

CIDADE SUSTENTÁVEL: A MORADIA COMO MEIO DE PROTEÇÃO ATRAVÉS DO ESTATUTO DA CIDADE.

Rosana Moitinho Dos Santos Silvério¹

RESUMO: A urbanização desordenada intensificou de maneira crítica a problemática do uso e ocupação do solo nas cidades, implicando as moradias em impactos relevantes no meio ambiente urbano. O objetivo deste trabalho é investigar o quanto as situações (precárias e irregulares) das moradias brasileiras influenciam nas cidades, apontando instrumentos que viabilize uma cidade sustentável.

Sumário: Introdução. 1-A Cidade. 2-A Moradia. 3-Impactos Da Moradia No Meio Ambiente Urbano. 3.1- As perspectivas de estratégias e instrumentos legislativos auxiliares no saneamento dos impactos da moradia no meio ambiente urbano. 4. Instrumentos Jurídicos Que Garantem A Moradia Sustentável. Considerações Finais.

Palavras-Chave: Moradia Adequada; sustentabilidade das cidades; Plano Diretor; Estatuto da Cidade.

ABSTRACT: The unplanned urbanization intensified critically the issue of the use and occupation of land in the cities, implying significant impacts on the housing in the urban environment. The objective of this study is to investigate how the situations (precarious and irregular) of the dwellings in cities Brazilian influence, pointing instruments that allows for a sustainable city.

Keywords: Adequate Housing; sustainability of cities; Master Plan, the City Statute.

¹ Mestranda em Direito Urbanístico pelo Programa de Pós-Graduação em Direito pela PUC - SÃO PAULO. Assessora Técnica Jurídica do Município de Poá/SP por sete anos. Advogada.

Introdução

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 182, estabelece que a política de desenvolvimento e expansão urbana, executada pelo poder público municipal, observada as diretrizes fixadas em lei federal, tem por objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem estar dos habitantes.²

Essa lei, prevista na norma constitucional, denominou-se Estatuto da Cidade – Lei 10.257/01 -, em seu art. 2º, inciso I, prevê que se garante uma Cidade Sustentável, quando o Poder Público proporciona a seus habitantes o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para presentes e futuras gerações.

Diante desta premissa passamos analisar a relação da moradia com a cidade sustentável, já que consideramos que existem hoje no Brasil cerca de 57,3 milhões domicílios considerados particulares e permanentes. Dez anos atrás, eram 44,7 milhões. O aumento, de quase 28%, é mais que o dobro da expansão da população brasileira que, no mesmo período, cresceu 12,3%, de 169,8 milhões para 190,7 milhões. Os dados preliminares fazem parte do Censo Demográfico 2010 e foram apresentados pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística).³

Ao observar os indicadores estatísticos acima, seguramente o direito à moradia, enquanto direito social previsto no art. 6º da CF/88, é deverás impactante no desenvolvimento sustentável, reclamando assim o seu lugar elementar na Cidade sustentável. O Estatuto da Cidade reforça essa garantia, incluindo-a como diretriz de uma política desenvolvimentista urbana sustentável. Portanto, o direito à moradia, neste contexto, deve ser compreendido como um direito ao espaço não só de conforto e intimidade,

² Conforme Carta de Atenas, as funções sociais da cidade são: moradia, trabalho, circulação e lazer.

³ Disponível em: www.ibge.org.br. Acesso em: 16 de julho de 2012.

adaptado a ser verdadeiro reduto da família, mas sim num contexto de cumprimento de função social da cidade e da propriedade.

Fazendo parte deste contexto de desenvolvimento com sustentabilidade, a moradia tem seu papel de viga mestra nesta lógica desafiadora, já que para sua correlação totalmente íntima com moradia sustentável destacamos que o direito ao uso da água, o direito a esgoto sanitário; ao ar atmosférico e ao descarte de resíduos, estão encampados dentro do preceito da dignidade da pessoa humana, que é um dos fundamentos da Constituição Federal de 1988, art. 1º, inciso III, e ambiente cultural, meio ambiente natural etc.).

1-A CIDADE

A vida moderna se passa nas cidades, sendo este local o eleito para aglomerar e travar as relações econômicas e sociais. Por isto, o aspecto de Cidade Jurídico-político que se aproxima da concepção como conjunto de sistemas, para efeitos deste estudo, não será observado, mas sim sob a óptica do ponto de vista Urbanístico, e dentro desta perspectiva o conceito de Jose Afonso da Silva⁴ nos parece mais adequado, quando considera que centro populacional assume características de cidades quando possui dois elementos essenciais, unidades edilícias e equipamentos públicos.⁵

Não obstante, a dedicação da Constituição Federal de 1988, a um Capítulo de Política Urbana, traçado em linhas gerais pelos artigos 182 e 183. No caput do artigo 182, diz que a política de desenvolvimento urbano, a ser executado pelos Municípios, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes. Ainda, institui no artigo 183, a usucapião urbana de áreas pequenas utilizadas para fins de moradia.

Para regulamentar e dar outras providências, a estes dois artigos da Constituição de 1988, adveio a Lei 10.257/2001, denominado Estatuto da

⁴ **SILVA**, José Afonso da Silva. Direito Urbanístico, pág.26

⁵ Ibid., p.26, revela: que as unidades edilícias correspondem: o conjunto de edificações em que membros da coletividade moram ou desenvolvem as suas atividades produtivas, comerciais, industriais, ou intelectuais; e os equipamentos públicos são; os bens públicos e sociais criados para servir às unidades edilícias e destinados à satisfação das necessidades de que os habitantes não podem prover-se diretamente e por sua própria conta (estradas, ruas, praças, parques, jardins, canalização subterrânea, escolas, igrejas, hospitais, mercados, praças de esportes etc.)

Cidade. Esta Lei tem como direção global muito clara: “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da Cidade e da propriedade urbana (art.2º, caput)”, de modo a garantir o direito às cidades sustentáveis entendido como o direito à terra urbana, à moradia ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e serviços públicos, ao trabalho ao lazer para os presentes e futuras gerações. Contudo, no que concerne a aos parcelamentos da terra urbana, seja pela apropriação privada (terrenos edificações) seja pela apropriação estatal (praças, logradouros e equipamentos, etc.) todas as partes precisam cumprir com suas funções sociais, isto é pelas propriedades urbanas (cada unidade da propriedade urbana) e pelo todo (a cidade)⁶. Assim, a política urbana se apresenta como elemento implementador à ordem que permitira o pleno desenvolvimento de todas as funções sociais da cidade e da propriedade urbana, contexto de equilíbrio com varias funções entre si(moradia, trabalho, lazer, circulação) que ao final garante o entrelaçamento com a moradia como elemento de sustentabilidade.

2. MORADIA

Não há como falar deste elemento sem que mencionemos os meios de sua adequação⁷, quais sejam: a segurança jurídica da posse, disponibilidade de serviços e infraestrutura, possibilidade de manutenção, programas e políticas públicas, aportes de recursos. Asseveramos que a Declaração Universal de Direitos do Homem, (1948), contém um dos mais antigos reconhecimentos do direito à moradia adequada (art. XXV, item 1) ⁸.

Desta forma, verificamos que a moradia transcende a barreira da estrutura física ou mesmo o velho direito de propriedade consolidado há séculos pelas relações de direito privado, normalmente regulado pelo Direito

⁶SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais. In: Dallari, Adilson Abreu; Ferraz, Sergio (coords.). Estatuto da Cidade. Comentários à Lei Federal 10.257/2001, 3ª ed., São Paulo: Malheiros, 2010 p. 54.

⁷ No que se refere ao direito humano à moradia adequada, a década de 90 representou de maior classificação e progresso dos fundamentos legais internacionais referentes a esse direito.

⁸ O referido artigo revela: “todos tem direito a um padrão de vida adequado de saúde e bem estar para si e para sua família, incluindo alimentação, vestuário, moradia, cuidados médicos e os necessários serviços sociais e o direito á segurança no advento de desemprego, doença, incapacidade, viuvez, velhice ou falta de condições de subsistência em circunstancias acima de seu controle”.

Civil. Tanto é que a propriedade deve obedecer a sua função social, ou seja, que atenda as necessidades sociais da cidade. Diante desta perspectiva, coaduna-se perfeitamente como meio viabilizador do direito à moradia urbana, ao rezar o Estatuto da Cidade, que o princípio da função social da propriedade é tratado no plano diretor, que é instrumento básico de política urbana nos Municípios,⁹ que obviamente terá que atender as diretrizes prenotadas no art.2º, do mesmo Codex.

3-IMPACTOS DA MORADIA NO MEIO AMBIENTE URBANO

Diante da perspectiva de Cidades Sustentáveis pautamos pela discussão do quanto causam impactos as moradias precárias e irregulares à cidade sobre o prisma da sustentabilidade, seja pelo aspecto social, econômico ou aspecto ambiental.

Assevera-se que não cabe mais a discussão de qualquer possibilidade de não enfrentamento ou minimização da problemática em pauta, tendo em vista que os cidadãos já ressentem a muito a ausência de conversa e cooperação entre os entes públicos. Portanto, a produção do espaço urbano no contexto da sustentabilidade das cidades não pode ficar simplesmente no plano legal, com uma conformação evolutiva. Mais do que este aspecto é necessário que se avance à solução dos problemas urgentes, e para este feito terá que haver vontade política e social, sendo a tarefa mais árdua, a de reorganizar o sistema de gestão tanto para o ambiente urbano quanto para cidades.

Assim, estaríamos colocando gestores como atores protagonistas, pois, estes teriam que fomentar a incorporação da dimensão ambiental nas políticas setoriais urbanas (habitação, abastecimento, saneamento, ordenação do espaço, etc.) pela observância dos critérios ambientais para preservar recursos estratégicos (água, solo, cobertura vegetal) e proteger a saúde humana. Ainda, neste diapasão, cabe a estes atores incentivar à inovação, a implementação de soluções criativas, abertura à experimentação (novos materiais, novas tecnologias, novas formas organizacionais), inclusão dos custos ambientais e sociais no orçamento e na contabilidade dos projetos de infraestrutura, indução

⁹Nelson SAULE Junior, A Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares, p.215.

de novos hábitos de moradia, transporte e consumo nas cidades (incentivo ao uso de bicicleta e de transportes não-poluentes; incentivo a hortas comunitárias, jardins e arborização com árvores frutíferas; edificações para uso comercial ou de moradia que evitem o uso intensivo de energia, utilizando materiais reciclados), fortalecimento da sociedade civil e dos canais de participação, incentivo e suporte à ação comunitária.

Nenhuma das tarefas apontadas é essencialmente inovadora, a não ser no que concerne à exigência de moradia adequada, digna, também agrega à sua proteção as estratégias ecológicas e sociais no contexto de meio ambiente urbano.¹⁰

3.1- As perspectivas de estratégias e instrumentos legislativos auxiliares no saneamento dos impactos da moradia no meio ambiente urbano

Analisando os dados do IBGE, senso 2010, que divulgou recentemente que cerca de 57,3 milhões domicílios considerados particulares e permanentes, ousamos afirmar que muito mais do que se imagina, a moradia está ligada a sustentabilidade das cidades e o seu desenvolvimento, uma vez que seu impacto é intenso e equânime, tanto na dimensão social, quanto na dimensão econômica e não menos na dimensão ambiental.

Desta feita, a seleção das estratégias terá que se basear em uma visão integrada e sistêmica dos problemas, no caráter otimizador e mobilizador tanto do ponto de vista da regularização fundiária sustentável quanto na produção de moradias dignas, e para tanto temos valiosos textos legislativos como a Carta Constitucional Brasileira 1988, o Estatuto da Cidade, já que este último oferece os meios de obtenção e garantia dos direitos que suscitam uma moradia digna e sustentável. Ademais, este marco fomentador de novas perspectivas de regularização fundiária e planejamento urbano, fortalecedor da ordem urbanística, acompanhada da Medida Provisória n. 2220/2001 quando se trata

¹⁰ DI SARNO, Daniela Campos Libório, *Elementos de Direito Urbanístico*. Pg 94.

de imóveis de Entes Públicos, e mais recentemente a edição da Lei Minha Casa Minha Vida, e por fim, a Moradia é garantia de direitos humanos no campo de Regra Universal, que neste contexto a Constituição Federal de 1988, também embasa o seu cumprimento com fulcro no art.5º, § 2º.¹¹ Este acúmulo de estratégias integradas por meio da cooperação dos Entes públicos, comungada com os instrumentos legislativos auxiliares da ordem urbanística formam um arsenal de saneamento dos impactos da moradia no meio ambiente urbano¹².

4. INSTRUMENTOS JURIDICOS QUE GARANTEM A MORADIA SUSTENTÁVEL.

Ao falarmos de preservação da incolumidade físico-psíquica (saúde) do indivíduo, vinculada ao local onde vivem com condições urbanas adequadas de saúde pública, inclusive, relacionadas ao controle de águas, esgoto, etc. bem como, a preservação dos demais valores adaptados à tutela dos bens ambientais, adstritas a determinado meio em que referidas pessoas humanas se relacionam necessidade de mudança de enfoque nas políticas de desenvolvimento e de preservação do ambiente urbano, sobretudo no que concerne aos assentamentos informais ou irregulares e às atividades industriais dentro da Cidade Sustentável, também teremos que indicar que estas questões estão intimamente ligadas ao direito à cidade e sua função social, e indicar a sua indivisibilidade enquanto direito difuso que é.

Dentro desta perspectiva é salutar, ao nosso entender, a promoção a moradia sustentável como um elemento de concreção de sustentabilidade das Cidades, e para isso traz o Estatuto da Cidade medidas instrumentais que o Poder Público, em especial o Município, deve utilizar para enfrentar a complexa tarefa de desigualdade social e territorial nas cidades.

¹¹ §2º, art.5º- “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”.

¹² **SILVA**, José Afonso da Silva. Direito Ambiental Constitucional, p.221 e 222

Entende o Prof. Nelson Saule Juniror¹³, que para enfrentar estes problemas, terá que ser mediante aplicação dos princípios, diretrizes e instrumentos de política urbana que devem ser seguidos para implementação da política habitacional e a proteção à moradia.

Asseveramos que devem esta coadunados com os critérios dimensionais de sustentabilidade todo arsenal de instrumentos para assegurar a propriedade urbana no cumprimento de sua função social (plano diretor, parcelamento e edificação compulsória de áreas e imóveis urbanos, IPTU _Imposto sobre a Propriedade Urbana Progressivo no Tempo, desapropriação para fins de reforma urbana, direito de preempção e outorga onerosa do direito de construir). Além disso, as diretrizes gerais de política urbana, por se destacar como garantia do direito as cidades sustentáveis, à gestão democrática da cidade, a ordenação e controle do uso e ocupação do solo de maneira a coibir a especulação imobiliária e a regularização fundiária sustentável, bem como os instrumentos de regularização fundiária (usucapião urbano, concessão de uso especial para fins de moradia MP. N. 2220/2001, concessão de direito real de uso, zonas de especiais de interesse social).

Essa mudança, em nossa concepção, deve ser operada com a substituição paulatina dos instrumentos punitivos pelos instrumentos de incentivo, sempre que for cabível. Nesse sentido, devem ser dada preferência às propostas e às ações que contenham componentes de incentivos às iniciativas individuais e coletivas e à espontaneidade de ações, assim como instrumentos autorreguladores.

Entre os instrumentos de incentivo, procura-se privilegiar aqueles de natureza econômica e educacionais, por entendermos que eles são mais adequados quando se verifica a necessidade de gerar recursos adicionais para os fins específicos da sustentabilidade urbana.

¹³ Nelson SAULE Junior, A Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares, p.212.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Salutar, que a temática ganhara contornos mais maduros quando for tomada pelos valores éticos, jurídicos, políticos, econômicos e sociais, de forma indissociável, principalmente para o Poder Público que se verá obrigado a conversar e cooperar, uns com os outros de forma mais integrativa. Pois, a problemática estrutural não é problema de um único Ente Público, mas de quem o Estado representa e transcende a vontade por meio de interesse público. Sendo assim, tornou-se a questão de apontamentos de reflexão deste trabalho, uma vez que a urbanização desordenada implicou em sucessivas problemáticas quanto aos impactos que as moradias inadequadas e adequadas causam ao meio ambiente urbano, bem como interferência a garantia do direito à Cidade, inclusive ambientalmente saudável e com desenvolvimento sustentável.

A indissociabilidade entre o social e o ambiental urbano, não é um postulado novo, uma vez que cerne do documento da Agenda 21, asseverando-se que esta compreensão é fundamental para o entendimento das estratégias que procuram combinar dinâmicas de promoção social com as dinâmicas de redução dos impactos ambientais no espaço urbano. Contudo, a produção do espaço urbano no contexto da sustentabilidade das cidades não pode ficar simplesmente no plano legal, com uma conformação evolutiva, mais do que este aspecto é necessário que se avance à solução dos problemas urgentes, e para este feito terá que haver vontade política e social, pois o ordenamento jurídico vigente já dispõe de mecanismos de proteção a esta tutela por meio da Carta Constitucional Brasileira 1988, bem como o Estatuto da Cidade, sendo marcos fomentadores de novas perspectivas de regularização fundiária e planejamento urbano, fortalecedor da ordem urbanística, acompanhada da Medida Provisória n. 2220/2001, e mais recentemente a edição da Lei Minha Casa Minha Vida, e por fim, a Moradia é garantia de direitos humanos cabendo destaque como elemento de uma Cidade Sustentável.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DI SARNO, Daniela Campos Libório, *Elementos de Direito Urbanístico*. 1ª ed. São Paulo: Manole, 2004.

FREITAS, Juarez . *Sustentabilidade Direito ao Futuro*. Belo Horizonte: Editora Fórum , 2011.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 18ª Edição. São Paulo. Malheiros Editores. 2010. 458-469.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16ª Edição. São Paulo. Malheiros Editores. 2010. 488-489p.

SAULE JÚNIOR, Nelson. *Novas Perspectivas do Direito Urbanístico brasileiro. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor. 1997.

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

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____ . *Direito Ambiental constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2010.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais. In: Dallari, Adilson Abreu; Ferraz, Sergio (coords.). *Estatuto da Cidade. Comentários à Lei Federal 10.257/2001*, 3ª ed., São Paulo: Malheiros, 2010.

TOBA, Marcos Maurício. Do Plano Diretor. In: MEDAUAR Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (coords.). *Estatuto da Cidade. Lei 10.257, de 10.07.2001. Comentários*. 2ª ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.