

CONSIDERAÇÕES SOBRE O DIREITO URBANÍSTICO-AMBIENTAL BRASILEIRO

MARIA HELIODORA DO VALE ROMEIRO COLLAÇO

Advogada

Especialista em Direito Público

Mestre em Direito das Relações Econômico-Empresariais

Coordenadora do Núcleo de Prática Jurídica e Professora no UNLARAXÁ

Resumo

Com o advento da Constituição Federal Brasileira de 1988, já se impunha à Administração Pública a necessidade de se implementar o planejamento urbano vinculado às normas ambientais. Através da promulgação da Lei n. 10.257, em 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, esta necessidade se tornou ainda mais imperativa. Deste modo, o conhecimento e a aplicação das normas urbanísticas e ambientais são essenciais na agenda dos gestores públicos, seja em razão do cumprimento das determinações constitucionais e, mais do que isso, em razão de uma Administração mais voltada para a qualidade de vida e o bem-estar da população, como fatores de respeito à cidadania e à dignidade humana.

Palavras-chave: Direitos Humanos Fundamentais. Cidadania. Meio Ambiente. Planejamento Urbano.

Abstract

With the advent of the Brazilian Federal Constitution of 1988, already we imposed to the Public Administration the need to if implement the urban planning entailed to the environmental rules. through the promulgation of Law 10.257, in 2001, known as Statute of the City, this need even became imperative. Thus, the knowledge and the application of the urbanistic and environmental rules are essential in the managers' public agenda, be in reason of the greeting of the constitutional determinations and, more than that, in reason of a geareder Administration for life quality and the welfare of the population, like respect factors to the citizenship and to the human dignity. Key-words: Right Fundamental Humans. Citizenship. Environment. Urban planning.

SUMÁRIO: Introdução. 1. Considerações Gerais sobre as Questões Urbanísticas e Ambientais. 1.1 O Processo de Urbanização. 1.2 A Cidade. 1.3 O Urbanismo. 1.4 A Atividade Urbanística. 1.5 O Meio Ambiente Urbano. 2. O Papel do Estado. 2.1 A Legislação Urbanística. 2.2 Exclusão Social e Cidadania. 2.3 O Desenvolvimento Integrado Local e Sustentável. 2.4 Novos Paradigmas. 3. O Papel do Direito. 3.1 No Planejamento e na Produção do Espaço Urbano. 3.2 O Direito à Moradia. 3.3 O Direito à Cidade. 3.4 O Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado. Esboçando uma Conclusão. Nota. Bibliografia.

INTRODUÇÃO

A implementação do Direito Urbanístico e Ambiental no âmbito municipal sobreleva-se em face da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, consagrada como o Estatuto da Cidade.

Pretende-se aqui, exortar reflexões, expor e partilhar idéias que possam instigar o cumprimento efetivo dessas normas para que o cidadão, sabedor e conhecedor de seus direitos possa exercê-los; o administrador municipal possa compatibilizá-las e implementá-las sob a ótica da necessidade de redução das desigualdades sociais; e para que o jurista possa acatá-las e defendê-las sempre em prol da dignidade humana e do exercício da cidadania.

A relevância do sistema normativo urbanístico/ambiental para a sociedade contemporânea, bem como dos instrumentos que tais ramos científicos disponibilizam e que devem ser compatibilizados, terão o condão de minimizar bastante a complexidade jurídico/social da vida urbana moderna.

A problemática oriunda do crescente e intenso processo de urbanização brasileiro, pautado pela ausência de planejamento adequado, acarretou problemas de toda ordem, especialmente nesta seara e que afetam a vida dos mais de 80% da população brasileira que vive nas cidades. Problemas estes que exigem medidas efetivas de regularização fundiária. Que, por sua vez, têm a pedra de toque no cumprimento da função social da propriedade.

Para tanto, assuntos como gestão pública, cidadania, ecologia, direito à moradia, direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e desenvolvimento sustentável são abordados no intuito de contribuir para com a efetividade dos direitos sociais individuais e coletivos, conquistados e legitimamente consagrados. O planejamento ordenado da cidade é um deles.

O que se perquire é responder à seguinte indagação: Como e por que –

sobretudo à luz do Estatuto da Cidade – os municípios devem ou podem compatibilizar suas normas urbanísticas e ambientais?

O grande desafio é harmonizar eficiência econômica, racionalidade administrativa e justiça social, em prol do desenvolvimento sustentável, da dignidade da pessoa humana, da melhoria da qualidade de vida.

O Estatuto da Cidade consigna uma oportunidade inédita e ao mesmo tempo desafiante para toda a sociedade na busca pela realização efetiva de planejamento urbano na perspectiva de se construir cidades mais integradas e harmônicas, compatíveis com a qualidade de vida e o desenvolvimento sustentável.

Contudo, não basta que as leis tenham vigência, é preciso que tenham eficácia. E o Direito, como símbolo de uma ordem social justa, é o caminho para que os povos alcancem as suas aspirações.

O Direito está posto, pressuposto dos direitos sociais coletivos conquistados a duras penas pelos cidadãos, consubstanciados pelos princípios constitucionais da cidadania e da dignidade da pessoa humana. Estes são comprometidos com a justiça!

1. CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE AS QUESTÕES URBANÍSTICAS E AMBIENTAIS

1.1 O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO

A urbanização é concebida como sendo o processo mediante o qual uma população se instala e se multiplica numa determinada área, aí se concentrando; originário da própria necessidade humana de contato, comunicação, organização, troca e vínculo.

Contudo, o processo de urbanização não se limita à mera concentração demográfica ou, simplesmente à existência de elementos visíveis sobre o solo, muito além, diz respeito ao surgimento de novas relações e estilos de vida próprios.

Neste sentido, a urbanização é uma das mais significativas formas de manifestação das relações econômicas e do modo de vida de uma comunidade num determinado momento histórico ao refletir seus fenômenos demográficos, culturais e psicossociais.

Na atualidade, os processos de urbanização são marcados pela rapidez e generalização acarretando elevada sobrecarga à rede de serviços públicos, acentuando os contrastes entre as zonas urbana e rural e as insuficiências

econômicas de produção, distribuição e consumo. Os sistemas produtivos arrefecem enquanto as necessidades de consumo vitalizam-se. A conjugação de todos esses fatores conduz a um estado de desequilíbrio.

A deterioração do espaço urbano é uma das conseqüências mais evidentes da rapidez com que se processa o fenômeno da urbanização. Decorrência direta são a ocupação desordenada do solo, o surgimento de favelas, a superposição de funções, os impactos ambientais, a ausência da qualidade de vida.

No Brasil, o processo de urbanização não foi diferente. Marcado pela rapidez e intensidade ao longo de todo o século XX, muitas cidades nasceram e se desenvolveram. O crescimento da população urbana nesse período demonstra bem o fato: Em 1900, a população urbana brasileira era representada por 9,40%; em 1950 o índice populacional urbano atingia 36,16% da população nacional; no ano de 2000 a cifra saltou para 81,23 % dos brasileiros vivendo na zona urbana.¹

Hoje, o território brasileiro abriga 180 milhões de habitantes, dentre os quais, mais de 80% vivem em áreas urbanas.²

Muitas têm sido as conseqüências deste intenso processo, destacando-se o agravamento do histórico quadro de exclusão social evidenciado pela marginalização e violência urbanas. Semelhante ao que ocorre nas grandes cidades observa-se também nas médias e pequenas, tomadas as devidas proporções.

Contudo, há muito, os problemas urbanos compõem o cotidiano das cidades e avolumam-se; as periferias estão cada vez mais distantes e desprovidas de serviços e equipamentos urbanos essenciais; a proliferação de favelas e a invasão de áreas públicas refletem o abismo social brasileiro, altamente excludente; a propriedade imobiliária ainda é usada como fator de especulação financeira; a ocupação horizontal desordenada, o adensamento e a verticalização atingem índices sem precedentes. Incontestavelmente, o impacto ambiental que todas essas posturas acarretam toma proporções preocupantes e demandam soluções imediatas.

Portanto, o quadro urbano contemporâneo se constitui em um dos maiores desafios a serem enfrentados, daí a importância que assumem as normas de desenvolvimento e de *“organização dos espaços habitáveis visando à realização da qualidade de vida humana”*.³ Porém, pouco adianta a normatização se,

¹ Fonte. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

² Idem.

³ SILVA, J. A. *Direito Urbanístico Brasileiro*, 3 ed., pág. 31.

concomitantemente, não estiver presente a certeza de sua eficácia na medida em que sua aplicação e acatamento sejam efetivos.

1.2 A CIDADE

As cidades são marcos decisivos no desenvolvimento da civilização. Assim o é desde o período neolítico, quando surgiram os primeiros núcleos habitacionais.

Realmente, na era da pedra polida, na medida em que se desenvolveram técnicas ainda rudimentares de cultivo com produção de alimentos suficientes para manter grupos não ligados à agricultura, o sedentarismo propiciou a busca e o emprego de materiais de construção mais duráveis, como a pedra.

Mudanças progressistas no padrão de vida resultaram em aumento da população e na conseqüente necessidade de infra-estruturas que atendessem às novas exigências de organização do grupo social, relacionadas ao transporte, ao comércio e ao controle das áreas agrícolas.

Inicialmente, as cidades foram formadas por tribos diversas que se agrupavam para defenderem-se dos povos rivais.

Em que pese, em 6.000 a.C., na Palestina, a cidade de Jericó já contasse com um significativo sistema de defesa, as primeiras cidades importantes da Mesopotâmia só surgiram no ano 3000 anteriormente à era cristã, nos vales dos rios Indo, Wei e Nilo. Posteriormente, formaram-se as cidades fenícias de Tiro e Sidon e a cretense Cnossos.

Ao fim da cultura micênica expandiram-se pela península helênica as cidades-estado ou *polis*, que incluíam as terras à sua volta e serviam de palco para as reuniões entre os habitantes intra e extramuros.

Com a evolução do comércio grego surgiram colônias semelhantes ao modelo das metrópoles, dentre as quais destacaram-se Éfeso e Mileto.

O Império Romano fez sucumbir o domínio das cidades-estados, sob uma forma diversa da mesma instituição – Roma. Que, por sua vez, como centro econômico e administrativo de todo o império, foi vítima de graves problemas urbanísticos e de controle social.

Após as invasões bárbaras, na Idade Média, houve certo predomínio da cultura e da economia de subsistência na Europa Ocidental em decorrência da fuga da população para o campo, temerosa que estava pelos saques e pela ameaça da fome. Conseqüentemente, a *urbes* entrou em declínio.

Contudo, essa mesma dedicação à agricultura que fomentou prosperidade, por volta do ano 1000, permitiu o ressurgimento da civilização citadina,

destacando-se o papel dos artesãos e dos comerciantes. Logo a seguir, dezenas de núcleos habitacionais surgiram pela Europa com, em média, vinte mil habitantes. Seus traçados, com ruas tortuosas e estreitas procuravam amenizar os rigores do clima gélido. E, muitos deles eram cercados por muralhas, fator de defesa nos conflitos medievais. Nesta época destacaram-se Paris e Rouen, na França; Gênova, Milão, Veneza e Florença, na Itália; Barcelona e Santiago de Compostela, na Espanha.

No Renascimento, os estados modernos propiciaram o surgimento de núcleos com características políticas de centralização a serem observadas por toda a nação então unificada. Nessa época, as cidades começam a ser construídas com certo planejamento, orientadas por traçados quadriculados, semelhantes às romanas.

Porém, não só no continente europeu formaram-se cidades importantes. Na África, anteriormente à colonização européia, destacaram-se Tombuctu, capital do Sudão e a portuária Zamzibar. Na América Central, as cidades-templos La Venta, Izúcar e Tlatilco.⁴ No México, a capital asteca Tenochtitlan; no Peru, no império inca, Cuzco e Matchu Pitchu; todas construídas entre os séculos IV e VIII, com casas de pedras e vias pavimentadas. Na China, entre os séculos VII e VIII, surgiu a cidade de Changan, posteriormente Xian, uma das maiores do mundo.

Todavia, embora a existência das cidades remonte há mais de cinco mil anos, o fenômeno da urbanização é tipicamente moderno. Portanto, a mera existência de um núcleo habitacional, ainda que populoso, é insuficiente para caracterizá-lo como urbano.

Definir um núcleo habitacional como sendo urbano é tarefa complexa. Seu conceito deve passar, necessariamente, pela verificação de alguns requisitos tidos como essenciais quais sejam: *“densidade demográfica específica; profissões urbanas como comércio e manufaturas, com suficiente diversificação; economia urbana permanente, com relações especiais com o meio rural; existência de camada urbana com produção, consumo e direitos próprios”*.⁵

Mesmo tido como urbano tal atributo, por si só, não é suficiente para identificá-lo como cidade. Esta pode ser concebida sob tríplice aspecto: demográfico ou quantitativo; econômico e subsistêmico. O primeiro sugere o conceito de cidade em função do número de habitantes, bastante variável de país para país. O segundo, considera cidade o núcleo habitacional fomentador

⁴ Cultura pré-colombiana Olmeca, por volta de 1100 a.C.

⁵ SILVA, J. A. Op. cit., p. 24, citando Nestor Goulart Reis Filho.

das atividades mercantis. Já, pelo terceiro aspecto, cidade seria *“o conjunto de subsistemas administrativos, comerciais, industriais e sócio-culturais no sistema nacional geral”*.⁶ Aí incluem-se: governo, política, cultura, produção, comércio, desenvolvimento industrial e família.

No Brasil, todo núcleo urbano, cujo território seja sede de governo municipal é conceituado como cidade. É este o ensinamento de José Afonso da Silva, *in verbis*: *“Cidade, no Brasil, é um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico não agrícola, familiar e simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja a sua população”*.⁷

Todavia, a compreensão e o alcance do termo cidade deve ir muito além desta fria conceituação. A cidade não pode e não deve, simplesmente, ser um ambiente de negócios, muito menos um projeto pessoal de ambição política e *status*, tampouco cenário de experiências administrativas que não reflitam as necessidades peculiares de sua população.

Pois, é na cidade que as pessoas vivem, trabalham, constituem família, criam e educam seus filhos. É nela que se buscam oportunidades de crescimento econômico, social e cultural; enfim, realização pessoal.

A cidade é um bem vital de natureza difusa. Como tal deve estar apta a corresponder às necessidades básicas de moradia, trabalho, saúde e lazer; sempre em prol da dignidade humana e da qualidade de vida.

1.3 O URBANISMO

Dentre os vários problemas que o elevado e intenso processo de urbanização produziu, destaca-se a deterioração do ambiente urbano que, em sentido amplo, corresponde à expansão periférica desordenada do território, à invasão de áreas públicas e de áreas de risco pela população de baixo poder aquisitivo, ao adensamento populacional, tanto vertical quanto horizontalmente, à precariedade dos serviços e instrumentos urbanos, principalmente à parcela maior da população – os economicamente menos privilegiados. E, obviamente, à degradação do meio ambiente natural e cultural.

Diante da gravidade destes e de outros problemas, a ocupação dos espaços habitáveis passou a exigir um adequado ordenamento, daí o urbanismo como ciência interdisciplinar e técnica para tal finalidade.

⁶ *Ibid.*, p. 25.

⁷ *Ibid.*, mesma página.

Num primeiro momento foi empregado unicamente como técnica para auxiliar no embelezamento da cidade, vinculando-se estritamente a aspectos estéticos. Mas, obviamente, não seria o suficiente sequer para minimizar a problemática da urbanização, tanto que evoluiu para uma aplicação de cunho social, de modo a auxiliar na organização funcional da cidade, a saber: habitação, circulação, trabalho e recreação. Tendo como objetivos a ocupação do solo, a organização da circulação e a legislação urbana.⁸

Neste contexto, o urbanismo, com atividade estatal que incumbe a todos os níveis governamentais, passa a ser reconhecido

como a ciência do estabelecimento humano, preocupando-se substancialmente com a racional sistematização do território, como pressuposto essencial e inderrogável de uma convivência sã e ordenada dos grupos de indivíduos, que nele transcorre sua própria existência.⁹

Em suma, seu objetivo precípua passou a ser com a qualidade de vida, com o bem estar individual e coletivo e com a preservação ambiental.

Contudo, a eficácia do urbanismo demanda uma conscientização e um comprometimento não só do Poder Público, mas de cada cidadão, na medida em que deve refletir o desejo do coletivo na ordenação dos espaços habitáveis e da preservação do meio ambiente natural e cultural. É inconcebível o urbanismo isolado, haja vista o disposto na Constituição Federal Brasileira de 1988, em seu artigo 29, XII.¹⁰

Mas, para tanto, é necessário todo um sistema de cooperação para que, além de eficazes, as normas e os princípios do urbanismo tenham efetividade.

Este é o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, ao dispor:

Cooperação do povo, das autoridades, da União, do Estado, do Município, do bairro, da rua, da casa, de cada um de nós! Para se conseguir isto, já o disse De Groer: 'é preciso uma perene educação das massas e de cada indivíduo encarado separadamente, para que as pessoas compreendam que a vida em sociedade não é benéfica, senão quando cada um aplique a todas as suas relações com os vizinhos um desejo de conciliação e cortesia'. Em verdade, inútil será a observância de preceitos urbanísticos por um, havendo desrespeito por outro; inócua será a ordenação urbanística de uma área, se a contígua permanecer desordenada; baldados serão os esforços planificadores de uma comunidade, se os territórios

⁸ Concepção formada no Congresso Internacional de Arquitetura Moderna realizado em Atenas em 1933.

⁹ SILVA, J. A. Op. cit. p. 31.

¹⁰ Referida disposição constitucional diz respeito à cooperação das associações representativas no planejamento municipal.

adjacentes persistirem na desplanificação. As medidas urbanísticas, como as de higiene e de saúde públicas, que lhe são conexas, não admitem absenteísmo, visto que seus resultados dependem da ação de conjunto. Daí porque as normas urbanísticas não de baixar do plano nacional ao local, numa gradação descendente de medidas gerais que se vão particularizando do âmbito federal ao estadual, e deste ao municipal, de modo a formar um sistema, orgânico e funcional, com a tessitura própria de cada entidade estatal.¹¹

1.4 A ATIVIDADE URBANÍSTICA

É a ação do Poder Público, em todos os seus níveis, e de cada cidadão, voltada à realização concreta dos fins do urbanismo, através da aplicação de seus princípios e normas, *“dirigida à realização do triplo objetivo de humanização, ordenação e harmonização dos ambientes em que vive o Homem: o urbano e o rural”*.¹²

Como atuação que expresse a vontade coletiva de organização dos espaços habitáveis e da preservação do meio ambiente natural e cultural, realiza-se em todos os sentidos e em todos os ambientes, através do conhecimento científico técnico, artístico e jurídico; mediante normas disciplinadoras do planejamento urbano, da ocupação e ordenação do solo e das áreas de interesse especial; das atividades de edificação, da distribuição dos espaços livres e das áreas verdes; da funcionalidade do sistema viário; além dos instrumentos específicos de intervenção urbanística.

Como atividade pública fundamentada nos princípios da supremacia do interesse público e na indisponibilidade do interesse coletivo, amparada pelo princípio da legalidade, as normas jurídicas urbanísticas têm, por função, assegurar coercitivamente a observância das regras técnicas, já que uma das características marcantes do urbanismo diz respeito à intervenção nas atividades individuais e na propriedade privada.

Também, trata-se de normas de coesão na medida em que buscam ordenar e transformar a realidade através da imposição de obrigações de fazer e do relativismo do direito de propriedade, condicionado que é ao cumprimento de função social. Missão esta que também incumbe ao urbanismo na medida em que deve realizar as quatro funções vitais: a habitação, o trabalho, a circulação no espaço urbano e a recreação do corpo e do espírito; sempre em prol do bem estar da coletividade e da dignidade humana.

¹¹ MEIRELLES, H. L. *Direito Municipal Brasileiro*, 10 ed., p. 390.

¹² Cf. in op. cit., p. 393.

1.5 O MEIO AMBIENTE URBANO

Por força do fenômeno da urbanização desenfreada, as cidades não se prepararam adequadamente para receberem o elevado contingente humano e absorverem as demandas sociais daí advindas.

Resultados negativos diretos foram, por exemplo, o colapso dos serviços públicos (habitação, saúde, transporte, educação, saneamento básico), aumento dos processos de erosão, assoreamento dos rios, impermeabilização do solo (um dos fatores desencadeantes das inundações), proliferação de moradias subhumanas (favelas), ocupação de áreas de proteção ambiental e ou de risco, desemprego e violência.

Trata-se de um processo cruel de segregação social e territorial com conseqüências graves à vida humana e ao meio ambiente, cujas seqüelas são marcantes e comprometedoras de gerações. Daí a importância de uma busca contínua pelo equilíbrio ambiental através de mecanismos racionais de ocupação dos espaços habitáveis.

Através da urbanização, os homens transformam ambientes naturais, criam outros artificiais e fazem surgir um complexo emaranhado de obras para atender às suas necessidades como seres sociais que são. Sem dúvida, tais atitudes implicam em problemas relacionados diretamente ao ambiente, sua conservação e qualidade.

As cidades são verdadeiros ecossistemas abertos, com características peculiares, palco dos mais diversos acontecimentos e de constantes trocas energéticas e materiais; portanto, causadoras de inúmeras alterações, inclusive ambientais, muitas vezes, distantes de sua própria dimensão física.

O espaço urbano (não só a cidade) é reconhecido como uma das formas de expressão do meio ambiente. E, suas funções sociais vitais de moradia, trabalho, circulação e lazer constituem direitos difusos que se dispersam pela coletividade, afetando indistintamente toda uma comunidade, carecedora, pois, de tutela em prol do bem estar social.

As normas de Direito Urbanístico têm por finalidade específica tutelar exatamente essas funções urbanas, na medida em que se destinam a proporcionar, conforme os dizeres de Raquel Rolnik:

Condições de segurança, salubridade, funcionalidade e estética da urbe, de molde a manter o equilíbrio necessário para garantir a sustentabilidade da cidade, do ponto de vista ambiental, e a equidade, do ponto de vista social, do acesso do cidadão aos bens

e serviços urbanos, às condições urbanas, as oportunidades econômicas, educacionais e culturais que a cidade oferece.¹³

Desta forma, o meio ambiente urbano será considerado seguro na medida em que suas edificações sejam sólidas e estáveis, além de contarem com instrumentos de proteção mínimos, de modo a assegurar proteção à vida humana, indistintamente.

Neste mesmo entendimento, considerar-se-á salubre tal ambiente, desde que disponha de instrumentos eficazes de captação, remoção e tratamento do lixo e do esgoto, residencial, industrial e hospitalar. Salubre também será todo ambiente urbano que separe as atividades industriais, comerciais e residenciais.

Já, a funcionalidade do ambiente urbano corresponde à racionalização de seu uso, aí incluindo-se o traçado urbano, o funcionamento adequado dos serviços públicos, a distribuição da concentração demográfica, a existência de critérios para utilização adequada do solo, tudo para viabilizar o bem estar coletivo e o equilíbrio no binômio população/meio ambiente.

Frise-se que o cumprimento de função social de toda propriedade é fator preponderante na qualificação de um ambiente urbano equilibrado ecologicamente.

O aspecto estético é importante não só em razão da plasticidade, da arte, da beleza, mas também deve ser considerado pelos efeitos psicológicos que proporciona, na medida em que ameniza as reações negativas do estresse urbano.

2. O PAPEL DO ESTADO

Estudos apresentam uma tendência cada vez maior de pessoas vivendo e trabalhando em cidades; hoje, mais de 80% da população brasileira já vivem nas cidades.

Para atender, de modo satisfatório, as necessidades e os diferentes interesses dessa população urbana, cada vez mais crescente, é necessário implementarem-se políticas, planos e programas voltados à busca de soluções dos problemas e desafios desta mesma população; quais sejam: o ordenamento do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes.

¹³ ROLNIK, R. *Regulação urbanística e exclusão social no Estado de São Paulo: mitos e verdades*, Revista de Direito Imobiliário, RT, vol. 46, p. 126.

Anteriormente à Constituição Federal de 1988, inexistia um tratamento jurídico adequado sobre as questões urbanísticas e ambientais; fator propício ao descontrole do processo de urbanização e prejudicial ao avanço da legislação urbanístico/ambiental específica. Neste particular, decorrência principalmente do império conceitual sobre direito de propriedade, vigente no Código Civil de 1916, sob uma ótica eminentemente individualista, em total conflito com o princípio da função social da propriedade, institucionalizado desde a Constituição Federal de 1934, mas carente de definição e/ou interpretação adequados.

Hoje, constitucionalmente, o papel do Estado está definido, bem como seu campo de atuação na condução do processo de desenvolvimento e planejamento do espaço urbano.

O desenvolvimento das cidades deve ser planejado através de políticas urbanas condicionadas pelas normas internacionais e constitucionais pátrias, voltadas ao direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, promovendo-se o desenvolvimento sustentável, que atenda as necessidades essenciais da população, isto é, o desenvolvimento urbano como política pública que torne efetivos os direitos humanos, garantindo uma qualidade de vida digna, para as presentes e futuras gerações.

2.1 A LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA

O papel do Estado no processo de controle do uso e da ocupação do solo urbano, em princípio, dá-se pela específica previsão Constitucional legislativa referente ao assunto.

A Carta Magna de 1988 abordou, em vários de seus dispositivos, a matéria urbanística. O artigo 21, XX, diz que compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. O artigo 182 estabelece que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei¹⁴, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes.

Nestes dois dispositivos, estão os fundamentos das mais amplas perspectivas da política urbana, quais sejam, o desenvolvimento adequado do sistema de cidades, que é o planejamento interurbano, em nível nacional ou macrorregional, de competência federal e o desenvolvimento urbano em

¹⁴ A lei que regulamentou a política urbana traçada constitucionalmente é a de n. 10.257/01, objeto deste estudo.

função de seu território municipal, que é o planejamento intra-urbano, de competência local, municipal.

Neste entremeio, insere-se a competência estadual para legislar concorrentemente com a União sobre Direito Urbanístico (art. 24, I), permitindo que os Estados estabeleçam normas de coordenação dos planos urbanísticos no nível de suas regiões administrativas, além da expressa competência para instituírem regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes.

O artigo 21, IX, confere à União a competência para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social – planos urbanísticos nacionais e regionais. Tal competência da União não lhe permite atuar no campo estritamente Estadual, a não ser por convênio ou por solicitação deste. Ao Estado é reservado legislar supletivamente sobre Direito Urbanístico (art. 24, I e § 2º).

Nem os planos macrorregionais ou nacionais nem os microrregionais ou estaduais podem invadir a competência reservada aos municípios para promover o adequado ordenamento de seu território, mediante o planejamento e o controle do uso do parcelamento e da ocupação do solo urbano (e rural).

O artigo 30, VIII, fundamenta o planejamento urbanístico local, ou seja, a competência do Município para promover, no que couber, adequado planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Não é competência suplementar. Trata-se de competência própria, exclusiva, estabelecida e delimitada pela Constituição Federal, em seu artigo 30, incisos I e VIII, que diz textualmente: *“Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; ... VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.”* Daí a impossibilidade de interferência da União e do Estado nesta seara.

Portanto, devem os Municípios conformar sua atuação urbanística aos ditames, às diretrizes e aos objetivos gerais do desenvolvimento urbano estabelecidos pela União e às regras genéricas de coordenação expedidas pelo Estado.

Deste modo, as normas urbanísticas gerais, de competência da União, podem ser compreendidas como sendo as leis (ordinárias ou complementares) emanadas do legislador federal, nas hipóteses descritas na Constituição Federal, que estabeleçam os princípios científicos e as diretrizes técnicas para a atuação legislativa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para o desenvolvimento urbano nacional. Estabelecendo os conceitos básicos desta

atuação e indicando os instrumentos para sua execução (no caso, a atual Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade).

José Afonso da Silva diz que *“o campo das normas gerais será o desenvolvimento interurbano e o mero delineamento para o desenvolvimento intraurbano. Aqui seu limite específico. Avançar neste será invadir terreno municipal”*.¹⁵

Todavia, somente o planejamento urbanístico local não resolve a problemática urbana, já que a idéia de urbanismo abrange não só o interior das cidades porém todo o território municipal. Daí as duas perspectivas básicas do planejamento do desenvolvimento urbano: a que objetive o adequado desenvolvimento da rede urbana (planejamento interurbano) no nível nacional, regional e estadual; outra que enfoque o desenvolvimento urbano em face de todo o território municipal (planejamento intramunicipal), no nível local.

Portanto, a institucionalização sistematizada do planejamento urbanístico abrangendo os aspectos interurbano e intraurbano, visando à realização efetiva de uma política urbana global, é essencial.

Ora, como o controle do uso e da ocupação do solo urbano é assunto de interesse local, que diz respeito ao Município e aos municípios, concernente ao adequado planejamento e conseqüente melhoria da qualidade de vida e bem estar da cidade, compete à Administração Municipal a edição de leis que possam ir ao encontro deste anseio.

Isto se traduz pela busca de oferta condigna à população de moradia, locomoção, lazer e trabalho; a busca do direito à cidade, à cidadania.

Este poder-dever do Município é exercido, como dito, através de sua legislação urbanística específica, que regula as posturas, o zoneamento, as edificações e o parcelamento do solo: Plano Diretor para os municípios com mais de 20.000 habitantes, códigos de posturas, de edificações, de obras e demais normas correlatas; e, especialmente através dos instrumentos de que dispõe para intervir e disciplinar, restringindo ou limitando o exercício do direito de propriedade, de maneira que esta venha a cumprir sua função social.

Deve-se salientar que o aspecto social do direito de propriedade, apesar de defendido em todas as Constituições da República, só foi devidamente esclarecido e objetivamente caracterizado pela atual Carta Magna, ao dispor que a propriedade urbana cumpre a sua função social na medida em que realiza as determinações do Plano Diretor da cidade.

Deste modo, apartado da mentalidade civilista e individualista do direito de propriedade, o Município, hoje, tem a obrigação constitucional de definir

¹⁵ Cf. in op. cit., p. 65.

as exigências essenciais do pleno desenvolvimento da cidade e de determinar quando é que a propriedade urbana atende a sua função social. E, nos municípios com mais de 20.000 habitantes isto se dá através do Plano Diretor, cuja existência é condição essencial para que se possa dispor sobre as limitações urbanísticas ao direito de propriedade privada e sobre as obrigações de fazer ou não fazer do proprietário urbano, além dos demais atos necessários ao efetivo cumprimento dessa função.

Na verdade, o desenvolvimento urbanístico não se preocupa apenas com a sistematização das áreas urbanas, com o interior das cidades mas, também, com todo o território municipal, cidade e campo, zona urbana e zona rural, elementos estes indissociáveis que integram a unidade federativa municipal.

A Constituição Federal de 1988 reconheceu explicitamente a autonomia política, legislativa e financeira dos Municípios e a competência exclusiva na disposição dos assuntos de interesse local.

Todavia, há um entendimento errôneo de que o município não teria competência para agir dentro de sua própria zona rural, cabendo tal atuação à União Federal.

Esta concepção é herança da administração centralizadora e autoritária que perdurou por muito tempo. De toda sorte, compete à União legislar sobre Direito Agrário, ramo do Direito Público que disciplina as relações emergentes da atividade rural.

Assim, sendo competência legislativa municipal a delimitação de suas zonas rurais, urbanas e de expansão urbana, não se justifica indagar sobre eventual incompetência para sua atuação nessas zonas, devendo-se elaborar também uma política rural com as diretrizes e os critérios para o uso e a ocupação do solo rural.

Apenas duas restrições há quanto à atuação municipal nas zonas rurais: a especificação da área mínima para o lote rural e a cobrança do imposto territorial rural - ITR (sendo que sobre tal arrecadação há participação do município). Fora destas exceções toda e qualquer atividade sobre o planejamento da zona rural, inclusive sobre o uso e ocupação do seu solo, deve ser submetida à prévia aprovação da Administração Pública local.

2.2 EXCLUSÃO SOCIAL E CIDADANIA

Bendito seja o homem repúblico. Homem em sua cidade. Cidade que é do homem, que é o próprio homem em sua ambientação construída, ou talvez fosse melhor dizer, frutificada. Pois a cidade

é fruto do homem, de sua mão, de seu desejo, de seus sentidos e sentimentos de vida. A cidade não é apenas retrato do homem. É, antes, o homem mesmo visto de sua janela, homem que se constrói além de sua janela. Por isso o homem da cidade e na cidade é cidadão! Comprometido e responsável por tudo quanto de sua vida fale, inclusive e, talvez, principalmente, da sua vida com os outros, o homem realiza o prodígio de viver a vida do outro e de todos sem perder a sua individualidade na experiência partilhada socialmente, transcendendo o seu espaço social sempre menor que a sua alma.¹⁶

O pleno exercício da cidadania, como expressão da vontade política, pressupõe um regime democrático, cuja base constitucional deva estar estruturada sobre três pilares: o federalismo, a separação dos poderes e a garantia dos direitos individuais.*

A cidadania, juntamente com a soberania, a dignidade da pessoa humana, o pluralismo político e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, são os fundamentos do estado democrático de direito.

O federalismo, ao repartir o poder entre o governo central e os estados, evita sua concentração e, por conseguinte, evita que a ditadura se instale. De outra parte, o federalismo contribui para com a vitalidade e a harmonia dos governos locais, que cuidam de modo mais direto das questões e necessidades sociais dos cidadãos.

Já a separação de poderes constitui uma das maneiras mais profícuas de contenção do abuso de poder e de prevenção contra a arbitrariedade.

Na sociedade democrática contemporânea será considerado “cidadão” todo indivíduo verdadeiramente atuante, questionador e impulsionador das transformações necessárias; cujo empenho deverá estar voltado à participação efetiva como um verdadeiro gestor daquilo que é de todos.

Neste sentido, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu todo um sistema normativo de direitos e garantias fundamentais que possibilitam uma atuação significativa do cidadão na tomada de decisões sobre as questões que envolvam todos os interesses da cidade.

Hoje, não há que se falar em “*poder exercido em nome do povo*” mas, “*em poder exercido pelo próprio povo*”.¹⁷

Inobstante, em matéria urbanística, enquanto que na década de 40, quando 30% da população brasileira viviam na zona urbana, a concepção de cidade

¹⁶ ROCHA, C. L. A. *República e Federação no Brasil*, p. 110.

¹⁷ *Ibidem*, p. 124.

confundia-se com avanço e modernidade, em contraposição à zona rural, tida como atrasada, hoje, após o avassalador processo de urbanização, com 50 milhões de pessoas vivendo em apenas 9 metrópoles, a sociedade reconhece que, em que pese a modernização no modo de vida, nas construções, nos meios de comunicação, na evolução tecnológica e científica ainda persiste um lado arcaico, reproduzido também por este fenômeno desordenado. Assim, modernização, conquista de direitos e cidadania, aconteceu para poucos. (!)

Vive-se em cidades onde freqüentemente convive-se com paradoxos: o moderno e o arcaico (nas favelas há aparelhos eletro-eletrônicos, mas não há saneamento); relações sociais mediadas pelo clientelismo; aplicação da lei subordinada às relações de poder; impossibilidade de aplicação do princípio da função social da propriedade (previsto desde a Constituição de 1934) encontra todo tipo de óbice, seja político, seja jurídico.

Na década de 90, as desigualdades sociais se acentuam ainda mais. Aumenta-se o nível de desemprego, recuam-se as políticas públicas; eleva-se o número de pessoas vivendo nas ruas – “os sem-teto” - e de crianças abandonadas; há proliferação de favelas. Explode a violência urbana. Porém, alguns indicadores sociais evoluem positivamente: queda da mortalidade infantil e elevação da expectativa de vida para o nascituro. Como se não bastasse, o aumento do número de homicídios é tão elevado que começa a fazer parte das estatísticas sobre a expectativa de vida humana.

Sem dúvida, a segregação espacial é determinante na relação violência/habitat, posto que aí o *longa manus* do Estado não se faz presente (pelo menos, não para resguardar direitos). A exclusão é um todo, sistêmico: social, econômica, ambiental, jurídica e cultural.

O entendimento do Doutor Edésio Fernandes explica claramente a relação entre a urbanização – a cidade – e a cidadania:

Em suma, a formação de um novo pacto social urbano necessita de um marco teórico que promova de uma vez por todas a reforma do liberalismo político ainda predominante na interpretação do fenômeno da urbanização, o que deve ser feito especialmente através de uma atualização da Declaração dos Direitos do Homem e dos Cidadãos, que é certamente a pedra de toque fundamental do regime democrático. De fato, enquanto os direitos humanos tradicionais têm sido estendidos e atualizados, o mesmo não se pode dizer com respeito aos direitos dos cidadãos, que ainda são interpretados à luz dos valores individualistas da ideologia liberal clássica. Direitos como o de moradia, ou o tão chamado ‘direito à cidade’, não podem ser interpretados e justificados tão-somente a partir de uma perspectiva humanitária: seu reconhecimento

enquanto direito coletivo, expressão do exercício da plena cidadania social, é a condição mesma para que cidade e cidadania sejam realmente um mesmo tema.¹⁸

2.3 O DESENVOLVIMENTO INTEGRADO LOCAL E SUSTENTÁVEL

Antes mesmo de se falar sobre um desenvolvimento que seja integrado, ou local, ou sustentável, cabe uma breve reflexão sobre o desenvolvimento em si.

Teoricamente, há um *direito ao desenvolvimento*, conclamado mundialmente desde 1972. No âmbito da Organização das Nações Unidas, em 1977, a Comissão dos Direitos do Homem o mencionou expressamente em relação à necessidade de cooperação internacional. A UNESCO, em 1978, fê-lo constar na Declaração sobre a raça e os preconceitos raciais. Em 1986, foi consagrado plenamente pela ONU, através da *Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento*, cujo artigo 1º dispõe:

O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável em virtude do qual toda pessoa humana e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.

Desta forma, o direito ao desenvolvimento é, concomitantemente, um direito individual, inerente a todo ser humano e, também, um direito de todos os povos. Direito a ser observado e concretizado por todos os Estados nos planos interno e internacional.

A questão da ocupação do espaço urbano impõe grandes desafios em uma perspectiva que combine o ideal democrático com o da sustentabilidade ambiental.

As questões ético-políticas são decisivas para o fortalecimento da cidadania e a integração dos aspectos sociais, ambientais e econômicos que não devem se dissociar das estratégias de desenvolvimento, traçadas pelos três setores diretamente interessados: governo, empresa e cidadão.

Quando se fala em desenvolvimento, fala-se em melhorar a vida das pessoas (desenvolvimento humano), de todas as pessoas (desenvolvimento social), das pessoas existentes hoje e das que estão por vir (desenvolvimento

¹⁸ FERNANDES, E. *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*, p. 41.

sustentável).

Não basta crescer economicamente. Em muitos casos, isto é tão necessário quanto insuficiente. Imprescindível é aumentar os graus de acesso das pessoas não só à renda, mas à riqueza em si, ao conhecimento, à capacidade e à possibilidade de influir nas decisões públicas. Há que se buscar, efetivamente, o resgate da dignidade de muitos seres humanos.

Neste contexto, cabe uma reflexão sobre o seguinte posicionamento:

Programas convencionais de socorro à pobreza devem ser substituídos por abordagens centradas na comunidade, que permitem uma participação mais democrática além de serem mais eficazes. A formação de comunidades enfatiza as redes de apoio, o espírito de iniciativa e o cultivo do capital social como meio de gerar renovação econômica em localidades de baixa renda. O combate à pobreza requer uma injeção de recursos econômicos, mas aplicados para apoiar a iniciativa local.¹⁹

Pobreza e desigualdade possuem vínculos fortíssimos que só serão rompidos mediante ações de desenvolvimento que considerem aspectos diversos, porém integrados. Atuações como essa tendem a valorizar o “local” como o espaço ideal à implementação de políticas públicas voltadas à sustentabilidade, criando e consolidando padrões alternativos e inovadores de desenvolvimento.

Num primeiro momento, não seria um contra-senso falar-se em desenvolvimento local num mundo globalizado?

Ao revés, a própria globalização está criando a necessidade de formação de identidades, ou seja, de diferenciação de setores e de localidades, já que, sob o ponto de vista econômico, a peculiaridade pode ser fator de reconhecimento e valorização.

Assim, sob uma perspectiva econômica, o desenvolvimento local exige estratégias que saibam como posicionar determinados espaços sócio-territoriais. Contudo, a ênfase nesse fator é inapropriado pela ausência de questionamento em relação ao padrão atual de produção e consumo; sobre a possibilidade ou não de inviabilizar a vida futura. Pois, o mero crescimento econômico pode aumentar o número de ricos e de pobres, aumentando o distanciamento entre eles. Neste ponto, é que riqueza, conhecimento e poder precisam ser democratizados.

Todavia, há posturas baseadas, não só em função da economia de mercado, mas em concepções de desenvolvimento local que, de uma forma mais

¹⁹ FRANCO, A. *Separata do Número 3 da Revista Século XXI*, p. 3, citando GIDDENS, A., em *A Terceira Via*.

sistêmica, ao considerar a necessidade desse desenvolvimento, necessariamente, questiona o padrão de desenvolvimento atual, considerando-se a necessidade de se repensar tal padrão em função do “local”. Esta visão sistêmica encontra guarida nos movimentos sócio-ambientais e na chamada ação cidadã.

Esta perspectiva de desenvolvimento tem sido objeto de estudos não só de ecologistas ou ambientalistas, mas urbanistas e economistas heterodoxos dedicam-se a encontrar alternativas para a “economia de crescimento”. As metas são qualidade produtiva aliada à qualidade de vida, cujas prioridades são definidas senso ético. De tal forma que não se alcancem apenas índices de desenvolvimento baseados em crescimento material da produção, mas índices de desenvolvimento humano e sustentável.

Esta mesma concepção de desenvolvimento local questionadora de seu padrão atual é fruto da sociedade civil, ao encarar o problema da exclusão social, trabalhando-se a idéia de cidadania em seu sentido amplo. Daí a convicção de que é fundamental fazer incidir a ação cidadã nas coletividades onde vivem os excluídos, estabelecendo-se, ali, espaços ético-políticos alternativos de desenvolvimento local, aptos a efetivar, ao invés da competição, a cooperação.

Augusto Franco define com precisão o desenvolvimento sustentável na perspectiva aqui abordada:

Desenvolvimento sustentável é aquele que leva à construção de comunidades humanas sustentáveis, ou seja, comunidades que buscam atingir um padrão de organização em rede dotado de características como interdependência, reciclagem, parceria, flexibilidade e diversidade. Fica óbvio que o desenvolvimento local integral e sustentável não é uma estratégia somente econômica. Ele é, também, um campo de experimentação para novas práticas políticas (construção de novos espaços ético-políticos, de novas institucionalidades participativas e de novos modelos de gestão de políticas públicas, governamentais e não-governamentais), novas práticas sociais (implementação de estratégias inovadoras de desenvolvimento social baseadas na parceria Estado-Sociedade e celebração de pactos sociais) e novas práticas de desenvolvimento (aplicação de novos softwares sócio-produtivos baseados em novos contratos naturais, experimentação de novos padrões de produção e de consumo). Nesse caso poder-se-ia dizer que a sustentabilidade é, de certo modo, a resultante de uma combinação dessas práticas.²⁰

²⁰ FRANCO, A. Op. cit., p. 32-39.

2.4 NOVOS PARADIGMAS

Até o advento da Constituição Federal de 1988, com a consagração ao princípio da função social da propriedade, resguardando o direito de propriedade, mas considerando-o legítimo desde que atrelado aquele princípio, predominava o paradigma civilista, prejudicial aos esforços de planejamento urbano e ambiental pelo Poder Público, na medida em que restringia o direito de propriedade à visão individualista do proprietário, orientando-se somente pelo que determinavam os artigos 524 e 572 do Código Civil pátrio de 1916.

O embate conceitual entre o Código Civil e a noção constitucional da função social da propriedade ligava-se ao fato de que, o primeiro, de 1916, enfocava o direito à propriedade privada subjetivamente, absolutista, invulnerável (artigo 524), cedendo apenas às raras restrições legais, tais como o direito de vizinhança e os regulamentos administrativos (artigo 572).

Já a concepção constitucional do direito de propriedade, baseia-se na idéia de que esta tem um compromisso social a desempenhar. O proprietário não é titular de um direito subjetivo, mas, como detentor de uma riqueza, deve ser encarado como espécie de gestor da coisa, a qual deve ser socialmente útil.

A propriedade não deixou de ser um direito individual, mas está condicionada ao bem-estar da comunidade.

Felizmente, a Constituição Federal de 1988 incluiu a função social da propriedade entre os direitos e garantias individuais e coletivos (artigo 5º, XXIII), conferindo-lhe o *status* de cláusula pétrea (artigo 60, § 4º, IV). Além disso, a função social da propriedade está também entre os princípios da ordem econômica (artigo 170, III), inclusive há previsão constitucional dos requisitos necessários, pelos quais a propriedade (urbana ou rural) cumpre o mister social.

Tal paradigma, proposto em 1916, quando apenas 10% da população viviam em cidades, tem vigorado ao longo de todo o processo de urbanização. Deste modo, a liberalidade individualista dada pelo Código Civil ao direito de propriedade orientou a grande maioria das decisões judiciais, além de obstaculizar as tentativas de atuação efetiva do Estado no controle do uso, ocupação e desenvolvimento da cidade.

Sob tal enfoque, a cidade é vista apenas como um conjunto de lotes de propriedade privada e algumas áreas públicas, restando ao Direito tratar basicamente das relações e dos conflitos entre os indivíduos e as restrições

ao pleno exercício do direito de propriedade imobiliária baseavam-se nas limitações administrativas, principalmente em função das relações de vizinhança.

Este quadro contribuiu para que o processo de urbanização fosse conduzido por interesses privados, relegando-se a função social a um segundo plano.

Todavia, o paradigma do Direito Administrativo também não foi suficiente para embasar os esforços de planejamento urbano e ambiental pelo Poder Público, na medida em que não explica adequadamente o papel do Direito nesse processo.

A persistência sobre um formalismo e positivismo típicos da ideologia privatista, considerando o Direito como um sistema objetivo, contido em si próprio, não abre espaço para questionamentos sobre a natureza da ação Estatal no processo de urbanização. Sob este prisma, o Estado é visto como um agente neutro, preocupado tão somente com a proteção do interesse público e com a forma de se garantir o bem estar dos cidadãos.

A regulamentação das normas constitucionais sobre a política urbana, consubstanciada no Estatuto da Cidade tem, dentre seus inúmeros méritos, a possibilidade de favorecer ou, melhor dizendo, promover uma crítica construtiva à realidade social e um conhecimento básico da dinâmica político-econômica do processo de urbanização, por todos os setores. E, além disso, traz todo um conjunto de instrumentos capazes de concretizar os princípios constitucionais consagradores da dignidade da pessoa humana e da cidadania, construindo uma sociedade mais livre, justa e solidária, ao erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais.

Ainda permanece uma certa limitação em função da tradicional divisão entre Direito Público e Privado, o que acarreta a falta de uma visão social mais ampla do Direito Urbano e Ambiental. Na grande maioria das Administrações Municipais, o que se vê é uma preocupação quase exclusiva com a cidade legal, ignorando-se a cidade ilegal (favelas, loteamentos clandestinos e irregulares, cortiços, etc.), onde a maioria da população vive e, diariamente, descobre alternativas sociais em resposta à ordem econômica, social e jurídica que a exclui.

Todos estes fatores, juntamente com a manutenção da mentalidade civilista-individualista por parte de vários agentes políticos públicos, emperram o pleno desenvolvimento do planejamento urbano e ambiental pelo Poder Público.

As bases para um novo paradigma jurídico a orientar a ação do Poder Público e da sociedade, no que se refere ao controle do processo de

desenvolvimento urbano-ambiental passam, necessariamente, pelos seguintes aspectos: (a) maior conscientização de uma mentalidade publicista em substituição à civilista individualista, tendo sempre como meta o desempenho social que toda propriedade deve cumprir, em prol da coletividade. Isto, através de estudos bibliográficos específicos sobre o Direito Urbanístico, levando tal disciplina a fazer parte, autonomamente, do currículo das Faculdades de Direito, Administração, Engenharia Civil, Arquitetura, Sociologia e outras ligadas diretamente ao assunto, para que se informe e forme uma consciência acadêmica voltada à importância do estudo da função social da propriedade, encarando-a como legítima e merecedora da proteção jurídica, somente quando cumpridora deste mister; (b) elaboração de pesquisas interdisciplinares do fenômeno de urbanização, combinando-se os estudos entre a sociologia urbana e a sociologia jurídica. Isto para uma compreensão mais ampla do papel do Direito nesse processo, que, por sua vez, contribuiria para a promoção das reformas urbana e jurídica, com base no conhecimento da realidade da cidade, propiciando maior integração entre a cidade oficial (legal) e a ilegal, a marginalizada.

Por fim, mas não esgotando as possibilidades de bases para um novo paradigma, vê-se que, embora de maneira normativa jurídica, a matéria já tenha sido tratada corretamente, no momento em que os novos preceitos constitucionais permitiram a substituição do paradigma liberal e individualista do Código Civil pela concepção relativista do direito de propriedade; as políticas urbanas ainda carecem de mudanças reais/concretas, que repercutam no padrão de vida da população, única maneira de mudar também a natureza do papel do Estado. Este precisa modificar sua natureza classista, elitista e segregadora.

Tudo isto só será possível quando a população, como um todo, participar do processo de tomada de decisões, no enfrentamento dos problemas urbanos da comunidade na qual esteja inserida, em busca das mudanças necessárias em relação à injustiça social premente.

A Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade, veio para propiciar tal concretização, através dos vários mecanismos e instrumentos que contém.

Porém, a letra fria da lei não tem o condão de alterar a realidade fática. É necessária toda uma mudança de mentalidade, de conscientização acerca da problemática urbana e da necessidade premente de solucioná-las. Cabe a cada cidadão concretizar os ideais sociais traçados pela norma positivada.

3. O PAPEL DO DIREITO

O fenômeno da urbanização intensa ao longo do século tem sido objeto de estudo pelas ciências sociais sob diversos enfoques, seja a sua natureza econômica, social, política, cultural, ambiental e até antropológica. É considerável, assim, a gama de conhecimentos sobre as conseqüências desse fenômeno, sobretudo no que diz respeito às drásticas alterações territoriais, culturais e ambientais resultantes.

Há toda uma interação desses conhecimentos¹ e dos fatores institucionais determinantes dos padrões da urbanização intensiva que já são compartilhados entre os estudiosos, os planejadores e os próprios administradores urbanos. Assim, cada qual já dispõe de informações suficientes sobre o papel que cada agente sócio-político deveria desempenhar, bem como sobre os principais fatores institucionais determinantes dos padrões da urbanização intensa.

Mas, sob a ótica do Direito, a pesquisa acerca da natureza jurídica deste processo tem sido limitada. Por um lado tem sido objeto de estudo somente como instrumento político de discriminação e exclusão social; por outro, é visto meramente como instrumento técnico de suporte ao planejamento urbano.

Neste contexto, a doutrina do Professor Edésio Fernandes é bastante esclarecedora: *"Explicitamente ou não, esses enfoques freqüentemente consideram a legislação urbana a partir do ponto de vista limitado da teoria marxista do Estado, a qual concebe o Direito como um mero instrumento monopolizado por um Estado monolítico (burguês)"*²¹

Apesar da existência de uma vasta produção legislativa de normas urbanísticas, contudo fragmentada, isolada temporalmente e sendo aplicada de acordo com as conveniências dos grupos dominantes, fez predominar a visão individualista sobre o direito de propriedade (dogma do direito urbanístico). A verdade é que, sob o ponto de vista científico, o papel do Direito no processo de urbanização tem sido relegado.

O legalismo liberal não vai além de atribuir certos poderes administrativos às autoridades públicas para controlar o crescimento urbano, com base na sua responsabilidade por manter o bem-estar social. A maioria dos estudos jurídicos tende a ignorar o Direito Urbanístico, ou a analisar a legislação urbana tão-somente a partir das perspectivas limitadas do Direito Civil e/ou Administrativo.²²

²¹ FERNANDES, E. *Direito Urbanístico*, p. 205.

²² *Ibid.*, mesma página.

No entanto, pela própria estrutura multidisciplinar envolvida no adequado entendimento da dinâmica do espaço urbano e, mais do que isso, necessária para o enfrentamento de toda a sua problemática e busca de soluções, exige-se que a pesquisa acadêmica sobre a natureza da dimensão jurídica desse fenômeno seja questionada e aprofundada, sendo capaz de responder, sobretudo aos problemas sociais advindos da urbanização desmedida, de maneira eficaz e concreta.

Assim, questões como “direito de propriedade”, “intervenção do Estado no domínio da propriedade privada”, são temas que carecem de discussão acadêmica específica. Da mesma forma, não só a utilização dos instrumentos urbanísticos já existentes nas diversas normas esparsas, ou a criação de outros, bem mais além, as questões a serem enfrentadas deverão passar necessariamente pela “interpretação” da natureza e abrangência de tais instrumentos, especificamente através da ação jurisdicional do Estado. A efetividade, indubitavelmente, tem aí seu marco inicial.

3.1 NO PLANEJAMENTO E NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO

Atualmente, a responsabilidade da ciência jurídica perante o processo de urbanização está ainda mais evidenciada. Hoje, a urbanização carece de planejamento normativo, ou seja, um instrumento jurídico que sirva como ferramenta para auxiliar a gestão administrativa, objetivando a consecução do desenvolvimento econômico/social aliado à preservação ambiental e à qualidade de vida.

Desta forma, o planejamento hoje é eminentemente jurídico e não apenas técnico como num passado bem próximo. Diz-se que o planejamento urbano precisa estar sedimentado em normas técnico-jurídicas, as quais precisam ser aplicadas e interpretadas pelos operadores do Direito de forma a materializar o conteúdo que encerram.

De tal sorte que a atuação jurídica hoje, em todo processo de planejamento urbano, é uma imposição constitucional e não um mero ato volitivo deste ou daquele governante. As normas constitucionais referentes ao tema são de natureza cogente, na medida em que obrigam a elaboração de planos de urbanização, como fatores determinantes para o setor público e referenciais para o privado. São instrumentos que consubstanciam o respectivo processo.

A Constituição Federal de 1988 expressa claramente esta nova perspectiva para o planejamento. Exemplo disso é o disposto pelo artigo 21, inciso IX, ao

reconhecer a competência da União para “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”, também quando dispõe que compete aos municípios estabelecer o planejamento urbanístico de seu território (art. 30, VIII).

Hodiernamente, portanto, qualquer controvérsia está superada: Constitucionalmente, Direito Urbanístico e Direito Ambiental são ramos autônomos, cujas competências legislativas estão definidas. Definido também está o princípio da função social da propriedade, como fator imprescindível à determinação e legitimação do direito de propriedade urbana. Cabe, portanto, aos operadores do Direito e aos cidadãos dar vida a estas normas, retirá-las do plano metafísico e transportá-las para o terreno da materialidade.

Um dos aspectos do Estatuto da Cidade a destacar neste ponto é exatamente a previsão expressa de garantia do direito à cidade sustentável, quando, em seu artigo 2º, inciso I, dispõe:

Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – **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. (negritos nossos).

3.2 O DIREITO À MORADIA

O fenômeno da urbanização intensa tornou a questão habitacional um problema de proporções alarmantes. Enquanto predominava a vida bucólica, a questão permanecia incipiente, pois cada qual organizava sua moradia de acordo com as próprias condições econômicas, em terrenos públicos ou particulares, mas a precariedade sempre fez parte das condições de moradia da população pobre.

Neste contexto, não se considerava um direito de caráter especialíssimo, o direito à moradia, inerente a toda pessoa humana. Direito este que, formalmente, está assegurado desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, no artigo XXV, 1, nos seguintes termos: *“Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família, entre outros bens, também a habitação.”* (grifo nosso). Posteriormente, em 1966, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais deu maior ênfase à declaração desse direito, ao dispor que *“os Estados-Partes reconhecem o direito de*

toda pessoa a um nível de vida adequado para si própria e para sua família, inclusive moradia adequada”.

Da mesma forma, consagrando o direito à moradia, seguiram-se: a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial (1965), a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher (1979), a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), a Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver (1976), a Agenda 21 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992. Inobstante todo esse aparato de declarações e tratados internacionais de reconhecimento do direito à moradia como um direito humano fundamental, sob o ponto de vista sócio-político destaca-se a importância da ratificação deste direito e das obrigações do Poder Público na promoção de uma política habitacional, na Conferência do Habitat II, em Istambul, através da Agenda Habitat.

Neste documento internacional, está expresso todo um conjunto de princípios, objetivos, compromissos e “um plano global de ação”, cuja finalidade específica é orientar, nos primeiros vinte anos do novo século, toda e qualquer iniciativa nacional e internacional que vise a melhorar as condições de moradia do homem. Merecem destaques alguns de seus trechos:

Nós reafirmamos nosso compromisso para a plena e progressiva realização do direito à moradia, provido por instrumentos internacionais. Neste contexto, nós reconhecemos a obrigação dos Governos de capacitar as pessoas para obter habitação e proteger e melhorar as moradias e vizinhanças. Nós nos comprometemos com a meta de melhorar as condições de vida e de trabalho numa base sustentável e equitativa, pelo qual todos terão adequada habitação sadia, segura, protegida, acessível, e disponível e que inclui serviços básicos, e o gozo de liberdade frente a discriminações de moradia e segurança jurídica de posse. Nós devemos implementar e promover este objetivo de maneira plenamente consistente com as normas de direitos humanos.

...

Todos os Governos sem exceção tem a responsabilidade no setor de habitação, como por exemplo através da criação de ministérios de moradia ou agências, através da alocação de fundos para o setor de moradia e por suas políticas, programas e projetos.

...

A provisão de moradia adequada para todos requer ações não somente dos Governos, mas de todos os setores da sociedade, incluindo o setor privado, as organizações não governamentais, comunidades e autoridades locais, bem como pelos parceiros,

Merece menção a postura do legislador português ao definir na sua Carta Magna o direito à moradia, de maneira bem clara, em todos os seus termos, no artigo 65, como sendo: *“Todos têm direito, para si e para sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar”*.

A Constituição Federal Brasileira de 1988, de maneira não tão direta, declara tal direito, inerente a toda pessoa humana, ao impor ao Poder Público a competência e o dever de satisfazer esse direito e esta necessidade do homem.

Deste modo, conferiu à União a competência para instituir diretrizes para a habitação (art. 21, XX) e estatuiu a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para promover programas voltados à construção de moradias e à melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23, IX).

Portanto, ao encontro desta competência está exatamente o direito de todos à moradia, incumbindo às entidades mencionadas providenciar a plena satisfação desse direito em relação à população que, por insuficiência econômica, não possa provê-lo pelos seus próprios meios.

O direito à moradia significa, em primeiro lugar, não ser privado arbitrariamente de uma habitação e de conseguir uma; e, por outro lado, significa o direito de obter uma, o que exige medidas e prestações estatais adequadas à sua, efetivação, que são os tais programas habitacionais de que fala o art. 23, IX, da CF, pois é um direito que ‘não terá um mínimo de garantia se as pessoas não tiverem possibilidade de conseguir habitação própria ou de obter uma por arrendamento em condições compatíveis com os rendimentos da família’ – anotam Canotilho e Vital Moreira em comentários ao n. 3 do art. 65 da Constituição Portuguesa, que também observam tratar-se de um direito social complexo e multifacetado, cuja garantia exige a construção de habitações suficientes para todos, devendo o Estado apoiar as iniciativas pessoais (designadamente autoconstrução) ou cooperativas, estimular e controlar a atividade das empresas privadas de construção e lançar iniciativas públicas de construção.”²³

Contudo, a “timidez” da declaração brasileira é irrelevante já que, em face dos Tratados internacionais citados, aliás, dos quais o Brasil é signatário, o direito à moradia está incorporado e integra o Direito e a ordem jurídica brasileira, como direito fundamental do ser humano, conforme expressamente

²³ SILVA, J. A. Op. cit., p. 368.

dos Tratados internacionais citados, aliás, dos quais o Brasil é signatário, o direito à moradia está incorporado e integra o Direito e a ordem jurídica brasileira, como direito fundamental do ser humano, conforme expressamente dispõe o parágrafo 2º do artigo 5º da Carta Constitucional: *“Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”*.

Porém, integrando também a categoria dos direitos econômicos, sociais e culturais, sua eficácia jurídico-social depende de atuações positivas do Estado, seja através de políticas públicas fomentadoras da habitação, seja através da instituição de organismos votados para tal mister, seja através de legislação, programas, planejamento e instrumentos capazes de garantir efetivamente esse direito do cidadão.

Pois bem, a Lei 10.257/2001, é o cumprimento formal do compromisso assumido pelo Estado Brasileiro e traz instrumentos significativos para conferir efetividade ao direito assegurado, exemplo disso é o usucapião especial coletivo de imóvel urbano.

3.3 O DIREITO À CIDADE

As cidades medievais eram verdadeiros amontoados de pessoas distribuídas em habitações, construídas sem nenhuma preocupação que não fosse a mera existência de um teto sobre a cabeça. Por sua vez, seus administradores, nem sequer com a higienização se preocupavam.

O humanismo passou a observar as cidades não só como um conjunto de habitações mas sua relação direta com a qualidade de vida das pessoas.

Todavia, somente no final do século passado é que a ciência do urbanismo começou realmente a tomar forma como disciplina científica surgindo a preocupação dos estudiosos com os problemas urbanísticos. Aumenta a percepção da necessidade de se repensar e reformular as cidades. Surgem os conceitos de espaços urbanos, assim como aparecem as primeiras medidas de gestão urbana que, num primeiro momento foram estimuladas pelo combate às epidemias, através da construção de redes de esgotos.

Com a afirmação do urbanismo como ciência surgiram as primeiras regras de ordenação urbana, as quais passaram a impor novas condutas aos cidadãos, com edificações relativamente planejadas e orientadas pelo aspecto funcional.

No entanto, atualmente, diante dos crescentes e preocupantes problemas das grandes cidades, sobretudo nos países em desenvolvimento, tais como a pobreza, a falta de saneamento básico, a exclusão social e a degradação

convictos de que o atual modelo de civilização é incompatível com a preservação da vida no planeta e que o desenvolvimento econômico não leva em consideração o binômio: recursos naturais finitos *versus* crescimento populacional infinito. O jurista Maurício Dias Leal sintetiza bem a idéia na seguinte expressão: “*impõe-se, portanto, a superação do clássico penso, logo existo por sinto, logo compartilho*”²⁴

Desta forma, as cidades precisam da atenção multidisciplinar das diversas ciências sociais, destacando-se a atenção dos urbanistas, dos sanitaristas, ecologistas, administradores e da população em geral, com vistas a dar-lhes maior habitabilidade.

As cidades não podem ser consideradas, simplesmente como um amontoado de prédios, lotes, terrenos vagos e de pessoas, mas sim um sistema complexo que permite a vida de milhões de seres humanos em seu espaço. De modo que a qualidade de vida passou a ser um dos principais objetivos das cidades atuais.

As conferências internacionais das Organizações das Nações Unidas realizadas em 1992, no Rio de Janeiro (Eco-92) e em 1996, em Istambul (Habitat II), consolidaram um conceito de desenvolvimento sustentável, com vistas a atender às necessidades do presente, sem comprometer as necessidades das futuras gerações; as cidades entraram no rol de complexos habitacionais, inseridos neste processo de sustentabilidade.

Daí advém um novo conceito para cidades, conhecido como “cidades saudáveis”, ou seja, aquelas cujas políticas públicas buscam o desenvolvimento de um processo de melhoria contínua das condições de saúde social e bem estar de seus habitantes. Tal conceito é importante e necessita ser colocado em prática, pois, mais de 60% da população do planeta vivem nas cidades.

Tais cidades estruturam-se na idéia de construção contínua e indeterminada, colocada em prática através da gestão amplamente socializada, onde o exercício da cidadania é essencial.

Portanto, a gestão de uma cidade saudável exige políticas sociais abrangentes, com ampla participação da sociedade civil e uma constante redefinição do planejamento a ser elaborado entre o Poder Público e a sociedade, conjuntamente.

²⁴ *Notas sobre o direito urbanístico: a cidade sustentável*, in Jus Navigandi, <http://www.jus.com.br/doutrina/texto.asp>; em 10-01-2002.

3.4 O DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO

De todos os direitos ditos *de terceira geração*, incontestavelmente, o *direito ao meio ambiente* é o mais elaborado. Seu grande marco está em 1972, na Declaração de Estocolmo, enunciado como primeiro princípio:

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao gozo de condições de vida adequadas num meio ambiente de tal qualidade que lhe permita levar uma vida digna e gozar do bem-estar, e tem a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras

No plano interno, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado está contemplado constitucionalmente, impondo ao Poder Público o dever de assegurar a sua efetividade, através dos diversos modos de atuação, dentre os quais, para o presente estudo, destaca-se

definir, em todas as unidades da federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção (art. 225, III).

Trata-se de direito fundamental da pessoa humana reconhecido pelo Princípio 1 da Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano de 1972, reafirmado pela Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, também pela Carta da Terra de 1997, em seu princípio 4.

A importância e o alcance de tal reconhecimento, reiteradamente, são bem descritos por Édis Milaré da seguinte maneira:

O reconhecimento do direito a um meio ambiente sadio configura-se, na verdade, como extensão do direito à vida, quer sob o enfoque da própria existência física e saúde dos seres humanos, quer quanto ao aspecto da dignidade desta existência – a qualidade de vida –, que faz com que valha a pena viver. Deveras, ‘o caráter fundamental do direito à vida torna inadequados enfoques restritos do mesmo em nossos dias; sob o direito à vida, em seu sentido próprio e moderno, não só se mantém a proteção contra qualquer privação arbitrária da vida, mas além disso encontram-se os Estados no dever de buscar diretrizes destinadas a assegurar o acesso aos meios de sobrevivência a todos os indivíduos e todos os povos. Neste propósito, têm os Estados a obrigação de evitar riscos ambientais sérios à vida’. Por tais razões, a adoção do princípio pela nossa

Carta Maior passou, no dizer de Ivette Senise Ferreira, 'a nortear toda a legislação subjacente, e a dar uma nova conotação a todas as leis em vigor, no sentido de favorecer uma interpretação coerente com a orientação político-institucional então inaugurada. É, sem dúvida, o princípio transcendental de todo o ordenamento jurídico ambiental, ostentando, a nosso ver, o status de verdadeira cláusula pétreia.²⁵

ESBOÇANDO UMA CONCLUSÃO

Durante a realização deste estudo, dois aspectos evidenciaram-se: primeiro, a produção legislativa brasileira tende a ser construída com base em modelos e padrões ideais, desprezando-se situações e realidades concretas. Sem dúvida, isto cria um distanciamento quase intransponível entre a norma formalizada e sua compreensão pela sociedade e consequente materialização dos direitos que consagra.

Em segundo lugar, toda a problemática urbanística e ambiental vivida nas cidades contemporâneas foi enormemente agravada em virtude da dificuldade, por parte dos operadores do Direito como um todo, em interpretar as normas em função dos princípios constitucionais que lhes dão sustentação. Haja vista que, numericamente, a produção legislativa urbanístico/ambiental há muito faz parte do ordenamento, contudo, a postura necessária à compreensão delas sempre esteve ausente.

O advento do Estatuto da Cidade marca uma ruptura com esta sistemática praticada até então, pois os direitos tutelados legitimam-se em decorrência de fatos sociais, agora normatizados.

Todavia, é imprescindível uma ampla participação comunitária, através do acesso às informações sobre todas as decisões concernentes ao planejamento e ao desenvolvimento urbano. Única maneira de se conferir legitimidade social ao Direito.

Na agenda, para a implementação das normas urbanísticas e ambientais, portanto, precisa constar: o cumprimento da função social da propriedade, sobretudo no contexto das decisões judiciais. Os juristas precisam voltar suas preocupações não só com a interpretação formal das leis, mas devem estar comprometidos com a efetividade delas. Instituição de práticas concretas de gestão urbana através da integração das diversas gestões políticas (social, institucional e administrativa). Enfim, a reforma urbana proposta pelo Estatuto impõe também uma reforma jurídica, comprometida com os princípios

²⁵ *Direito do Ambiente*, 2 ed., p. 112, citando TRINDADE, A. A.

constitucionais embaixadores dos direitos humanos fundamentais.

NOTA:

Referido artigo é parte integrante do primeiro capítulo da Monografia de Conclusão do Curso de Pós-graduação *lato sensu* em Direito Público, realizado na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUCMINAS.

BIBLIOGRAFIA

CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 2 ed., Coimbra: Almedina, 1998.

FERNANDES, E. (org). **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

_____. **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

GRAU, E. R., GUERRA FILHO, W. S. (orgs.). **Direito constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides**. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

_____. **O direito posto e o direito pressuposto**. 3 ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

LOPES, J. R. L. **O direito na história: lições introdutórias**. São Paulo: Max Limonad, 2000.

MACHADO, P. A. L. **Direito ambiental brasileiro**. 9 ed. rev. atual. amp., São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 24 ed., São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. 13 ed. rev. atual. amp., São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

MILARÉ, E. **Direito do ambiente**. 2 ed. rev. atual. amp., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MIRANDA, J. **Manual de direito constitucional – Tomo IV – direitos fundamentais**. 2 ed., Lisboa: Coimbra Editora, 1998.

Revista de Direito Comparado. [da Faculdade de Direito da UFMG]. Belo Horizonte: Mandamentos, vol. 3, 1999.

Revista da Associação dos Magistrados Brasileiros. **Cidadania e justiça**. Rio de Janeiro [s.n.], nº 7, 2º sem. 1999.

Revista da Associação dos Magistrados Brasileiros. **Cidadania e justiça**. Rio de Janeiro [s.n.], nº

ROCHA, C. L. A. **República e federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira.** Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

ROLNIK, R. **Regulação urbanística e exclusão social no Estado de São Paulo: mitos e verdades.** Revista de Direito Imobiliário, RT, vol. 46.

SAULE JÚNIOR, N. **Novas perspectivas do direito urbanístico: ordenamento constitucional da política urbana, aplicação e eficácia do plano diretor.** Sérgio Antonio Fabris Editor, 1997.

SILVA, J.A. **Direito ambiental constitucional.** 3 ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

_____. **Direito urbanístico brasileiro.** 3 ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2000.