

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREAS DE INTERESSE AMBIENTAL COMO GARANTIA DO DIREITO DE CIDADANIA: O CASO DO AGLOMERADO DA SERRA

Marco Antonio Souza Borges Netto

1 - INTRODUÇÃO

Planejada segundo os padrões urbanísticos mais avançados da época, e tendo como finalidade sediar o aparato administrativo do governo de Minas Gerais, Belo Horizonte reservou uma pequena área para abrigar os operários de que necessitava à época de sua construção. Diante do constante fluxo de trabalhadores, essa área tornou-se insuficiente, o que levou essa parcela da população mais pobre a buscar, na invasão de áreas desocupadas, a solução para o problema de moradia.

Acompanhando a grande expansão urbana nas décadas seguintes, o crescente processo de favelização ocorrido na capital mineira mostrava a precariedade do atendimento habitacional para sua população, composta predominantemente de migrantes. Com o controle cada vez maior da área central, as ocupações aconteciam em áreas desvalorizadas e mais distantes, enfatizando o caráter segregacionista de apropriação do solo.

Essas ocupações irregulares acentuaram-se na década de 1930, quando o Brasil apresentou um processo de industrialização que acarretou um grande crescimento populacional nas cidades e uma urbanização desorganizada e acelerada. Assim, o valor do solo urbano aumentou e a especulação imobiliária se intensificou, dificultando ainda mais o acesso das populações de baixa renda ao mercado formal. Essas populações optaram por ocupar áreas abandonadas, impróprias e proibidas por lei, construindo habitações informais. Na década de 1960, registravam-se cerca de 70 favelas na cidade, o que correspondia a aproximadamente 25 mil domicílios.

O grande desenvolvimento econômico do início da década de 1970, que teve como uma de suas conseqüências o crescimento de municípios da região metropolitana da capital, tornou bastante perceptível a periferização das favelas, que passaram a se

localizar, também, em regiões mais distantes do Centro e mesmo em outros municípios, como Betim, Contagem, Ribeirão da Neves, Sabará.

A atuação do poder público, durante anos, se restringiu em regra às tentativas de erradicação desses assentamentos, muitas vezes de forma traumática. Motivada inicialmente pela intenção de garantir a proposta urbanística original da cidade e, posteriormente, em função da execução de grandes obras de saneamento e consolidação do sistema viário, essa atuação representou a remoção de milhares de pessoas que recebiam pequenas indenizações, em dinheiro, por suas casas.

As favelas brasileiras são, portanto, o resultado da combinação de fatores históricos envolvendo tanto o setor formal, e os processos de desenvolvimento urbano e de especulação imobiliária, quanto os processos informais de reprodução das relações sociais de produção. As favelas “são também o produto da natureza da ação do Estado em tais processos inseparáveis, e têm de ser entendidas no contexto mais amplo da falta de uma política urbano-territorial no País” (FERNANDES, 1998; 135).

A expansão periférica das cidades e a forma precária como são implantados os assentamentos informais ou espontâneos resultam em quadros de degradação físico-ambiental. Os impactos ambientais associados ao processo de urbanização ampliaram-se perigosamente nos últimos tempos, o que acarreta, também, um desafio ao poder público e à sociedade em geral: prevenir novos impactos e recuperar as áreas afetadas.

Além dos impactos ambientais, essas ocupações irregulares geram vários outros problemas, como a exclusão social decorrente do “não reconhecimento do direito de posse e a permanência da precariedade da moradia conseguida geralmente com muito trabalho” (GUIA, 21; 2003).

O objetivo de abordar a questão das ocupações irregulares em área de preservação permanente, mais especificamente a favela do Aglomerado da Serra, pareceu, inicialmente, bastante exagerado para um artigo de proporções pequenas como o que ora se apresenta, seja pela existência de uma infinidade de perspectivas sobre este assunto, seja pelas maneiras distintas de abordá-lo. Escolheu-se, então, delimitar o escopo deste artigo avaliando, principalmente, a forma como essa questão é enfrentada pelo município de Belo Horizonte.

É importante também analisar a temática da regularização fundiária, considerando a forma como está contemplada no Estatuto da Cidade, apontando e enfrentando o conflito com as normas que tutelam o meio ambiente.

2 - O PLANEJAMENTO URBANO-AMBIENTAL

Sabe-se que entre 40% e 80% da população brasileira vive ilegalmente em áreas urbanas devido à falta de opções adequadas e acessíveis de moradia oferecidas pelo mercado imobiliário e pelas políticas públicas.

Hodiernamente, o poder público tem apresentado uma postura legalista conservadora porque, quando não afasta os princípios constitucionais, interpreta-os de maneira retrógrada, aplicando a legislação “ao pé da letra”.

O que se discute, então, nas ações que envolvem o Poder Público e operadores do Direito, são as resoluções do conflito sobre o direito de moradia, o direito à cidade e o direito à cidadania, sobretudo nos programas de regularização fundiária formulados pelos governos. Mas tal discussão muitas vezes não atinge o que propõe, que é a melhoria de vida das pessoas, pois, ainda que esse quadro esteja mudando,

“lamentavelmente, o discurso constitucional, que afirma o Estado democrático de direito brasileiro, é uma utopia, distante da realidade constitucional, a qual apresenta instituições políticas carcominadas pela ineficiência (...), conspurcando com o processo democrático brasileiro”
(SOARES: 2000; 327).

É importante ressaltar que, além da omissão das políticas públicas e das leis ambientais e urbanísticas, há um elitismo destas últimas, que não consideram as realidades socioeconômicas de acesso ao solo e à moradia. Também, como salienta FERNANDES (s.d.), as leis urbanísticas reservam as melhores áreas urbanizadas para grupos favorecidos, imprimindo, assim, uma característica segregadora à sua aplicação. Dessa forma, “o lugar dos pobres nas cidades tem sido as áreas inadequadas para a ocupação humana e, com frequência cada vez maior, as áreas públicas e as de preservação ambiental” (FERNANDES: s.d; 360).

É preciso mudar essa mentalidade, “parar de repetir fórmulas fixas que transformam o discurso em objeto, para definir sistemas de relações, criar estruturas flexíveis, uma pré-sintaxe aberta a significados ainda não constituídos” (CHOAY: 2002;55).

3 – AS POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS DE HABITAÇÃO E MORADIA

Diante dos problemas de favelização aqui mencionados, e dentro de um processo de redemocratização do País, que via do lado das políticas urbanas a ampliação dos direitos sociais, a Prefeitura de Belo Horizonte começou a programar políticas públicas que buscam o redimensionamento dos direitos sobre a propriedade particular.

Desde então, tem-se assistido significativos redirecionamentos na ação política que envolve o planejamento urbano (incluindo o habitacional) e ambiental, sendo visíveis os esforços da sociedade para a consolidação de marcos institucionais que sejam capazes de contemplar um novo modelo de gestão ajustado às demandas e às práticas sociais contemporâneas na perspectiva do desenvolvimento sustentável. Essa tem sido a feição das diretrizes para a política urbana inseridas na Constituição Federal Brasileira de 1988 (capítulos da Política Urbana e do Meio Ambiente), nas Leis Orgânicas Municipais (LOMs), nos novos Planos Diretores aprovados e no Estatuto da Cidade (2001) (FERREIRA: s/d, 02).

No ano de 1994 foram criados, através de lei municipal, o Conselho e o Fundo Municipal de Habitação Popular, tendo como principais atribuições aprovar a política habitacional do município, formular e fiscalizar a aplicação dos recursos do Fundo.

No que se refere aos assentamentos existentes, a Política de Habitação aprovada pelo Conselho em dezembro de 1994 estabeleceu diretrizes de atuação em que coloca como meta a implantação da intervenção nas vilas e favelas da cidade. Esse tipo de intervenção tem como principal instrumento de planejamento urbano o Plano Global Específico – PGE.

As origens do PGE remontam ao ano de 1980 com o Programa Profavela - PP da Prefeitura de Belo Horizonte. Esse plano objetiva, dentro de um marco de legalidade definido pela própria lei (Profavela – Lei Municipal nº 3.532 de 6 de janeiro de 1983), estabelecer diretrizes claramente definidas de preservação social, física e territorial e regularização jurídica dentro dos assentamentos informais que até então não eram considerados do ponto de vista jurídico parte da cidade.

Em 1996, foi aprovado o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte, que, ao classificar as favelas como a Zona de Especial Interesse Social - ZEIS - definiu também a necessidade da revisão da lei do PROFAVELA.

A aprovação da regulamentação das ZEIS 1 e 3, que representa a atualização do PROFAVELA, constituiu referência fundamental para as intervenções previstas nos Planos Globais, pois estabelece padrões urbanísticos mínimos e permite a elaboração de normas de uso e ocupação do solo específicas para cada favela.

4 - O AGLOMERADO DA SERRA: PROBLEMAS, SOLUÇÕES E POSSIBILIDADES

4.1 – A regularização fundiária

A Regularização Fundiária, com o advento da Constituição Federal de 1988 constitui a mais recente “estratégia” da Política Habitacional brasileira. Atua para diminuir a segregação social.

Avaliar a regularização fundiária, portanto, é avaliar uma política pública recente - que se tornou inevitável - na história de produção das cidades brasileiras.

“Regularização Fundiária é o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídicos, físicos e sociais, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária” (ALFONSIN: s.d.;24).

Segundo Alfonsin (s.d.), o Estatuto da Cidade representa uma ruptura paradigmática na Ordem Jurídica Brasileira, trazendo diretrizes e instrumentos para uma Política Urbana que garanta:

- Função social da propriedade;
- Direito à segurança da posse e à moradia;
- Direito à cidade;
- Direito à gestão democrática.

Portanto, como salienta Boaventura Santos,

“hoje é preciso reconhecer a crise e o mal profundo das políticas territoriais e dos fundamentos e finalidades da ação pública na organização dos espaços: pouco operantes, sujeitas a críticas constantes pelos vários atores cada vez mais exigentes e cada vez de mais difícil consenso” (2002, 343).

4.2 – O PGE do Aglomerado da Serra

No primeiro semestre de 1999 teve início o Plano Global Específico do Aglomerado da Serra, envolvendo seis favelas.

Contudo, hoje, seis anos depois, o PGE do Aglomerado da Serra não se viabilizou ainda.

É de extrema importância que a partir do PGE se desenvolvam processos de implementação das melhorias previstas, como: regularização fundiária; desenvolvimento socioorganizativo e de recuperação urbanístico-ambiental, e que esses processos sejam concomitantes com as mudanças dos assentamentos.

Como aponta Conti (2004), o PGE, de modo geral, apresenta os seguintes problemas:

1. *“o uso de uma visão pré-concebida de comunidade mobilizada para as comunidades carentes, visão essa propiciada pelos técnicos locais e palpável nas práticas previstas*

para a implementação da intervenção estrutural, algo de difícil implementação se analisam-se a realidade e as práticas destas comunidades;

- 2. a complexidade da solução de problemas técnicos específico, como por exemplo a titulação dos lotes, que apesar da tradição existente, leia-se PROFAVELA, gera uma relação de expectativa por parte da população criando uma tensão permanente entre poder público e comunidades;*
- 3. a viabilização das propostas está relacionada à regulamentação de outros instrumentos da política urbana municipal, como por exemplo as operações urbanas, concessão de direito real de uso, entre outras.”*

E conclui:

“vale colocar de como a proposta de intervenção estrutural em vilas e favelas, via PGE, configura situações de negociações e conflitos constantes, muitas vezes potencializadas pelas altas expectativas geradas durante o desencadear do processo, que pressupõe, por concepção e metodologia, o envolvimento da população em todas suas fases” (CONTI, 2004).

Outro problema detectado para a implementação de uma política pública de habitação e moradia é que tanto nas favelas consolidadas, quanto nas favelas em fase de consolidação as modificações e transformações acabam alterando o porte e as feições dos problemas a serem resolvidos, de maneira que a solução possível passa através de uma ação rápida e global, ou continua. No Aglomerado da Serra essa característica é patente, pois ele possui mais de 50 mil habitantes aproximadamente e é a segunda maior favela da América Latina.

E mais: o Aglomerado da Serra é uma área caracterizada por altas declividades e pelo fato de ter as nascentes de dois importantes contribuintes do Ribeirão Arrudas, o Córrego da Serra e o Córrego Cardoso. Uma área de recarga de lençol freático, que possui várias nascentes e que, caracterizando-se como áreas de preservação e proteção ambiental pela legislação, não poderia ser ocupada.

Mas outro problema está por vir. O Aglomerado da Serra fica próximo do Parque Ecológico das Mangabeiras, e detectaram-se ocupações no entorno do Parque e

nos seus limites territoriais. E esse conflito de interesses entre a moradia e o meio ambiente também deve ser analisado quando se trata de regularização fundiária.

5 – PROTEÇÃO AMBIENTAL x DIREITO A MORADIA

A depredação ambiental é inseparável do caos urbano nacional. A ausência de uma política habitacional tem como resposta a ocupação de áreas ambientalmente frágeis, caso da beira dos córregos, encostas íngremes, várzeas inundáveis e áreas de proteção dos mananciais, que constituem a única alternativa para os excluídos do mercado residencial formal. Conseqüentemente, os problemas urbanos relacionam-se diretamente com um significativo rol de problemas ambientais básicos vivenciados pelo povo brasileiro.

E para proceder à regularização fundiária, esses problemas ambientais irão aparecer. Contudo, cabe aqui apaziguar o conflito entre o direito à moradia e a proteção ambiental. Caso isso não seja resolvido, será inviável a consecução de qualquer projeto que vise à melhoria de vida da população residente no Aglomerado da Serra.

Para agravar essa situação, uma resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA - dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública ou interesse social, que possibilitam a supressão de vegetação e intervenção em área de preservação permanente.

A Resolução do CONAMA prevê a possibilidade de supressão de vegetação e de intervenção excepcional em áreas de preservação permanente (APPs) em casos de utilidade pública ou de interesse social.

O Fórum Nacional de Reforma Urbana em carta enviada ao Ministério do Meio Ambiente em setembro de 2005, alerta:

“A solução de conflitos urbano-ambientais é relevante para contribuir à reversão do padrão excludente de urbanização que tem resultado na ocupação de áreas ambientais para fins de moradia da população pobre, gerando um passivo ambiental que afeta a qualidade de vida de todos os habitantes das cidades.”

Mas esse conflito também é patente, não só na realidade, como na legislação. Na Constituição Brasileira o direito à moradia está previsto como um direito social, a exigir a ação positiva do Estado por meio da execução de políticas públicas habitacionais. É obrigação do Estado impedir a regressividade do direito à moradia e também tomar medidas de promoção e proteção desse direito. Nela também está previsto que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Segundo Paulo Affonso Leme Machado *"a definição federal de meio ambiente é ampla, pois vai atingir tudo aquilo que permite a vida, que a abriga e rege"*. Portanto, uma saída para o conflito aqui aparente é trabalhar com a idéia de cidade sustentável, onde todos os direitos possam ser respeitados.

6 – INTERPRETAÇÃO LEGAL E APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS JURÍDICO-URBANÍSTICOS DE REGULARIZAÇÃO

6.1 – Hermenêutica Constitucional

Nos textos constitucionais, a ligação entre a norma e a realidade social deve acontecer com veemência e, embora alguns vejam a Constituição como ordem hermeticamente fechada, essa visão já não condiz com a realidade. A Constituição deve ser sempre adaptada à realidade social, pois nenhuma norma, por si só, consegue dar conta da realidade jurídica construída e ampliada constantemente. Logo, a Constituição, sem essa possibilidade de modificação adaptativa, não se concretizaria no meio social. Portanto, a interpretação constitucional é indispensável para que tal adaptação se realize, posto ser ela a responsável por fazer a ordem jurídica funcionar, tornando o direito operativo.

Como uma operação de esclarecimento de texto, a interpretação aumenta a eficácia comunicativa da Constituição, exercendo função criadora, renovadora e atualizadora da ordem jurídica, uma vez que o direito deve ser visto como uma combinação de estabilidade e movimento, não recusando as mutações sociais. Deve ser observado, portanto, em dois sentidos: normativo, ligado ao que deve ser; e sociológico atinente ao que de fato ocorre. Assim, os textos normativos, principalmente os inseridos

na Constituição, devem caminhar associados à realidade social, para que haja uma verdadeira concretização das normas neles contidas, o que significa afirmar que a Constituição deve adequar-se às exigências da faticidade social, possuindo uma ligação dialética com o meio circundante, ou seja, com as forças políticas dentro de um contexto variante das atividades do Estado.

Houve tempo em que se acreditava ser a lei uma fórmula mágica, expressão definitiva do direito, através da qual o Estado poderia resolver todos os problemas jurídicos da sociedade. Acreditava-se poder dirimir todos os litígios surgidos na sociedade, através de uma exegese puramente gramatical da regra positiva.

Hoje a linguagem jurídica não possui significação única, sendo a interpretação mais que uma opção uma vez que somente através dela a lei será aplicada e inserida dentro de um contexto fático específico, adequando-se a uma dada realidade histórica e aos valores dela decorrentes. A interpretação é, portanto, tema recorrente no Direito Constitucional atual, tendo em conta que a Constituição está sempre a exigir dos seus intérpretes resposta imediata à evolução dos institutos democráticos nos Estados.

A consagração dos valores esculpidos na Constituição envolve a busca de sentido para as normas constitucionais, que somente pode ser alcançado através da interpretação adequada do conteúdo dessas normas, interpretação essa que propicia segurança jurídica, tendo em vista a inconveniência provocada por constantes alterações do texto constitucional através dos processos de reforma, que acarretam o comprometimento da estabilidade da Constituição.

A interpretação constitucional constitui um ponto especial dentro da interpretação jurídica, em face da supremacia constitucional e do singular papel jurídico e político do texto magno no ordenamento jurídico, consubstanciando-se em problema chave do Direito e do Estado.

É, entretanto, na função de concretização da Constituição que reside a importância maior da interpretação constitucional. Não há aplicação de uma Constituição sem interpretação. Dessa forma, interpretar a Constituição é buscar o sentido da norma para poder aplicá-la, tornando-a concreta.

Interpretar é um ato de verdadeira criação, concretização, construção inicial do direito. As normas jurídicas, ao contrário do que pensam alguns, não é o pressuposto da interpretação, mas sim o seu verdadeiro resultado. Ou seja, o conteúdo verdadeiro da norma é obtido, primeiro e verdadeiramente, na atividade exegética. Sem a transformação do abstrato em concreto, o texto constitucional nada dirá àquele que pretende compreendê-lo.

Não é possível interpretar um texto jurídico senão relacionando-o com problemas jurídicos concretos, porque é somente na sua aplicação aos fatos da vida e na concretização que ele necessariamente se processa, que se revela o conteúdo significativo de uma norma constitucional e esta cumpre a sua função de regular situações concretas.

A interpretação constitucional é, em verdade, um processo aberto e não um estado de submissão a uma ordem posta para conhecer possibilidades e alternativas diversas. A vinculação do intérprete converte-se em liberdade na medida em que se reconhece que a nova orientação hermenêutica consegue contrariar a ideologia da subsunção.

O texto constitucional reveste-se de elevada abstração e abertura, não sendo nele comumente encontrados regramentos minuciosos acerca das matérias por ele abarcadas. Cumpre aos poderes constituídos a tarefa de concretizar, ou seja, desenvolver e efetivar os comandos constitucionais. Inexiste Constituição destituída da pretensão de tornar-se efetiva e, tendo em conta o princípio da supremacia da Constituição, os poderes constituídos encontram-se comprometidos com a concretização das normas constitucionais.

As normas constitucionais são pensadas e repensadas a cada ato de interpretação, a cada novo contato da norma com a realidade espacial e histórica em que é aplicada.

É este, assim, o significado primeiro do ato de interpretar: concretizar, em uma visão pessoal, a obra que se está analisando. Exercer, portanto, um juízo de valoração sobre o objeto observado.

Diante disso, apresentamos dois autores - Konrad Hesse e Frederich Muller - dessa teoria de interpretação do texto constitucional denominada teoria concretista que passamos a explicar.

Para Hesse, o teor da norma só se completa no ato interpretativo. A concretização da norma pelo intérprete pressupõe uma compreensão desta; essa compreensão pressupõe uma pré-compreensão.

Para Hesse, a concretização e a compreensão só são possíveis em face do *problema concreto*, de forma que a determinação do sentido da norma constitucional e a sua aplicação ao caso concreto constituem um processo unitário.

Segundo Hesse: "Finalmente, a interpretação tem significado decisivo para a consolidação e preservação da força normativa da Constituição. A interpretação constitucional está submetida ao princípio da ótima concretização da norma. Evidentemente, esse princípio não pode ser aplicado com base nos meios fornecidos pela subsunção lógica e pela construção conceitual. Se o Direito e, sobretudo a Constituição, têm a sua eficácia condicionada pelos fatos concretos da vida, não se afigura possível que a interpretação se faça por meio de uma tabula rasa. Ela há de contemplar essas condicionantes, correlacionando-as com as proposições normativas da Constituição. A interpretação adequada é aquela que consegue concretizar, de forma excelente, o sentido da proposição normativa dentro das condições reais dominantes numa determinada situação" (HESSE, 1991;22).

Então, o conteúdo da Constituição tem que corresponder ao presente e além de considerar os elementos sociais, políticos, econômicos, etc, precisa considerar o estado espiritual do povo de seu tempo para poder conseguir apoio e defesa da consciência geral. Contudo, a Constituição não tem sua força normativa apenas na adaptação à realidade. Ela tem uma força ativa de impor tarefas. A Constituição só será eficaz se essas tarefas forem realizadas ou ao menos se houver vontade de realizá-las.

Já o *método concretista* de Friedrich Müller tem sua base medular ou inspiração maior na tópica, a que ele faz alguns reparos, modificando-a em diversos pontos para poder chegar aos resultados da metodologia proposta.

Para Friedrich Müller, o "texto de um preceito jurídico positivo é apenas a parte descoberta do iceberg normativo" (CANOTILHO, 1991; 215), que, após interpretado, transforma-se no *programa normativo*.

Além do texto, a norma constitucional compreende também um *domínio normativo*, isto é, pedaço da realidade concreta, que o programa normativo só parcialmente contempla.

Segundo Friedrich Müller, a norma constitucional não se confunde com o texto da norma. Ela é mais que isso: é formada pelo programa normativo e pelo domínio normativo.

Para Friedrich Müller, portanto, a normatividade constitucional consiste no efeito global da norma com seus dois componentes (*programa normativo* e *domínio normativo*), no processo de concretização, que só se completa quando se chega à norma de decisão, isto é, à norma aplicável ao caso concreto.

6.2 – A regularização propriamente dita e os instrumentos jurídicos urbanísticos

Como dito antes, para regularizar qualquer terreno, seja ele urbano ou rural, deve-se proceder a um diagnóstico completo da área, fazendo um levantamento socioeconômico dos residentes, um relatório ambiental, enfim, dissecar a área em questão.

Em uma favela como o Aglomerado da Serra, não se poderá restringir apenas ao diagnóstico. Deverá, ali, ser realizado um trabalho de inclusão social e de educação ambiental, urbana e de direito, explicando tudo que poderá ser feito e o que não pode acontecer. E é necessário ainda que os técnicos possam ter contato com a realidade.

Tal medida é importante, pois em uma "Sociedade de Consumo"¹ como a nossa, altamente tecnológica e globalizada, a pobreza incomoda. É feia, transmite medo e insegurança. Além do que, para aqueles com um pouco mais de sensibilidade, confere uma espécie de culpabilidade nada agradável. Então, a educação seria para apaziguar essas diferenças, esse "mito".

¹ Ver BAUMAN, Zygmunt. *O mal estar da pós-modernidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor. [s.d.]

Em termos jurídicos, não podemos esquecer que todos temos direito a um meio ambiente equilibrado e que a moradia é um direito igualmente constitucional.

Conforme afirma e nos chama a atenção o Fórum de Reforma Urbana em carta ao Ministério do Meio Ambiente, a regularização das áreas semelhantes ao Aglomerado da Serra deverá partir de uma discussão ampla com a sociedade e os atores envolvidos na revisão do Plano Diretor de Belo Horizonte, mas, paralelamente, nada impede que o Município possa aperfeiçoar o PGE. Nas palavras do Fórum,

“a incorporação do direito à moradia como direito social à CF pela Emenda Constitucional 26/2000 e o direito à regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas reconhecidos pelo Estatuto da Cidade (Lei 10257/2002) estabelecem a necessidade/obrigatoriedade dos municípios adotarem medidas para solucionar os conflitos decorrentes de ocupações para fins habitacionais de interesse social em áreas destinadas à preservação ambiental nas cidades. Essas soluções devem partir do reconhecimento da cidade real, onde o mercado informal da habitação é responsável pela acomodação de cerca de 30% a 70% da população dos municípios em áreas em geral impróprias à moradia e que causam risco à saúde ou à segurança dos moradores. A solução de conflitos urbano-ambientais é relevante para contribuir à reversão do padrão excludente de urbanização que tem resultado na ocupação de áreas ambientais para fins de moradia da população pobre, gerando um passivo ambiental que afeta a qualidade de vida de todos os habitantes das cidades. De acordo com a CF, os planos diretores são o instrumento básico de elaboração da política de desenvolvimento e expansão urbana (art. 182). Nesse aspecto, os planos diretores devem prever as regras específicas para o uso e ocupação do solo de áreas urbanas de ocupação habitacional consolidadas em APPs, mediante a instituição de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Na delimitação das ZEIS deverão ser também demarcadas as áreas de proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, com vistas à inclusão do componente de sustentabilidade na regularização de assentamentos informais em APPs.”

Então, fica claro que, através da sustentabilidade, podemos manter um meio ambiente saudável, sem a necessidade de impor às pessoas residentes dessas áreas de preservação soluções pré-concebidas e paternalistas, pois elas farão parte de todo o processo.

7 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esperamos, com esse trabalho, ainda em fase embrionária, contribuir para a consecução de um Planejamento Urbano voltado ao princípio da função social da propriedade e à efetivação das leis urbanísticas e ambientais, principalmente a Constituição Federal, especificamente nas áreas de proteção ambiental.

Estaríamos, assim, diminuindo a exclusão social e garantindo, através da moradia, o direito à vida e ao trabalho, respeitando, acima de tudo, os interesses sociais e da coletividade, e não os da Administração Pública.

Dessa forma, com atitudes simples, como a moradia sustentável nas áreas de proteção ambiental, de acordo com o ordenamento jurídico, podemos diminuir as diferenças entre a “cidade legal” e a “cidade ilegal”.

Vemos aumentar, portanto, as possibilidades da aplicação das diretrizes do Estatuto da Cidade e, principalmente, da Constituição Federal.

BIBLIOGRAFIA

ALFONSIN, Betânia. *Instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*. FASE-GTZ – IPPUR/UFRJ, p.24. [s.d.]

ACSELRAD, Henri. *Justiça ambiental - ação coletiva e estratégias argumentativas*. In: *Justiça Ambiental e Cidadania*. ACSELRAD, Henri *et al* (org.). Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004

BAUMAN, Zygmunt. *O mal estar da pós-modernidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor. [s.d.].

CANOTILHO, José Joaquim Gomes e MOREIRA, Vital. *Fundamentos da Constituição*. Coimbra, Coimbra Editora, 1991.

CONTI, Alfio. *A política de intervenção nos assentamentos informais em Belo Horizonte nas décadas de 1980 e 1990 e o "Plano Global Específico"*. Cadernos de arquitetura e urbanismo, Belo Horizonte, v. 11, p. 189-216, 2004.

CYMBALISTA, Renato. *Estatuto da Cidade*. [s.n.t.].

- CHOAY, Françoise. *O urbanismo: utopias e realidade*. São Paulo: Perspectiva, 2002.
- COSTA, Dilvanir José da. *Sistema de direito civil à luz do novo código*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.
- DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da cidade: comentários à lei federal 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2001.
- FERNANDES, Edésio. Desenvolvimento sustentável e política ambiental no Brasil: confronto à questão urbana. In: LIMA, André. *O direito para o Brasil socioambiental*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, [s.d.].
- FERNANDES, Almir. *Proposta de estratégica habitacional*. [s.n.t.].
- FERREIRA, Ângela Lúcia de Araújo et. al. *Conflitos sócio espaciais em áreas protegidas de Natal (RN): limites e desafios para uma nova prática urbanística*. [s.n.t.]
- GALUPPO, Marcelo Campos. *Os princípios jurídicos no Estado Democrático de Direito: ensaio sobre o modo de sua aplicação* [s.n.t.].
- GUIMARÃES, B. M. "Las 'favelas' en Belo Horizonte y la accion del gobierno: tendencias y desafios". Paper given at the Fifht International Research Conference on Housing, Université du Quebec a Montreal, Canada, 1992.
- HESSE, Konrad. *A Força Normativa da Constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre, Sérgio Antonio Fabris Editor, 1991.
- IMPARATO, Ellade. A regularização fundiária na cidade de São Paulo: a problemática da zona leste. In: FERNANDES, Edésio. *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Ed. Malheiros, 1996.
- PEROBELLI, Kátia. *Conflito Ambiental e Luta por Moradia – o caso do depósito de lixo tóxico do Distrito Industrial de Campo Grande, município do Rio de Janeiro*. (s.n.t.).
- RIBEIRO, Wagner Costa. *Patrimônio Ambiental Brasileiro*. Coleção Uspiana - Brasil 500 anos. São Paulo: EDUSP/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003.
- SANTOS, Bventura de Souza. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SOARES, Mário Lúcio Quintão. *Teoria do estado: o substrato clássico e os novos paradigmas como pré-compreensão para o direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

WALDMAN, Maurício. *Natureza e Sociedade como espaço de cidadania*, in História da Cidadania. Jaime Pinsky e Carla Bassanezi Pinsky (org.), Editora Contexto, São Paulo, 2003.