

POLÍTICA URBANA, MEIO AMBIENTE E A CONSTRUÇÃO DO DIREITO À CIDADE

Maria Lucia Refinetti MARTINS¹

RESUMO: Construído no bojo dos movimentos sociais urbanos por melhores condições de vida, o conceito do Direito à Cidade foi progressivamente ganhando expressão em termos conceituais e legais. Foi incluído na Constituição Federal por meio do instituto da Função Social da Cidade e da Propriedade. Posteriormente, no Estatuto da Cidade, foi apresentado como o 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. Essa abordagem exige estreita articulação entre as Agendas Urbana e Ambiental. Alguns dos principais estranhamentos entre as duas áreas são explicitados no texto, com o objetivo de buscar alternativas.

PALAVRAS-CHAVE: Direito à Cidade. Legislação Urbanística e Ambiental. Instrumentos Urbanísticos. Proteção Ambiental. Habitação de Interesse Social.

Política Urbana e Meio Ambiente na Constituição Brasileira

Iniciadas com a publicação da Constituição Brasileira de 1988, diversas alterações foram sendo feitas nos campos da definição de direitos, da fruição da propriedade, da representação e da forma de exercício do poder.

A Constituição, que incorporou em seu texto parcelas de um grande número de emendas populares, produto de longos anos de debates e acúmulo do movimento social, introduziu alguns aspectos definitivamente inovadores para a Política Urbana e Ambiental no Brasil. Com percursos, origens e protagonistas bastante distintos, cada um desses aspectos ganhou um capítulo próprio.

No que se refere ao assentamento humano de forma concentrada, essa criação da civilização correntemente designada por cidade, foi atribuído um capítulo – Política Urbana, com seus artigos 182 e 183. À questão ambiental, em sua dimensão mais ampla, foi dedicado o artigo 225, que constitui o capítulo do Meio Ambiente².

Propor uma questão, construir um direito significa atribuir-lhe um conteúdo, enraizamento, e um caminho para sua conquista. A “Questão Ambiental” tem como referência internacional a Agenda 21, aprovada na Eco92, desdobrada em cada lugar como Agenda 21 Local. Construída nas esferas internacional e nacional, seus desafios – particularmente as grandes metas globais vem sendo apenas parcialmente implantados, como bem atestam as avaliações de Johannesburgo 2002, que observam terem sido quase insignificantes os avanços na década. Seu equivalente urbano, produzido em 1996 em Istambul como Agenda Habitat, contém menos referências unitárias e globais,

¹ USP - Universidade de São Paulo. Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. São Paulo – SP – Brasil. 05508-080 – malurm@pesquisadorcnpq.br

² Cf. BRASIL, 2006.

ênfatizando questões locais. Foi talvez mais frágil na construção de uma “Questão” já que contempla um maior número de aspectos e admite um entendimento francamente ambíguo. Sua leitura dá margem tanto à ampliação de direitos sociais, apontando no sentido do direito à Cidade, quanto a articulações e modelos “de mercado” para o desenvolvimento urbano, as quais privilegiam o espaço urbano enquanto ativo financeiro.

A efervescência desses temas, presentes na década de 80, transparece em nossa Constituição, aprovada em 1988, conhecida como a “Constituição Cidadã” por incluir formas de participação e exercício direto do poder e por seu empenho em consignar direitos.

Iniciando-se pelo tema Urbano, vale lembrar que o quadro de forças presente na ocasião da aprovação da Constituição, apesar de admitir a inclusão no texto legal de conquistas sociais aportadas pela Emenda Popular da Reforma Urbana, implicou, no entanto, em que diversos dos aspectos mais transformadores tivessem sua aplicabilidade postergada ou diluída no tempo, ou ainda admitissem mediações capazes de praticamente anular as conquistas incluídas na Lei.

Tanto é assim, que um tema central para as cidades como a obrigatoriedade de que a propriedade cumpra sua função social teve sua aplicação condicionada à existência de Plano Diretor Municipal (para cidades com mais de vinte mil habitantes) e de Lei Nacional regulamentando a matéria. Como decorrência, a implementação do instituto da “Função Social da Propriedade e da Cidade” resultou impraticável por treze anos – até a aprovação da lei federal 10.257 denominada Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). Este, por seu turno, atendendo ao que a Constituição determinava, manteve o condicionamento da aplicação à existência de um Plano Diretor e a procedimentos ou sanções aplicáveis apenas de modo sucessivo no tempo, o que implica em no mínimo mais sete a dez anos após a aprovação do Estatuto para que fosse, na prática, aplicável. Isso significou um retardo de pelo menos vinte anos para que se efetive essa determinação constitucional.

Para que se compreenda esse quadro é necessário considerar os atores envolvidos no processo, particularmente em cidades grandes e principalmente nas metrópoles. Enquanto o setor imobiliário mira a produção de espaços diferenciados e altamente qualificados, para um mercado restrito (e para isso almeja regulamentações urbanísticas mais flexíveis e coeficientes de aproveitamento mais altos nas áreas mais valorizadas), o setor popular busca inserção no espaço urbano, com qualidade e numa condição de regularidade fundiária.

O Estatuto da Cidade abre espaço para ambos – inclui instrumentos que atendem às diferentes demandas: operação urbana e possibilidade de ampliação de potencial de construção para uns, ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social), Usucapião e Concessão de Uso para outros.

Os impactos desse quadro ficam evidentes nos Planos Diretores que começam a ser aprovados desde então. O caso de São Paulo é emblemático nesse sentido: na formulação de seu Plano Diretor, pela primeira vez, setores populares – especialmente movimentos organizados de luta por moradia, participaram do debate, e suas propostas incorporaram-se no produto final: a delimitação de ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) consta no texto da Lei, além da Usucapião Especial Urbana, da Concessão de Uso Especial para fins de Moradia e de incentivos para a produção de HIS (Habitação de Interesse Social).

Conforme se poderia supor, a lei do plano diretor não expressa exatamente um projeto em comum, mas uma somatória onde três principais blocos defenderam suas prioridades. De um modo simplificado são os seguintes: o setor imobiliário, contra a Outorga Onerosa e pela ampliação de coeficientes de aproveitamento em determinadas regiões; o setor popular pelas ZEIS e condições de incentivo à construção de Habitação de Interesse Social; os setores de classe média, pela manutenção das zonas exclusivamente residenciais (SÃO PAULO, 2002).

A síntese final foi no sentido de que cada um dos blocos aproximadamente garantiu seus objetivos e propostas principais e acatou aquelas que lhe são aparentemente indiferentes. Há um porém: se as delimitações de ZEIS, nos locais em que foram aplicadas, podem significar pouco ao setor imobiliário – por se tratarem de áreas fora de seu espectro de atuação, a Outorga Onerosa, como possibilidade de socialização da valorização imobiliária, não. No cômputo final, sua efetividade acabou reduzida pela concorrência com as Operações Urbanas, em que os recursos provenientes da outorga onerosa de coeficientes ou de mudança de uso são aplicados no próprio local.

Expressa-se dessa forma o segundo ponto frágil, que é a possibilidade de se adotarem mediações que reduzem muito, quando não, anulam o impacto dos instrumentos de efetivação da Função Social da Propriedade.

Enquanto a Outorga Onerosa capta recursos provenientes da edificação além do coeficiente básico em todo o território da cidade onde isso é permitido, destinando-os a um fundo para infra-estrutura e habitação em áreas carentes, na Operação Urbana ela é aplicada no mesmo perímetro da Operação – o que gera valorização no local e, portanto, retorno ao investidor dos valores pagos sob forma de Outorga Onerosa. Nesse sentido, cumpre ressaltar que as Operações Urbanas em andamento, que por definição, devem contar com o interesse do mercado para sua implementação, se encontram localizadas justamente nas áreas mais qualificadas, onde tradicionalmente se concentram os setores de mais alta renda e o maior investimento público.

Assim, enquanto a disponibilidade de área nesses perímetros for suficiente para atender a demanda do mercado e a capacidade produtiva do setor imobiliário, certamente os investimentos se concentrarão nessas áreas, não aportando recursos ao

Fundo de Desenvolvimento Urbano, o que torna o processo de Outorga concentrador e não socializador da valorização urbana decorrente dos investimentos públicos e privados realizados.

Nessas condições é que se pode avaliar o efetivo impacto desse instrumento, que se justifica com o argumento de que em áreas onde o mercado imobiliário tem interesse, pode ser produzida infra-estrutura e melhorias sem necessidade de investimento do Estado. Com isso, o Estado se desoneraria, direcionando recursos próprios para áreas mais carentes.

Seria verdade não fossem os argumentos já desenvolvidos acima, e se um dos recursos mais frágeis no poder público não fosse justamente a capacidade de gestão. Como ela é finita, se o poder público ocupa sua restrita capacidade no gerenciamento dessas áreas, evidentemente estará deixando de fazê-lo em outros lugares – todos eles certamente mais carentes.

Dessa forma o que resulta ser é nada mais do que a histórica produção elitizada do espaço urbano pelo capital imobiliário, reforçado pelo capital financeiro, associado ao Estado, através da Operação Urbana, sem alarde e com um discurso que ideologicamente oferece a idéia de economia de recursos por parte do Estado, com franco benefício público.

Aceitar a idéia de Operação Urbana como a contrapartida para aprovação do Estatuto da Cidade é reconhecer a correlação de forças presentes e o limite da negociação possível, mas defendê-la como conquista urbanística e social é no mínimo um histórico equívoco.

Por outro lado, cabe indagar: de que maneira o investimento público e privado nessas áreas poderá beneficiar a cidade como um todo, em lugar de criar áreas altamente privilegiadas em determinadas localizações tornando a periferia e as áreas deterioradas adjacentes ao centro ainda mais segregadas? Aparentemente é impossível e contraditório. Criar essa possibilidade é o requisito para que tal instrumento socialmente se justifique. Desvendar essa esfinge significa encarar a efetiva disputa incluída no princípio da Função Social da Propriedade.

Os instrumentos que visam promover a função social da propriedade, evitando a retenção especulativa de imóveis e engendrando um benefício coletivo – seja pela disponibilização de uma maior quantidade de imóveis em localizações qualificadas, seja pela redução de preços de mercado que induz, é justamente a parte do Estatuto que contém em si maior conflito e disputa. Para os proprietários se apresentam como afronta a um Direito de Propriedade conforme tradicionalmente concebido – centrado no indivíduo; para o setor popular, se apresentam como um processo lento e desanimador frente às necessidades mais do que urgentes.

A implementação das ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social e os processos de regularização – que incluem a Usucapião Especial Urbana e a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia parecem oferecer perspectiva mais imediata e decisiva, mesmo com as restrições e dificuldades que tais instrumentos vêm encontrando na própria estrutura legal e procedimentos vigentes.

As ZEIS são perímetros demarcados em Lei, onde se aplicam regras especiais para favorecer a produção de Habitação de Interesse Social (HIS) ou para sua regularização, quando se tratam de áreas de assentamento informal. Têm por objetivo que a Habitação de Interesse Social esteja inserida no tecido urbano, evitando remoções e/ou sua segregação para os limites mais remotos da cidade. Expressam o objetivo de garantir lugar para a HIS, revendo o conceito de focar a questão por meio da construção de grandes conjuntos habitacionais, que concentram habitação popular em áreas de terreno barato, distantes do centro, sem infra-estrutura e sem acesso, presentes na maioria das grandes cidades. As ZEIS tiveram origem na década de 80 em Recife, foram utilizadas em algumas cidades como Diadema – RMSP na década de 90 e inseridas no Estatuto da Cidade, em 2001, entre os Instrumentos da Política Urbana.

Pouco aprofundada no momento da construção constitucional, toda a questão da Habitação de Interesse Social e particularmente as ZEIS, se mostram cada vez mais como o ponto em que a agenda Urbana e a Ambiental se tocam.

Ambos - assentamento urbano e meio ambiente, constituem questões transversais, ambos têm seu espaço constitucional e um capítulo próprio. Processos e motivações diversas levaram à formulação de cada um desses capítulos. São expressões de organizações sociais e práticas políticas bastante distintas. Transitaram por arenas autônomas e separadas – até o momento em que se tocam, e se estranham.

A questão emerge exatamente no momento em que cabe à sociedade equacionar a forma de assentamento do incremento da população urbana, particularmente da população considerada pobre – que são os mais da metade dos brasileiros, que têm renda familiar abaixo de cinco Salários Mínimos. Esse desafio começa a ficar presente em cada cidade no momento em que entram em pauta os primeiros debates sobre os Planos Diretores, obrigatórios para cidades com mais de 20 mil habitantes.

Essa grande maioria de brasileiros que, principalmente nas grandes cidades, não encontra oferta de solução de moradia adequada, nem pelo mercado, nem pelos programas públicos, acaba banida da condição de cidadania tanto pela condição econômica quanto pelas restrições urbanas e ambientais. São as populações das *Nimby Houses*, conforme termo utilizado pelo conhecido jogo eletrônico, de lazer, chamado *Sim-City*, cujo objetivo é simular o desenvolvimento de uma cidade. O jogo contém diversos tipos de localizações e variadas categorias de uso, que devem ser organizados sobre o território. *Nimby* – “*not in my backyard*”, literalmente “não no meu quintal” é

uma expressão desde há muito conhecida no urbanismo anglo-saxão, para designar todos os tipos de uso considerados indesejáveis: prisões, indústrias poluentes, atividades que produzem ruído...

Nas grandes cidades brasileiras a ausência de alternativa habitacional para a maioria da população pobre teve como uma das conseqüências, que acabasse por se instalar em loteamentos irregulares, ocupações informais e favelas, justamente nos lugares ambientalmente mais frágeis, "protegidos por lei", desprezados pelo mercado imobiliário. Nesse contexto, a questão ambiental urbana é intrinsecamente associada à questão da moradia. A situação presente é de uma extensa área de loteamentos irregulares em grande parte das vezes em áreas de proteção e áreas que comprometem mananciais urbanos. São irregularizáveis segundo os padrões usuais e a legislação existente, mas representam a única alternativa de moradia de enorme parcela da população.

Do ponto de vista ambiental essa é a grande pauta urbana. Pensar o tema ambiental nas grandes cidades brasileiras implica em discutir a questão do modelo de desenvolvimento e de desenvolvimento urbano. É fundamental assumir que, sem forte investimento e prioridade ao desenvolvimento social, será, no mínimo, impossível conseguir um desenvolvimento econômico que assegure condições ambientais básicas, ainda que todas as indústrias estejam sujeitas a um forte e eficiente controle ambiental – o que já vem, de fato, progressivamente ocorrendo, inclusive por conta das normas internacionais de certificação de qualidade. De qualquer forma, dado que na maioria das cidades a área informal é muito maior do que a formal, a dimensão do problema exige que a reflexão sobre padrões, patamares mínimos, adensamento e intensificação do uso do solo ou extensão horizontal, bem como a distribuição dos ônus das opções adotadas, seja seriamente encarada.

Direito à Cidade

Construído no bojo dos movimentos sociais urbanos por melhores condições de vida, a partir do final da década de 70 do século passado, o conceito do Direito à Cidade, foi sendo paulatinamente expresso em termos conceituais e legais. Foi incluído na Constituição Federal através do instituto da Função Social da Cidade e da Propriedade. Posteriormente, no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), foi especificado como garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (Artigo 2º - I).

No entanto a viabilização desse direito acaba se chocando com algumas das formulações hoje vigentes no Direito Urbanístico e Ambiental.

Entre a falta de recursos e de prioridade, a sobreposição de leis sobre matérias semelhantes, com disposições algumas vezes conflitantes, entraves administrativos, a desarticulação das agendas, procedimentos muitas vezes distantes das efetivas práticas sociais, uma cultura segregadora, tudo imprime à nossa Legislação Urbanística e Ambiental um distanciamento dos objetivos do Direito à Cidade.

O Direito à Cidade é o direito a um lugar – um espaço físico onde se assentar e a partir daí acessar o que a cidade oferece. Esse lugar se chama Habitação. Uma vez que o acesso à cidade e seus serviços e mercado de trabalho depende do acesso a seu território, de assentar-se, o tema do acesso à moradia é fundamental, particularmente no caso da habitação de interesse social. É, portanto, elemento central na materialização do Direito à Cidade. Trata-se de uma questão a qualificar e a explicitar.

O Direito à Cidade avançou na Constituição ao ser definida a Função Social da Propriedade e as sanções por reter imóvel subutilizado. Perdeu ao tê-la condicionado à existência de Plano Diretor, de Lei Nacional regulamentando e à condição de que a aplicação das sanções seria de modo sucessivo no tempo, o que posterga sua aplicação no tempo. A Constituição é de 1988, não há ainda casos efetivados nesses quase vinte anos de existência do dispositivo.

A construção do Direito à Cidade enfrenta inúmeros confrontos - da propriedade territorial entendida como direito natural, acima de qualquer interesse público, a modelos urbanísticos e concepções de meio ambiente expressas em vários de nossos instrumentos de intervenção urbana e controle ambiental.

O Direito à Cidade envolve o acesso à habitação e a um lugar na cidade. Para viabilizar esse acesso, o Estatuto da Cidade abre algumas alternativas: a maior oferta de terra, a ser propiciada pelas sanções à retenção (utilização compulsória, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com títulos da dívida pública), a Usucapião Especial Urbana e a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia e a implantação de ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social, perímetros onde ficam estabelecidas prioridades e condições especiais à Habitação de Interesse Social.

Enquanto a primeira alternativa está condicionada aos aspectos anteriormente indicados, que acabam por postergar a disponibilização dos imóveis, a Usucapião Especial Urbana se restringe, na sua aplicação, posto que a falta de defensoria pública e de assessoria técnica gratuita inviabiliza o acesso a esse direito. A Usucapião coletiva está pendente ainda de definição se já é aplicável ou se apenas poderá ser solicitada a partir de cinco anos de vigência do Estatuto da Cidade.

A terceira das alternativas, que são as ZEIS, entram em confronto com a Legislação Urbanística e Ambiental.

Esse confronto se dá inicialmente, ao remeter-se a regularização, mesmo que em ZEIS, aos parâmetros da lei federal de parcelamento do solo (BRASIL, 1979), que

presentemente em revisão, tende a reiterar a dificuldade, ao estabelecer parâmetros para regularização que desconsideram a especificidade das ZEIS e estabelecem padrões inatingíveis nos contextos concretos. São procedimentos que estabelecem condições praticamente impossíveis de cumprir na realidade brasileira, exigindo precedências – particularmente de posse e registro, que remetem a aprovação ou a regularização a um *looping* de onde é impossível sair.

Muitos municípios incluíram ZEIS em seus Planos Diretores, mas não as puderam viabilizar pela sobreposição de restrições genéricas expressas em legislação estadual, como no caso do Estado de São Paulo, o art. 180, inciso VII da Constituição Estadual (SÃO PAULO, 1989) que, impede em qualquer hipótese, a alteração de destinação de áreas que, em loteamentos, foram originariamente destinadas a áreas verdes ou institucionais. Como a maior parte das ocupações e favelas ocorrem justamente nessas áreas, a regularização não tem sido admitida nem com substituição de áreas. E aí a tensão se expressa na relação Município-Estado.

De um modo Geral o Direito à Cidade fica tolhido frente a uma visão formalista da legislação que acredita que a simples proibição e decorrente repressão resolvem conflitos urbanos e predação ambiental. Isso fica evidente no debate presente na Região Metropolitana de São Paulo em relação às Leis específicas das Bacias Guarapiranga (já tramitando na Assembléia Legislativa) e Billings. Fica evidente também a tensão no caso da Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001³ que, repleta de bons princípios e intenções, ao aplicar o Código Florestal⁴ às áreas urbanas de forma generalizada, acaba por ignorar as ZEIS e a necessidade vital de instalação de infra-estrutura de saneamento nesses locais, como única alternativa real de recuperação ambiental e de desagravar os danos.

Mais um elemento de tensão é expresso quando, buscando evitar que eventuais Prefeitos e Câmaras oportunistas ou inescrupulosos transformassem a totalidade de seu município em área urbana para com isso escapar da obrigatoriedade de preservação das margens de córregos e rios, o Código Florestal estendeu suas disposições às áreas urbanas. Como a única situação admitida é a preservação da vegetação natural, daí resulta a proibição de qualquer tipo de implantação (inclusive infra-estrutura de saneamento e drenagem / contenção de erosão) nas margens de rios e córregos – áreas de preservação permanente (APPs). Isso implica, no caso de assentamentos existentes, na impossibilidade de recuperação ambiental, do mesmo modo que faz hoje a legislação de proteção aos Mananciais da RMSP, cujas dificuldades serão amplamente discutidas nos capítulos adiante.

Sem superar essa visão estrita que, mesmo nas áreas urbanas consolidadas desconsidera a ação de redução de danos e desagravamento dos problemas como

³ Cf. BRASIL, 2001b.

⁴ Cf. BRASIL, 1965.

possibilidade concreta, dificilmente se chegará a garantir o Direito à cidade, tanto quanto uma melhoria ambiental.

É na superação desse quadro de confrontos entre Direito à Cidade e Regulação Urbanística e Ambiental que as agendas Urbana e Ambiental precisam dialogar – ou não se caminhará no sentido da melhoria da qualidade de vida.

O Direito à Cidade retrocede quando a construção da necessária Agenda Ambiental ignora a Agenda Urbana e vice-versa. Perde quando se assume um discurso de termos e palavras em voga, sem explicitar seu conteúdo. Sustentabilidade – garantia para as presentes e próximas gerações é o núcleo temático que une as duas agendas. Não são, no entanto, conceitos absolutos. Expressam hoje idéias e conteúdos bastante diversos, dependendo da ótica de quem os utiliza. Por trás das palavras existe uma disputa ideológica que não fica explícita. A “síndrome” do consenso capturou o termo Sustentabilidade. Essa palavra mágica, essa unanimidade é defendida por todos, mas incorpora conteúdos diversos.

O Estatuto da Cidade estabelece entre as diretrizes gerais na Política Urbana a “[...] garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações [...]” (BRASIL, 2001a, art. 2º, I).

A Política Nacional do Meio Ambiente, nos termos da Lei que cria o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Lei 6.938/81)⁵ tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana (BRASIL, 1981, art. 2º). Já o Decreto 99.274/90 que a regulamenta, explicita que a Agenda Nacional de Meio Ambiente é o documento que recomenda os temas, programas e projetos considerados prioritários para a melhoria da qualidade ambiental e o desenvolvimento sustentável do País (BRASIL, 1990, art. 7º, § 4º).

Para o Banco Mundial (informação verbal)⁶, cidade sustentável (*sustainable city*) é aquela que apresenta: Competitividade (*competitiveness*) – mercado de terra eficaz, sistema de circulação eficiente, sistema de comunicações amplo e disponível; Qualidade de vida (*livability*) – *standard* de vida digno, capacidade de superar degradação urbana e do meio ambiente, oferta de recursos culturais e de “amenidades”; Administração eficiente (*good governance*) – simplificar e reduzir trocas / fluxos de decisão, superar a

⁵ Cf. BRASIL, 1981.

⁶ Informação fornecida por Heléne Riviere D’arc na palestra “As palavras da Cidade”, realizada no Prolam-USP, São Paulo, out 2001. Verifique também World Bank (1999).

corrupção, regras explícitas; Confiança junto aos bancos (*bankability*) – Credibilidade como tomadora de empréstimos.

Em síntese

Na arena do diálogo, do lado Urbano estão as ZEIS, enunciadas no Estatuto da Cidade e aprovadas por Lei nos Planos Diretores como forma de viabilizar a regularização e permanência dos assentamentos informais de baixa renda integrando-os no tecido urbano.

Do lado Ambiental, a aplicação do Código Florestal nos termos da Lei Federal nº 7.803/89 (que o estende às áreas urbanas) e MP nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001 (BRASIL, 1989, 2001c), acaba por inviabilizar a regularização das ZEIS, em sua maioria localizadas justamente em Áreas de Proteção Permanente (justamente pela desvalorização decorrente da “proteção”) desde há muito antropizadas e degradadas.

Do lado econômico-financeiro está a cidade “competitiva”, que assegura condições de qualidade funcional e de infra-estrutura e condições de qualidade ambiental apenas em parcela reduzida de seu território.

A falta de articulação entre os Projetos Urbano e Ambiental inviabiliza soluções qualificadas. A não aceitação de fórmulas de desagravamento impede ações mitigadoras, impede a instalação de infra-estrutura de saneamento e resulta em condenar essas áreas e respectivas populações ao total abandono e agravamento progressivo da degradação ambiental.

Entre o desafio do acesso universal à moradia e à cidade, a dimensão financeira dos empreendimentos imobiliários e a visão restrita da relação homem-natureza, é tempo de refletir: qual sustentabilidade defendemos; em nome de que futuras gerações estamos protegendo exatamente o quê.

Definir o lugar de todos no espaço urbano não é uma demanda ao Estado, é uma disputa ampla no conjunto da Sociedade. Se a nova safra de Planos Diretores, participativos e sob a égide da Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade não enfrentarem essa questão, serão inúteis, senão papel guardado nas gavetas, como por sinal já foram seus antecessores.

MARTINS, M. L. R. Urban politics, environment and the construction of the right to the city. **Temas em Administração Pública**, Araraquara, v.1, n.1, 2007.

ABSTRACT: *Constructed in the middle of the social urban movements that struggle for better life conditions, the concept of the Right to the City has progressively gained expression in conceptual and legal terms. It was included in the Federal Constitution by means of the Social Function of the City and the Property. Afterwards, in the City Statute, it was presented as a right to sustainable cities, understood as a right to urban land, housing, environmental sanitation, urban infrastructure, transport and public*

services, work and leisure, to the present and future generations. This approach demands strict articulation between Urban and Environmental Agendas. Some of the main incompatibilities between these two areas are expressed in this text, in order to search for alternatives.

KEYWORDS: *Right to the city. Urban and environmental law. Planning practices. Environmental protection. Social housing.*

RÉSUMÉ: *Le concept du Droit à la Ville, construite dans le moyen des mouvements sociaux urbains par meilleures conditions de vie, a été progressivement en gagnant expression dans des termes conceptuels et légaux. Il a été inclus dans la Constitution Fédérale au moyen de l'institut de la "Fonction Sociale de la Ville et de la Propriété". Ultérieurement, dans le Statut de la Ville, il a été présenté comme le "droit à des villes soutenables", signifiant le droit à la terre urbaine, au logement, à l'assainissement environnemental, à l'infrastructure urbaine, au transport et aux services publics, au travail et au loisir, pour les générations d'aujourd'hui et de l'avenir. Cet abordage exige étroit joint entre les Actions 21 Urbaine et Environnementale. Certains des principaux conflits entre les deux secteurs sont explicités dans le texte, avec l'objectif de dechercher des alternatives.*

MOTS-CLÉS: *Droit à la Ville. Législation Urbanistique et Environnementale. Instruments d'Intervention Urbaine. Protection Environnementale. Habitation d'Intérêt Social*

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 53 de 19 de dezembro de 2006. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm >. Acesso em: 05 jan. 2007.

_____. **Lei Federal 10.25. de 10 de julho de 2001a**. [Estatuto das Cidades]. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm >. Acesso em 15 jul. 2006.

_____. **Medida Provisória 2.166-67, de 24 de agosto de 2001b**. Altera os arts. 10, 40, 14, 16 e 44, e acresce dispositivos à Lei no 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o Código Florestal, bem como altera o art. 10 da Lei no 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2166-67.htm >. Acesso em: 02 set. 2006.

_____. **Medida Provisória 2.220, de 04 de setembro de 2001c**. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2220.htm >. Acesso em: 09 out. 2006.

_____. **Decreto Federal nº 99.274, de 6 de junho de 1990**. Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem,

respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.cetesb.sp.gov.br/licenciamentoo/legislacao/federal/decretos/1990_Dec_Fed_99274.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2006.

_____. **Lei Federal nº 7.803, de 15 de agosto de 1989.** Altera a redação da Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965, e revoga as Leis n. 6.535, de 15 de julho de 1978 e 7.511, de 7 de julho de 1986. Disponível em: < http://www.cetesb.sp.gov.br/licenciamentoo/legislacao/federal/leis/1989_Lei_Fed_7803.pdf>. Acesso em: 02 fev.2007.

_____. **Lei Federal 6938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.semasa.sp.gov.br/admin/biblioteca/docs/pdf/LEIFED6938.81.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2006.

_____. **Lei Federal no. 6.766, de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano. Disponível em: http://www.cetesb.sp.gov.br/licenciamentoo/legislacao/federal/leis/1979_Lei_Fed_6766.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2006.

_____. **Lei Federal nº 4.771/65, de 15 de setembro de 1965.** Institui o novo Código Florestal. Disponível em: < http://www.cetesb.sp.gov.br/licenciamentoo/legislacao/federal/leis/1965_Lei_Fed_4771.pdf>. Acesso em: 05. jan. 2007.

_____. **Lei 6.938, de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938org.htm>. Acesso em: 15 dez. 2006.

SÃO PAULO (Município). **Lei. 13.430, de 13 de setembro de 2002.** Plano diretor estratégico. Disponível em: < http://sempla.prefeitura.sp.gov.br/pde/LEI_13430-13.09.02.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2007.

SÃO PAULO (Estado). Constituição (1989) Constituição do Estado de São Paulo. **Atualizada até a Emenda nº 23, de 31/01/2007.** Disponível em: < <http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/index.htm>>. Acesso em: 07 fev. 2007.

WORLD BANK. **A strategic view of urban and local government issues:** implications for the Bank. Washington: World Bank, 1999.