

REVISÃO DA LEI DE PARCELAMENTO DO SOLO E AMPLIAÇÃO DA OFERTA DE TERRAS PARA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL: APRENDIZADOS DE FORTALEZA/CE

Antonio Jeovah de Andrade Meireles – meireles@ufc.br
Henrique Botelho Frota – henriquebfrota@yahoo.com.br

INTRODUÇÃO

Com o avanço, no Congresso Nacional, do Projeto de Lei nº 3.057/2000, que visa à revisão da legislação de parcelamento do solo urbano (Lei nº 6.766/79), muitos debates têm sido fomentados pelo movimento social, organizações não-governamentais e administração pública nas diversas esferas (federal, estadual e municipal).

Dentre as críticas e proposições do Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNUR) ao PL 3.057/2000, encontra-se a tentativa de ampliar o acesso à terra urbanizada para a implantação de habitação de interesse social. Nesse sentido, o FNUR propõe que o art. 10 do PL seja alterado para exigir que 10% (dez por cento) da área dos parcelamentos urbanos sejam obrigatoriamente destinados a esse tipo de habitação (FÓRUM NACIONAL DA REFORMA URBANA, 2008).

O presente artigo tem por escopo contribuir com o debate a partir da análise do caso do Município de Fortaleza, cuja Lei Municipal nº 6.541/89 institui um Fundo de Terras destinado à implantação de programas habitacionais de interesse social. Um dos componentes do mencionado fundo é o percentual de 5% (cinco por cento) de área exigido quando da aprovação de projetos de parcelamento do solo.

Como aporte para a análise, propõe-se a utilização do paradigma da Justiça Ambiental, ainda pouco difundido entre os pesquisadores. Ao final, o que se espera é demonstrar que esse conceito pode ser um importante aliado na superação da dicotomia entre moradia e meio ambiente.

1 A JUSTIÇA AMBIENTAL NO CONTEXTO DO MARCO JURÍDICO-URBANÍSTICO BRASILEIRO

O conceito de Justiça Ambiental surgiu a partir de lutas pelo reconhecimento e ampliação de direitos civis articuladas com reivindicações acerca da qualidade ambiental de comunidades negras dos Estados Unidos da América. Embora tenha havido, desde o final da década de 1960, tentativas de conjugação entre o movimento negro ou de trabalhadores com as questões ambientais, o marco amplamente apontado como o início do movimento pela Justiça Ambiental é o ano de 1982. No referido ano, a comunidade de Afton, no condado de Warren, estado americano da Carolina do Norte, foi palco de inúmeros protestos que levaram a mais de 500 prisões. O foco das reivindicações foi a resistência da comunidade, em sua maioria, formada por população

afro-americana, à implantação de um aterro químico destinado a depositar bifenil policlorado.

Em 1983, por força da grande repercussão que ganhou o caso de Afton, o *U.S. General Accounting Office* realizou um estudo intitulado *Siting of Hazardous Waste Landfills and Their Correlataion with Racial and Economic Status of Surrounding Communities*. Surpreendentemente, os estudos revelaram que, apesar das comunidades negras da Região 4 (que compreende oito estados do sudeste dos EUA) corresponderem a apenas 20% (vinte por cento) da população total da área, grande parte dos aterros comerciais de resíduos perigosos estavam instalados nas suas imediações.

Segundo Acselrad (2004), foi a partir das lutas de base similares àquela enfrentada em Afton que a Justiça Ambiental passou a ser considerada como uma problemática central nas lutas do movimento por direitos civis nos EUA. Essa efervescência em torno dos protestos contra as iniquidades ambientais fez com que a *United Church of Christ*, por meio de sua Comissão de Justiça Racial, em 1987, divulgasse um estudo contendo importantes constatações sobre as relações entre deposição de rejeitos tóxicos e comunidades negras nos EUA. A pesquisa revelou que as localizações de depósitos de resíduos perigosos naquele país apresentavam um padrão cujo principal fator influenciador era a composição racial das comunidades afetadas. Embora, existisse também uma forte relação com o fator renda, em muitos casos, comunidades pobres compostas majoritariamente por pessoas brancas não eram afetadas pelo problema, o que demonstrou que a cor da pele possuía mais peso do que a renda no momento da escolha sobre a localização dos aterros. Essa constatação fez com que o reverendo Benjamin Chavez cunhasse a expressão “racismo ambiental” para designar “a imposição desproporcional – intencional ou não – de rejeitos perigosos às comunidades de cor” (PINDERHUGHES apud ACSELRAD, 2004, p. 26).

Em 1991, como resultado da I Cúpula Nacional de Lideranças Ambientalistas de Povos de Cor, realizada em Washington, foi lançado o documento “17 princípios da Justiça Ambiental”. Durante a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, o documento foi amplamente divulgado de forma que o movimento ganhou eco em diversas partes do mundo.

Para Acselad, Herculano e Pádua (2004), no Brasil, a Justiça Ambiental tem ganhado novas interpretações, indo muito além do debate acerca da contaminação química e da questão racial.

As gigantescas injustiças sociais brasileiras encobrem e naturalizam um conjunto de situações caracterizadas pela desigual distribuição de poder sobre a base material da vida social e do desenvolvimento. A injustiça e a discriminação, portanto, aparecem na apropriação elitista do território e dos recursos naturais, na concentração dos benefícios usufruídos do meio ambiente e na exposição desigual da população à poluição e aos custos ambientais do desenvolvimento (ACSELRAD; HERCULANO; PÁDUA, 2004, p. 10).

A partir de 2001, como resultado do I Colóquio Internacional sobre Justiça Ambiental, Trabalho e Cidadania, realizado no campus da Universidade Federal Fluminense em Niterói, foi criada a Rede Brasileira da Justiça Ambiental (RBJA). De acordo com essa rede, constituída por pesquisadores, sindicatos, movimentos

ambientalistas, organizações não-governamentais e movimentos populares, compreende-se por Justiça Ambiental:

O conjunto de princípios e práticas que:

a - asseguram que nenhum grupo social, seja ele étnico, racial ou de classe, suporte uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas de operações econômicas, de decisões de políticas e de programas federais, estaduais, locais, assim como da ausência ou omissão de tais políticas;

b - asseguram acesso justo e equitativo, direto e indireto, aos recursos ambientais do país;

c - asseguram amplo acesso às informações relevantes sobre o uso dos recursos ambientais e a destinação de rejeitos e localização de fontes de riscos ambientais, bem como processos democráticos e participativos na definição de políticas, planos, programas e projetos que lhes dizem respeito;

d - favorecem a constituição de sujeitos coletivos de direitos, movimentos sociais e organizações populares para serem protagonistas na construção de modelos alternativos de desenvolvimento, que assegurem a democratização do acesso aos recursos ambientais e a sustentabilidade do seu uso. (REDE BRASILEIRA DE JUSTIÇA AMBIENTAL, 2001)

Depreende-se que a justiça ambiental está calcada em quatro pilares básicos, que podem ser assim resumidos: 1) distribuição igualitária das consequências ambientais negativas decorrentes das atividades humanas; 2) equidade no acesso aos recursos naturais; 3) democracia participativa e direito à informação; 4) sustentabilidade.

Cabe salientar, por oportuno, que tais valores não estão restritos exclusivamente ao âmbito das mobilizações sociais, encontrando paralelos importantes no ordenamento jurídico pátrio. Por todo o texto constitucional percebe-se uma sucessão de princípios e garantias que dão suporte jurídico a um novo paradigma socioambiental que deve informar as políticas públicas e as ações dos particulares. O princípio da isonomia, consagrado no *caput* do art. 5º é um exemplo concreto disso.

Ainda tratando do art. 5º, dentre tantos direitos e garantias fundamentais, destaca-se a liberdade de associação (XVII), a função social da propriedade (XXIII), o direito de informação (XXXIII), o direito de petição (XXXIV, “a”) e a Ação Popular (LXXIII) como instrumentos que contribuem para o exercício da cidadania.

Saltando para o capítulo relativo ao meio ambiente, o art. 225 da Carta Magna estabelece que a ele todos têm direito, reconhecendo-o como essencial para a sadia qualidade vida das presentes e futuras gerações. Ao consagrar a solidariedade intergeracional, a Constituição não apenas impõe que sejam respeitados os direitos daqueles que ainda não nasceram, mas também solidifica o princípio da não-discriminação entre a atual geração. Isso porque, seria impossível defender o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para uma parcela da população, uma vez que tal direito apresenta-se como difuso e indivisível. Cabe salientar que a concepção de meio ambiente não fica restrita à “natureza intocada”, mas incorpora o patrimônio histórico-cultural, o meio ambiente do trabalho e o meio ambiente construído.

Especificamente no que concerne à proteção ambiental nas cidades é relevante destacar que a Constituição de 1988, influenciada pelas reivindicações do Movimento Nacional de Reforma Urbana, inaugurou novos paradigmas jurídico-urbanísticos no tratamento da propriedade urbana no país. Calcado fundamentalmente

no princípio da função social da propriedade, o ordenamento jurídico brasileiro rompeu com a clássica e ultrapassada concepção individualista de propriedade privada, que justificava poderes absolutos aos proprietários. Nos dizeres de Silva (2006),

[...] a função social manifesta-se na própria configuração estrutural do direito de propriedade, pondo-se concretamente como elemento qualificante na predeterminação dos modos de aquisição, gozo e utilização dos bens. Por isso é que se conclui que o direito de propriedade não mais pode ser tido como um direito individual. A inserção do princípio da função social, sem impedir a existência da instituição, modifica sua natureza.

Há, portanto, uma consciente opção do legislador constituinte em limitar os poderes inerentes à propriedade, condicionando-os ao benefício da coletividade. No caso, de acordo com o art. 182, § 2º, da Constituição de 1988, compete ao Plano Diretor Municipal estabelecer as condições que determinam o cumprimento da função social da propriedade. Apesar da liberdade conferida ao legislador municipal para que estabeleça o conteúdo da função social da propriedade urbana no Plano Diretor, é evidente que a interpretação do dispositivo constitucional não se pode dar isoladamente, mas sim de forma sistemática, tomando-se como elementares os demais princípios estabelecidos na própria Constituição e na legislação infraconstitucional em vigor.

Com a promulgação, em 2001, da Lei Federal nº 10.257, conhecida como Estatuto da Cidade, o Capítulo da Política Urbana da Constituição Federal foi regulamentado e a função social da propriedade urbana ganhou delineamento mais preciso, conforme artigo 2º da referida Lei:

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;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

.....
IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

.....
IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

Nota-se que o Estatuto da Cidade positivou valores que submetem a propriedade urbana não apenas a uma função social, mas a uma função socioambiental.

Sobre a cidade sustentável, Carrera (2005, p. 33-34) compreende que ela “nada mais é do que uma cidade onde se pratica, efetivamente o desenvolvimento

sustentável, com o objetivo constitucional e primordial de se garantir o sustento das gerações presentes e futuras”.

Para alguns setores ambientalistas, um dos mais perigosos vilões contra o desenvolvimento sustentável nas cidades é a população ocupante de áreas ambientalmente frágeis que ali estabelece seu local de moradia. Contudo, tratando da integração do que chama de agendas verde e marrom, Fernandes (2006) questiona se, de fato, há um conflito entre direito à moradia e meio ambiente nas cidades brasileiras. Para o autor, “trata-se de uma falsa questão: os dois são valores e direitos sociais constitucionalmente protegidos, tendo a mesma raiz conceitual, qual seja, o princípio da função socioambiental da propriedade” (FERNANDES, 2006, p. 357). A criminalização das áreas de risco deveria, portanto, reverter-se em uma análise mais crítica sobre a possibilidade de acesso à terra urbana e a efetivação do direito à moradia pela população mais pobre.

A justa distribuição dos benefícios e ônus oriundos da urbanização, em geral, é entendida como sendo a possibilidade de recuperação dos investimentos do poder público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos. Entretanto, sem abandonar essa concepção, é necessário interpretar esse princípio com um outro sentido complementar ao primeiro. A justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização impõe não apenas que toda a coletividade seja responsável pelo custeio das obras públicas e que colha de forma igualitária a valorização econômica decorrente dessas obras. Nem todos os benefícios revertem-se em valorização dos imóveis privados, havendo também ganhos para a qualidade de vida em função da preservação ambiental. É importante, assim, que toda a população possa ter acesso a áreas saudáveis e dotadas de infra-estrutura para estabelecer seu local de moradia, realizar seu lazer ou desenvolver suas atividades de trabalho.

A Justiça Ambiental, como movimento e princípio, insere-se, diante do exposto também na realidade jurídica brasileira, em especial no que tange à problemática urbana. Em função disso, o planejamento urbano e a apropriação do solo nas cidades pode ser analisada com base nos eixos centrais que compõem o conceito de Justiça Ambiental, demonstrando que não deve existir dissociação entre o direito à moradia digna e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

2 ACESSO À TERRA URBANA E O PARCELAMENTO DO SOLO EM FORTALEZA/CE

Fortaleza teve, ao longo de sua história, um forte processo de exclusão sócio-territorial, cujos reflexos são hoje inegáveis. De um lado, a cidade possui bairros integralmente dotados de infra-estrutura e serviços urbanos, mas, de outro, milhares de habitantes convivem com a falta de serviços e com a precariedade da moradia.

Segundo Rodrigues (2003), um elemento de destaque que conduz à cisão das cidades é o fato serem socialmente produzidas, mas a renda do solo é individualmente apropriada. Nesse sentido, os investimentos públicos valorizam o solo urbano, contribuindo para o aumento de seu preço e beneficiando, por conseguinte, os proprietários.

O preço da terra varia em função da apropriação privada (escassez), da procura, da localização e da infra-estrutura existente. Quanto maior for a procura por imóveis em dada região, ou quanto melhor forem as condições de vida naquela área, ou ainda quanto maiores forem os benefícios decorrentes da localização do imóvel, maior será seu preço. Como o acesso à terra se dá, em geral, por meio de compra e venda, “os que mais precisam usufruir de uma ‘cidade com serviços e equipamentos públicos’ – aqueles que têm baixos salários – compram lotes/casas em áreas distantes, onde o preço é mais baixo” (RODRIGUES, 2003, p. 22).

Impedida de ter acesso a bons imóveis pelas vias do mercado, uma parcela considerável da população busca alternativas na irregularidade através de ocupações de terra, compra de lotes em parcelamentos clandestinos e autoconstrução de suas moradias sem observância das normas de uso, ocupação e edificação do solo. Nesse sentido, diversas áreas de preservação permanente ao longo de rios, riachos, lagos e lagoas, em dunas e manguezais sofrem processos de ocupação inadequada, dando origem às chamadas áreas de risco. Hoje, Fortaleza possui 103 áreas de risco e 632 favelas. Para se ter uma idéia da dimensão econômica da exclusão socioambiental, o Senso 2000 do IBGE indica que o município possui 54.690 domicílios sem banheiro, dos quais 84,29% concentram-se na faixa de renda familiar de até 3 salários mínimos.

Fortaleza conta com um déficit habitacional de 77.615 moradias e a Região Metropolitana apresenta uma carência de 122.988 habitações (IBGE, 2000). Essa carência por moradia possui uma forte marca no que diz respeito à renda, atingindo intensamente os mais pobres. Sabe-se que mais de 80% do déficit habitacional está concentrado no grupo de famílias que possuem uma renda mensal de 0 a 3 salários mínimos. Considerando uma faixa de renda de 0 a 5 salários mínimos esse percentual chega a 90% do total.

Um dos aspectos cruciais na política pública de moradia é o debate sobre o papel do poder público e da iniciativa privada na produção de habitação de interesse social. Historicamente, o mercado imobiliário esteve preocupado em construir habitações para as classes mais abastadas, só voltando sua atenção para a habitação popular quando contratado pelo poder público para tal. Como consequência, um grande contingente excluído dos mecanismos formais de acesso à moradia busca alternativas nas ocupações irregulares, favelas e loteamentos clandestinos. Diante da baixa qualidade de vida dessa população, o poder público é pressionado a construir habitações de interesse social para suprir a falta de oferta do mercado imobiliário para os níveis de renda mais baixos. O desafio imposto aos governos municipais, portanto, é ter a capacidade de desenvolver uma política de acesso democrático à terra urbana, possibilitando que a população de baixa renda possa morar em áreas dotadas de boas condições de infra-estrutura, serviços urbanos e qualidade ambiental.

Visando à ampliação da oferta de áreas para habitação de interesse social, a Lei Orgânica do Município de Fortaleza, em seu art. 152, institui o Fundo de Terras. Conforme a Lei Municipal nº 6.541/89, o Fundo é composto por: 1) terras do patrimônio municipal, ressalvados os terrenos institucionais; 2) áreas objeto de transferência de domínio do patrimônio da União ou Estado para o município; 3) áreas decorrentes de permuta do Poder Público Municipal, dos direitos de construção, para as zonas dotadas de infra-estrutura urbana e equipamentos sociais; 4) áreas objeto de doações ou transferências para fins de implantação de programas habitacionais de interesse social; 5) áreas desapropriadas pelo Poder Público Municipal para integrarem programas

habitacionais; 6) o percentual de área exigido quando da aprovação de projetos de parcelamento (a Lei Municipal nº 6543/89 em seu artigo 3º, III, determina a necessidade de destinação de no mínimo 5% da área total objeto do parcelamento do solo, para implantação de programas habitacionais de interesse social). Os imóveis que integram o Fundo de Terras devem ser destinados à implantação de programas habitacionais de interesse social.

A determinação do percentual obrigatório de 5 % (cinco por cento) do total da área de cada loteamento estabelecido pela Lei Municipal nº 6543/89 em seu artigo 3º, inciso III, é fundamental para se ter uma política urbana mais justa, ampliando a atuação do poder público no enfrentamento das demandas por moradia popular, e efetivando a função socioambiental da propriedade, sem encargos para o erário e sem demandas judiciais.

A legislação municipal permite a opção de oferta de outra área estranha aos loteamentos em geral, em qualquer outra zona da cidade, desde que ocorra a prévia aprovação do Poder Público e seja mantida a equivalência dos seus preços de mercado. No entanto, o controle e a gestão dessa permuta deveriam, segundo a Lei Orgânica do Município de Fortaleza, ser fiscalizado e gerenciado pelo Conselho Municipal de Habitação Popular (CONHAP) e, portanto, somente aceito mediante deliberação desse Conselho. Percebe-se um avanço importante no sentido de estabelecer um controle social do Fundo de Terras municipal garantindo participação popular em seu planejamento e gerenciamento.

Considerando a proposta de inclusão, no PL 3057/2000, de mecanismo semelhante ao já aplicado em Fortaleza há quase dez anos, qual seja, um percentual dos parcelamentos que deve ser destinado a habitação de interesse social, é importante avaliar quais os aprendizados que a experiência municipal tem a oferecer.

Um primeiro problema na execução da política municipal de parcelamento do solo diz respeito ao controle social e à participação popular. O Conselho de Habitação Popular, criado por meio da Lei Municipal nº 8.214/98, encontrava-se totalmente desarticulado e inoperante até o ano de 2007. A referida lei nomeou expressamente quais as entidades que deveriam integrar o CONHAP, não havendo nenhuma previsão de processo democrático para escolha desses representantes. Em razão disso, passados quase dez anos após sua criação, algumas das entidades da sociedade civil indicadas na lei já não mais existiam. Da mesma forma, diversas secretarias municipais foram extintas e outras surgiram, não havendo previsão de sua participação. Para se ter uma idéia, a Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR), entidade de administração indireta responsável pela política habitacional do município, criada em dezembro de 2003, não tinha assento no Conselho. Tal situação fez com que o CONHAP se transformasse em uma estrutura defasada e sem capacidade de exercer suas atribuições.

Com a inoperância do Conselho, o parcelamento do solo urbano em Fortaleza passa a ser conduzido exclusivamente pelo corpo técnico sem nenhum tipo de controle social. Assim, as permutas de imóveis previstas na lei municipal para suprir a exigência de destinação de 5% dos parcelamentos para habitação de interesse social passaram a ser objeto de deliberação da Secretaria de Infra-Estrutura sem a participação do CONHAP.

No ano de 2005, início de uma nova gestão municipal, a HABITAFOR ganha mais destaque graças ao preocupante déficit habitacional. Há, assim, mais investimentos na área habitacional e Fortaleza começa a desenvolver uma política mais consistente. Nesse contexto, ao se planejar a construção de novos conjuntos habitacionais, os imóveis constantes do Fundo de Terras tomariam um papel estratégico. Contudo, a ausência de controle social no parcelamento do solo, fez com que inúmeras permutas de imóveis fossem aprovadas, transformando o que deveria ser excepcional em regra. Boa parte das terras provenientes de doação dos loteadores não integravam seus loteamentos, localizando-se, em geral, em áreas distantes, com dificuldade de acesso, infra-estrutura precária e condições ambientais impróprias.

O gerenciamento das permutas por parte do corpo técnico do município não foi capaz fiscalizar adequadamente os imóveis doados. Não apenas pela quase inexistência de fiscais na prefeitura, mas também em virtude de uma visão de urbanização segregadora, as gestões municipais anteriores haviam colaborado fortemente para a cisão da cidade.

Não havia e ainda não há, em Fortaleza, um plano municipal de habitação, o que dificulta a execução articulada das diversas ações nessa área. Da mesma forma, o crescimento da cidade não é planejado por meio de um plano de expansão urbana, ficando a critério do mercado definir onde e quando deverão ocorrer os novos parcelamentos.

A previsão de destinação obrigatória de 5% da área dos loteamentos para habitação de interesse social, embora represente uma medida considerada avançada, não proporcionou mudanças na configuração excludente do crescimento urbano de Fortaleza. A maior parte da população continua residindo em condições de irregularidade, pois não consegue ter acesso à terra pelas vias formais do mercado. A ação direta do município na construção de habitações também não se revela capaz de integrar a população mais pobre à cidade formal, já que as terras que dispõe estão localizadas nas bordas da cidade ou em regiões com infra-estrutura precária.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS: ACESSO A TERRA E (IN)JUSTIÇA AMBIENTAL

Em razão da segregação sócio-espacial verificada nas cidades, e com mais veemência nas grandes metrópoles, a população mais pobre fica desprovida não somente dos serviços básicos de infra-estrutura e equipamento urbanos. Sofre também com a ausência de condições dignas de moradia, encontrando, em muitas situações, uma única alternativa: ocupar irregularmente áreas insalubres. Tais áreas são associadas à vulnerabilidade da população às condições ambientais, posto que, em geral, são localizadas em margens de rios e lagoas, encostas de morros, áreas de mangue ou formações de dunas.

Diante dessa constatação, Guerra e Cunha (2005, p. 27) concluem que “os problemas ambientais (ecológicos e sociais) não atingem igualmente todo o espaço urbano. Atingem muito mais os espaços físicos de ocupação das classes sociais menos favorecidas do que os das classes mais elevadas”. No caso de Fortaleza, as 103 áreas de risco evidenciam tal realidade.

Resgatando os quatro eixos que integram o conceito de Justiça Ambiental, percebe-se que o crescimento urbano no caso em estudo conduz a uma cidade injusta que submete uma parcela da população a condições ambientais degradantes de maneira desproporcional. Com efeito, de forma alguma há equidade no acesso da população aos recursos ambientais, às áreas de lazer, aos espaços públicos ou à terra urbanizada.

No que diz respeito à democracia participativa e ao acesso à informação, a experiência do CONHAP demonstra que as gestões municipais não apresentavam nenhum esforço em manter o controle social. Recentemente, o Conselho foi reestruturado, Conferências da Cidade foram realizadas em consonância com as Conferências Nacionais e tem havido uma maior abertura para o diálogo com os movimentos sociais. Os avanços, contudo, são recentes se comparados aos anos em que a cidade foi esteve desprovida de um planejamento democrático. Seus efeitos são ainda tímidos no que diz respeito à ampliação da oferta de terra urbana para as camadas de mais baixa renda da população.

Por fim, a sustentabilidade urbana, considerada pelo Estatuto da Cidade como sendo o acesso “à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”, está longe de ser alcançada.

O intento do presente artigo foi trazer contribuições para o debate da revisão da legislação federal de parcelamento do solo, especificamente no que diz respeito à exigência de destinação de percentual obrigatório dos parcelamentos para habitação de interesse social. A visão aqui apresentada não deve ser compreendida como uma crítica a tal mecanismo, mas um alerta sobre como os municípios devem implementar essa medida. A participação popular é, assim, um componente central que deve ser fortalecido para que haja democratização do acesso à terra.

Uma segunda contribuição foi a tentativa integrar a concepção de Justiça Ambiental na análise do crescimento urbano. O intuito é de demonstrar que as agendas da moradia e do meio ambiente não são conflitantes, mas complementares.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. Justiça Ambiental: ação coletiva e estratégias argumentativas. In: ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto (org.). **Justiça Ambiental e Cidadania**. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Fundação Ford, 2004.

ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto. A Justiça Ambiental e a Dinâmica das Lutas Socioambientais no Brasil: uma introdução. In: HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto (org.). **Justiça Ambiental e Cidadania**. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Fundação Ford, 2004.

CARRERA, Francisco. **Cidade Sustentável**: utopia ou realidade? Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

FERNANDES, Edésio. **A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil**. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (org.). *Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FERNANDES, Edésio. **Preservação Ambiental ou Moradia? Um falso conflito**. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (org.). *Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FÓRUM NACIONAL DA REFORMA URBANA. **Boletim do FNRU Sobre a Revisão da Lei de Parcelamento do Solo**. 2008. Disponível em: <http://www.forumreformaurbana.org.br/_reforma/pagina.php?id=2149>. Acesso em: 15.09.2008.

GUERRA, Antônio José Teixeira; CUNHA, Sandra Baptista da. **Impactos ambientais urbanos no Brasil**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico: Brasil, 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

PINDERHUGHES, Rachel. The Impact of Race on Environmental Quality: an empirical and theoretical discussion. In: **Sociological Perspectives**. v. 39, n. 2, 1996.

REDE BRASILEIRA DE JUSTIÇA AMBIENTAL. **Manifesto de Lançamento da RBJA**. 2001. Disponível em: <http://www.justicaambiental.org.br/_justicaambiental/pagina.php?id=229>. Acesso em: 18.06.2008.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas Cidades Brasileiras**. 10. ed. São Paulo: Contexto, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.