2º, I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

<sup>95</sup> “A natureza do feixe de direitos que estrutura o direito à cidade, a exemplo dos direitos do consumidor e do meio ambiente, é a sua titularidade indefinida, vez que se desloca da clássica prerrogativa da titularidade individual, de matriz liberal, para alcançar o conjunto da sociedade segundo a perspectiva solidária da justiça distributiva. A tendência crescente no sentido de proteger os interesses difusos torna-se um desafio próprio da sociedade contemporânea. Em sua dimensão simbólica, o direito à cidade configura-se como referência cultural fundamental,

O direito à cidade deve ser entendido, portanto, como um direito de massa, sendo que o feixe de direitos que o compõem deve ser representado por linhas que convergem a um objeto comum e indivisível.<sup>96</sup>

Segundo Carlos Ari Sundfeld, a população “tem o direito coletivo a uma cidade sustentável”.<sup>97</sup>

E seguindo esse entendimento, é preciso admitir que o direito à cidade configura-se como um direito público subjetivo amplo e complexo.

No entanto, uma cidade marcada pela desigualdade social e pela exclusão territorial não é capaz de produzir um desenvolvimento sustentável. Assim, é preciso aproveitar a oportunidade criada pelo Estatuto e pela concepção de direito à cidade para colocar os direitos humanos no centro das preocupações da sociedade e do Estado.

O direito à cidade deve, portanto, ser compreendido como norma e como princípio de interpretação a fim de que seja aplicado na solução de conflitos que se estabeleçam no contexto das cidades.<sup>98</sup>

Além disso, não se pode esquecer, em momento algum, que ao falar em direito à cidade se está falando de um direito humano, metaindividual (difuso ou coletivo), que compreende uma infinidade de indivíduos e grupos, bem como inúmeras demandas sociais, as quais devem estar em harmonia quando colocadas perante a concepção de direito à cidade anteriormente transcrita.

Sob a égide do direito à cidade não se admite mais a existência de inúmeros conflitos, uma vez que a garantia de harmonia e equidade proporcionada pelo conceito deste direito insurgente possibilita a plena coexistência de direitos.

---

adquirindo sua dimensão mais ampla como bem social de todos.” CAVALLAZZI, Rosângela e outros. *Tutela jurídico-urbanística. Plano de Diretrizes. Consultoria para a Fiocruz Setor 1 - Campus Jacarepaguá*. Rio de Janeiro, 2005.

“O desenvolvimento das funções sociais da cidade, por ser interesse de todos os habitantes da cidade, se enquadra na categoria dos interesses difusos, pois todos os habitantes são afetados pelas atividades e funções desempenhadas nas cidades: proprietários, moradores, trabalhadores, comerciantes e migrantes têm como contingência habitar e usar um mesmo espaço territorial. Logo, a relação que se estabelece entre os sujeitos é com a cidade, que é um bem de vida difuso”. In SAULE JR., Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*, p. 221 e ss.

<sup>96</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor comentado pelos autores do anteprojeto*, p. 725.

<sup>97</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. *O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais*. In DALLARI, Adilson Abreu e FERAZ, Sérgio. *Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)*, p. 55.

<sup>98</sup> Nesse sentido já se manifestou Edésio Fernandes in FERNANDES, Edésio. *Estatuto da Cidade: Promovendo o Encontro das Agendas “Verde” e “Marrom”*, p. 303.

E é esse entendimento que balizará a discussão acerca da tutela do direito à moradia e do direito ao meio ambiente nas cidades. Assumindo o conceito de direito à cidade como pleno, não serão admitidas contradições dentro de sua própria definição, pois ela compreende, simultaneamente, a realização do direito à moradia e do direito ao meio ambiente num mesmo espaço-tempo.