



Caderno CRH

ISSN: 0103-4979

revcrh@ufba.br

Universidade Federal da Bahia

Brasil

de Pontes Gondim, Linda Maria

MEIO AMBIENTE URBANO E QUESTÃO SOCIAL: habitação popular em áreas de preservação  
ambiental

Caderno CRH, vol. 25, núm. 64, enero-abril, 2012, pp. 115-130

Universidade Federal da Bahia

Salvador, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=347632187009>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe , Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

## **MEIO AMBIENTE URBANO E QUESTÃO SOCIAL: habitação popular em áreas de preservação ambiental**

*Linda Maria de Pontes Gondim\**

O artigo discute a relação entre cidade e meio ambiente como questão pública, face à multiplicação das ocupações de áreas de preservação ambiental por moradias de baixa renda. Embora o meio ambiente seja parte integrante, e não mero “cenário” da vida social, é recente o reconhecimento da dimensão ecológica da questão urbana. A discussão é feita à luz do caso de uma favela de Fortaleza, localizada em área de preservação permanente. Um projeto da Prefeitura para remover seus moradores para um conjunto nas proximidades atraiu novos ocupantes, cuja retirada imediata da área foi exigida pelo Ministério Público. Face à insuficiência de recursos para garantir habitação aos “invasores”, sua remoção engendrou um dilema ético e social, contrapondo o direito à habitação ao direito ao meio ambiente saudável.

**PALAVRAS-CHAVE:** meio ambiente, habitação, questão social, favela.

Este artigo discute as consequências, em termos teóricos e empíricos, da maior visibilidade adquirida pela relação entre cidade e meio ambiente, face à crescente ocupação, para fins habitacionais, de áreas de preservação ambiental. Tal questão tem suscitado conflitos entre os direitos à moradia e ao meio ambiente saudável, pelos quais se mobilizam diferentes atores sociais: moradores de baixa renda, movimentos sociais, organizações não governamentais e agentes do Estado. Esses últimos exercem múltiplos papéis, expressando o caráter complexo e diferenciado da organização estatal em suas diversas esferas de atuação (poderes executivo, legislativo e judiciário; níveis federal, estadual e municipal). Nesse âmbito, o Ministério Público tem sido um dos agentes de maior destaque, pois dispõe de autonomia e recursos para atuar como defensor dos “direitos coletivos” ou “difusos”.<sup>1</sup>

\* Doutora em Planejamento Urbano e Regional. Professora do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Ceará.

Av da Universidade, 2996 – 1º andar – Benfica. Cep: 60020-181. Fortaleza – Ceará – Brasil. lindagondim@uol.com.br

<sup>1</sup> Interesses ou direitos difusos são os “... transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”; in-

A primeira parte do texto mostra como a gênese da questão habitacional nas grandes cidades precedeu o reconhecimento do meio ambiente como objeto de políticas públicas. Isso só viria a acontecer a partir da década de 1970, sem que a questão ambiental fosse articulada aos problemas urbanos. O uso da propriedade imobiliária urbana em desacordo com sua função social levou à escassez de terra urbanizada e à falta de acesso dos pobres ao mercado imobiliário formal. Em consequência, multiplicaram-se os assentamentos irregulares, particularmente em áreas de preservação ambiental, o que contribuiu para explicitar os vínculos entre o espaço urbano e a questão do meio ambiente.

Essas questões são discutidas empiricamente, na segunda parte do texto, mediante um estudo de caso relativo à favela do Pau Fininho,<sup>2</sup> situada em área de preservação

teresses ou direitos coletivos são também transindividuais e indivisíveis, mas seus titulares são grupos, categorias ou classes de pessoas “... ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base.” (Lei n.º 8078, de 11 de setembro de 1990 – Código de Defesa do Consumidor, art. 81, parágrafo único, incisos I e II).

<sup>2</sup> O estudo de caso é parte de pesquisa apoiada pelo CNPq.

permanente, às margens da lagoa do Papicu e nas dunas adjacentes, localizada em Fortaleza (CE). Como será visto, um projeto de relocação dos moradores da favela para um conjunto habitacional, a ser construído nas proximidades pela Prefeitura Municipal de Fortaleza – PMF –, motivou nova ocupação das dunas por cerca de 200 famílias, que reivindicavam inclusão no projeto. O Ministério Público Estadual iniciou uma Ação Civil Pública – ACP – para que a Prefeitura retirasse esses novos ocupantes da área, já que não havia recursos suficientes para incluí-los como beneficiários do projeto habitacional. A análise dos desdobramentos da ACP evidencia o conflito entre o direito à habitação e o direito ao meio ambiente saudável, cujo resultado foi a prevalência desse último.

A pesquisa, realizada em 2007, utilizou dados quantitativos sobre a ocupação, provenientes da Fundação para o Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza – HABITAFOR–, e informações obtidas em peças processuais e outros documentos, bem como em jornais locais. Na análise dos dados, optou-se por uma metodologia qualitativa, de modo a possibilitar a análise em profundidade de uma situação microssociológica, situando-a em uma problemática abordada no âmbito macrossociológico – a relação entre meio ambiente e habitação, tal como se expressa no conflito socioambiental que envolveu o Poder Público e os moradores da favela do Pau Fininho.

## **CIDADE, HABITAÇÃO E MEIO AMBIENTE**

### **A questão habitacional e a questão ecológica**

Historicamente, a negação do direito à habitação foi a tônica da expansão das cidades brasileiras, marcadas pela segregação social e espacial. A expressão mais notória desse processo tem sido o incremento da população residente em favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais deteriorados, geralmente localizados na periferia urbana ou em áreas ambientalmente

vulneráveis. A questão da moradia nos grandes centros urbanos assumiu grande visibilidade a partir das décadas de 1960 e 1970, quando a atuação governamental, por meio do Banco Nacional da Habitação – BNH – contribuiu decisivamente para o modelo de urbanização segregadora. A solução padronizada de financiar grandes conjuntos habitacionais em áreas distantes ou com pouca acessibilidade aos centros de emprego, comércio e serviços não logrou assegurar aos pobres o acesso à habitação digna. Assim, o problema e a crítica às suas supostas soluções atraíram cada vez mais a atenção de estudiosos do urbano e de formuladores de políticas públicas, constituindo o campo temático da habitação nas ciências sociais no Brasil (Valladares, 1983). A garantia da posse da terra e a melhoria das condições habitacionais nas favelas e nos bairros periféricos (acesso à água e ao saneamento, serviços e equipamentos públicos como creches, escolas, postos de saúde e outros) estavam na pauta de reivindicações dos movimentos sociais que adentraram a cena política na esteira do incipiente processo de “abertura” do regime militar, em fins da década de 1970.

Paralelamente, outra questão passou a ocupar a agenda governamental e técnica do País: o meio ambiente, sobretudo no que diz respeito à poluição do ar, da terra e das águas pela atividade industrial (Monosowski, 1989). Entretanto, a articulação entre a problemática ambiental e a questão urbana era tênue, expressando uma clivagem epistemológica: a concepção do meio ambiente como domínio da natureza e a de cidade como produto cultural, ou seja, fruto da ação humana.

A relação entre natureza e sociedade, muitas vezes subsumida no binômio campo e cidade, permeia todo o pensamento ocidental (Williams, 1990). No entanto, a ecologia humana, como ramo da biologia, deu seus primeiros passos no início do século XX. O próprio termo *ecologia*<sup>3</sup> é um neologismo criado em 1866, mais

<sup>3</sup> A palavra *ecologia*, formada pelos vocábulos gregos *oikos* e *logo*, significa “ciência do habitat” e foi criada por Ernst Haeckel, discípulo de Darwin (Acot, 1990, p.27-28).

de duas décadas após a publicação de *A classe trabalhadora na Inglaterra*, no qual Engels ([1845] 2008) descrevia as abjetas condições sanitárias das primeiras cidades industriais. O trabalho de Engels foi baseado em relatórios elaborados por comissões integradas por reformadores sociais e médicos higienistas sobre as condições de moradia da época e as patologias sociais que lhes eram associadas (epidemias, delinquência, prostituição, alcoolismo etc.), cuja solução estaria muito além do alcance de práticas filantrópicas. Nascem daí o urbanismo e o planejamento urbano modernos, como tentativas de solucionar tais problemas em termos “técnicos” (Topalov, 1996).

Por seu turno, a definição do meio ambiente como questão pública, não restrita ao meio científico, teria de aguardar até a década de 1970 – mais precisamente, até 1972, quando se realizou, em Estocolmo, a Primeira Conferência Internacional sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Esse evento tem sido apontado como marco do reconhecimento, por órgãos internacionais, das consequências do crescimento econômico para o meio ambiente e a qualidade de vida dos seres humanos (Randolph; Bessa, 1993).<sup>4</sup> Assim, enquanto os problemas urbanos deram origem a novos campos do saber (urbanismo, planejamento urbano, sociologia e geografia urbanas e outros), a trajetória da questão ambiental foi inversa: seu reconhecimento, no campo científico, precedeu a sua transformação em “questão pública”, cuja definição passou a ser objeto de disputas políticas por diversos agentes, inclusive cientistas sociais e os atores leigos.

Por ocasião da Segunda Conferência Internacional sobre Meio Ambiente (ECO-92), realizada no Rio de Janeiro, a preocupação com temas ecológicos passa a integrar a pauta dos mais diversos agentes, engendrando ou dando maior visibilidade a órgãos governamentais, movimentos sociais, ONGs e partidos políticos.

<sup>4</sup> Na ocasião, o Brasil defendeu uma posição divergente, conferindo prioridade à superação da pobreza e (re)afirmando, com o sinal trocado, a dicotomia entre os interesses da sociedade e a preservação da natureza.

Assim, o meio ambiente se tornou praticamente uma “unanimidade” (Randolph; Bessa, 1993, p.73). Ressalte-se que tal unanimidade refere-se apenas ao reconhecimento do tema como relevante, uma vez que as opiniões sobre as causas, soluções e mesmo sobre o grau de importância dos problemas ambientais continuam quase tão variadas quanto as espécies de seres vivos.

A pluralidade de pontos de vista decorre tanto da complexidade do tema como da multiplicação de fóruns em que é tratado: políticas públicas, atuação de órgãos governamentais e não governamentais, disputas políticas dentro do governo (entre o Executivo e o Judiciário, e entre agências ambientais e órgãos voltados para o desenvolvimento econômico), entre governos e movimentos ecológicos, entre grupos sociais com interesses diferenciados... Em todos esses fóruns, a mídia se faz presente como um dos mais importantes articuladores de interesses.

Do ponto de vista jurídico, a legislação ambiental brasileira, aprovada em 1981 e aperfeiçoada pela Constituição de 1988, trouxe inovações cruciais ao atribuir ao Ministério Público a função de defensor dos direitos coletivos e difusos. Após a aprovação do Estatuto das Cidades, em 2001, o MP passou a interferir com mais vigor, assumindo a iniciativa de promover ações para garantir tanto a proteção ao meio ambiente, como a ordem urbanística, na qual se inclui a função social da propriedade urbana.

### **A propriedade fundiária urbana e a questão ambiental**

A questão fundiária está por trás da insustentabilidade ambiental e da falta de equidade que caracterizam o uso e a ocupação do solo nas cidades brasileiras. A dificuldade de acesso à terra urbanizada, em particular, pode ser considerada o núcleo do problema da habitação de baixa renda no Brasil e em outros países da América Latina. Tal dificuldade leva à ocupação e à degradação de áreas ambientalmente vulneráveis, mes-

mo que elas estejam protegidas pela legislação ambiental e urbanística.

O processo de produção do espaço urbano tem sido fortemente condicionado pelos interesses individualistas dos seus agentes mais poderosos, entre os quais se destacam os empresários do setor imobiliário. A atuação desses empresários, muitas vezes predatória e especulativa, é favorecida pela concepção privatista da propriedade fundiária, que tem prevalecido no ordenamento jurídico brasileiro e entre os operadores do direito. Ainda que a função social da propriedade tenha sido incluída já na Constituição Federal de 1934, seu conteúdo não se contrapunha à concepção individualista, pois apenas legitimava algumas intervenções do Estado, tais como desapropriação (mediante prévio e justo pagamento em dinheiro) e edição de normas para a construção e ocupação de edificações, visando à salubridade e segurança. Permanecia, assim, o princípio da “inviolabilidade” da propriedade privada. Sómente a Constituição Federal de 1988 criou condições para a efetivação da função social da propriedade, ao relacioná-la com outros instrumentos de direito urbanístico: usucapião especial urbano (art.183), parcelamento e edificação compulsórios e desapropriação com pagamento em títulos do Tesouro Nacional (art.182). A utilização desses instrumentos, porém, ficou condicionada à edição de uma lei federal que estabeleceria as diretrizes gerais para a política de desenvolvimento urbano, a ser executada pelos Municípios. A eles caberia estabelecer, por intermédio do plano diretor (obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes), as “exigências fundamentais de ordenação da cidade” e, consequentemente, as condições para que a propriedade urbana cumprisse sua função social (art. 182 da CF/1988).

Não é por acaso que o Legislativo demorou mais de 12 anos para aprovar a lei prevista pela Constituição, que viria a se chamar Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257, de 10/07/2001). Edésio Fernandes (2002, p.35) atribui essa demora a interesses do setor imobiliário:

Embora frequentemente [sic] mascarada por discussões aparentemente técnicas e legalistas acerca do projeto de lei e da lei efetivamente aprovada, o que sempre esteve em jogo durante o longo processo de discussão sobre a nova lei – dentro e fora do Congresso Nacional – era, e ainda é, a forte resistência dos grupos conservadores ligados ao setor imobiliário à nova concepção, proposta pela Constituição Federal e consolidada pelo Estatuto da Cidade, dada ao direito de propriedade imobiliária urbana, qual seja, o princípio constitucional da função social da propriedade urbana e da cidade.

Mesmo depois da aprovação do Estatuto da Cidade, a utilização dos instrumentos de controle da propriedade fundiária urbana permaneceu limitada (Santos Jr; Montandon, 2011). Na ausência de políticas públicas para tornar o uso e a ocupação do espaço urbano compatíveis com a justiça social e os requisitos do meio ambiente sustentável, a questão habitacional tem se revelado quase intratável. É verdade que, mesmo antes da aprovação do Estatuto da Cidade, foram implementadas múltiplas e diversificadas políticas habitacionais, incluindo a urbanização de favelas. Entretanto, tais políticas têm sido incapazes de deter o crescimento de assentamentos informais com precárias condições de habitabilidade:

Já é considerável a experiência brasileira de urbanização de assentamentos informais, produto de uma profunda inflexão na política habitacional brasileira operada no início da década de 1980, quando o Estado reconhece a favela como solução habitacional legítima ao alcance dos pobres. Poucos avanços, no entanto, se têm registrado na luta contra a persistente *reprodução* da moradia precária e informal e contra o permanente aumento de populações sem acesso à terra urbanizada, e as dificuldades são recorrentes nos programas de titularidade e na questão da recuperação de custos (Furtado; Jorgensen, 2008, p.7).

Na raiz desse insucesso estão não tanto os custos da construção de moradias, mas a tendência à valorização do solo, que se expressa no incremento dos preços dos imóveis em níveis acima da inflação. Ainda que muitos bens de consumo industrializados tenham se tornado acessíveis aos trabalhadores – como é o caso de celulares, eletrodomésticos e materiais de cons-

trução –, a aquisição e mesmo o aluguel de um imóvel em área incluída no mercado imobiliário formal apresentam preços proibitivos para as famílias de baixa renda (Furtado; Jorgensen, 2008).

A tendência altista dos preços imobiliários decorre de dois fatores. O primeiro deles, atuante também em países desenvolvidos, diz respeito a uma característica própria do solo como bem econômico: sua escassez, que tende a se tornar maior à medida que as cidades crescem. O segundo fator explicativo dos altos preços praticados no setor imobiliário é específico de países tardivamente industrializados: trata-se da concepção de propriedade imobiliária como principal forma de “poupança” ou “investimento”, em decorrência de políticas econômicas sujeitas a mudanças imprevisíveis, da fragilidade dos mercados de capitais e da ameaça de inflação. Nesse quadro, o ordenamento jurídico-político, ao considerar a propriedade privada como inviolável, torna a aquisição de imóveis verdadeira garantia contra a instabilidade econômica e a precariedade dos programas de segurança social. (Furtado; Jorgensen, 2006).

No que diz respeito à escassez do solo urbano, trata-se de algo diverso do que ocorre com outros bens econômicos, cuja oferta, idealmente, pode aumentar em resposta a um incremento da demanda (no modelo da competição perfeita). Tal não pode ocorrer com a terra urbana, porque o principal determinante do seu valor é a localização, o que torna cada parcela de solo única em relação às demais. Evidentemente, investimentos públicos e privados em obras e serviços podem “criar” terrenos urbanizados, provendo certas áreas da cidade de infraestrutura (redes de água, esgoto, iluminação pública etc.), serviços e equipamentos urbanos (coleta de lixo, escolas, postos de saúde, parques e praças, centros culturais, *shopping centers* etc.). Uma alternativa é melhorar a acessibilidade a áreas já dotadas dessas benfeitorias, o que se traduz em boas condições do sistema viário e disponibilidade de transporte público. No entanto, são escassos os recursos do Poder Público nos países

de industrialização tardia, o que leva à concentração de investimentos nas áreas habitadas pelos grupos com maior poder de pressão econômica ou política. Ao mesmo tempo, é o setor privado o principal indutor de investimentos capazes de (re)produzir terrenos com proximidade ou acessibilidade aos locais que concentram oportunidades de empregos, comércio, serviços e amenidades, como proximidade do mar e de áreas verdes.

A procura por terra para fins residenciais depende das vantagens objetivas e subjetivas proporcionadas pelas características da localização e do terreno: além da acessibilidade aos centros de comércio e serviços, as decisões locacionais das famílias consideram a quantidade de espaço disponível, a densidade populacional da área e a proximidade de grupos com características socioeconômicas ou étnicas diversas das suas. Diferentes classes sociais atribuem pesos diferenciados a esses fatores. Nas cidades norte-americanas, a presença dos pobres e de minorias étnicas nas áreas centrais é explicada pela prioridade que eles conferem à acessibilidade, de modo a minimizar o custo e o tempo de transporte. Já a classe alta e a classe média, cuja mobilidade é maior graças ao uso de transporte individual, preferem localizações distantes do centro da cidade, por priorizarem a disponibilidade de espaço e, consequentemente, menores densidades de ocupação (Jorgensen, 2008). Há também preferência por vizinhanças mais homogêneas, em termos das características socioeconômicas ou étnicas de seus moradores.

Nas cidades latino-americanas, esse modelo não é aplicável, uma vez que a infraestrutura, os serviços e equipamentos urbanos são muito desigualmente distribuídos no espaço, concentrando-se no centro e em bairros próximos. A periferia precariamente servida é deixada aos pobres, o que acarreta elevados custos de transporte em termos de tempo e dinheiro. A provisão de infraestrutura é parcial, mas não aleatória, pois

... atinge na maioria das vezes as mesmas áreas cumulativamente, ou visa à expansão dessas áreas das cidades. Como demonstram variados es-

tudos em cidades latino-americanas desde os anos oitenta, as áreas beneficiadas são prioritariamente as que satisfazem majoritariamente as premissas da existência de mercados formais organizados, propriedades legalmente definidas, a concentração espacial de poder econômico e político, a população de mais alta renda e os mais altos valores da terra urbana. Por contraste, as áreas que não possuem infraestrutura básica concentram os mercados informais de terras, os loteamentos irregulares e os assentamentos informais, a população de baixa renda, as áreas não cadastradas, as áreas de propriedade ambígua, etc. (Furtado; Jorgensen, 2006, p.4).

A valorização da terra nas cidades, portanto, tem estreita relação com a renda dos compradores e a relativa escassez das localizações preferidas. Contudo, a definição de uma “boa localização” decorre não apenas de prioridades estabelecidas em função da renda dos compradores, como de estratégias de sobrevivência das famílias, as quais se transformam ao longo do seu ciclo de vida. Assim, num primeiro momento, recém-migrantes podem optar por moradia de aluguel em favelas com localização mais próxima a áreas onde possam trabalhar. À medida que a renda familiar melhore, a tendência provável é preferir a segurança de adquirir um terreno em loteamento periférico.

Do lado da oferta, os principais fatores determinantes do valor dos terrenos são: a legislação municipal de uso e ocupação do solo, que impõe restrições ao direito de construir (taxa de ocupação dos terrenos, afastamentos, tamanho mínimo do lote etc.) e ao destino das edificações (uso residencial, comercial, misto etc.) e a expectativa dos proprietários quanto à valorização dos seus terrenos, a qual pode levar à sua retenção especulativa. Essa última, por sua vez, é associada a possibilidades de alterações na legislação urbanística, no sentido de permitir usos mais rentáveis (por exemplo, comércio em relação à habitação), ou parâmetros de ocupação mais permissivos, como, por exemplo, maior adensamento e gabarito mais alto dos edifícios.

A especulação imobiliária é associada também à expectativa de valorização dos terrenos

em decorrência de investimentos privados ou públicos para a oferta de comércio, serviços, infraestrutura – principalmente viária – e transportes. Tais investimentos contribuem sobremaneira para valorizar os imóveis e a renda daí decorrente é apropriada quase que exclusivamente pelos proprietários. Isso porque, em primeiro lugar, os impostos sobre a propriedade tendem a ser baixos, especialmente o imposto predial. Em segundo lugar, os governos locais têm sido incapazes de implementar medidas, como a contribuição de melhoria, para a recuperação de mais-valias, auferidas pelos proprietários em consequência da provisão de infraestrutura pelo setor público (Furtado; Jorgensen, 2006; 2008). Se, por um lado, a propriedade privada de imóveis urbanos gera benefícios privados e malefícios coletivos, por outro lado, os proprietários não contribuem de forma equitativa, por meio do pagamento de impostos, para que o Poder Público disponha de recursos para minorar a escassez de terrenos servidos. Mais uma vez, prevalece a visão liberal-conservadora, que ignora a função social da propriedade.

### **A insustentabilidade das cidades brasileiras**

Segundo estudo patrocinado pelo Ministério das Cidades, realizado a partir de dados do censo de 2000, existem, no Brasil, mais de 12 milhões de famílias que residem em assentamentos precários (Marques, 2007, p.314). Trata-se de favelas, loteamentos irregulares ou clandestinos e conjuntos habitacionais deteriorados, geralmente situados em áreas pouco atrativas para o mercado imobiliário formal, ou proibidas para a ocupação: periferias distantes, encostas de morros ou dunas, margens de rios, lagoas ou represas etc. São marcantes as deficiências nas condições de habitabilidade desses assentamentos, incluindo serviços e equipamentos urbanos insuficientes ou de má qualidade (em particular, o saneamento básico), construções em desacordo com normas de salubridade e segurança, por

vezes feitas com materiais não permanentes, arruamento e acessos irregulares, áreas públicas sem demarcação ou inexistentes etc. Os moradores são de famílias com baixa renda e precária inserção no mercado de trabalho formal, muitos deles desempregados. A relação predatória com o meio ambiente agrava as condições de vida dessa população, que, em muitos casos, fica sujeita a riscos de inundações, desabamentos, deslizamentos de encostas e outros.

Até os anos 1970, a temática ambiental não se fazia presente no debate sobre a questão habitacional no Brasil, que era marcado pela dicotomia urbanização *versus* remoção de favelas. Essa última alternativa prevalecia na política habitacional implementada com recursos do Banco Nacional de Habitação – BNH – fortemente criticada nos meios acadêmicos e profissionais por seu caráter autoritário e pela produção ou reforço de exclusões sociais e espaciais. Defendia-se, como solução mais adequada, a urbanização de favelas, caracterizada por um conjunto de intervenções que aproveitassem, no todo ou em parte, o traçado existente dos assentamentos precários, modificando-o apenas na medida em que fosse necessário para a abertura de acessos e vias de circulação, provisão de espaços e equipamentos públicos (praças, escolas, postos de saúde etc.) e instalação de infraestrutura e serviços urbanos (redes de água, esgoto, energia elétrica, drenagem etc.).

Se, durante o regime militar, as críticas ao modelo adotado pelo BNH e as alternativas propostas tiveram efeito limitado sobre as políticas habitacionais implementadas por diferentes níveis de governo, a partir de meados da década de 1980, a situação começaria a se modificar. Embora as favelas tenham continuado a ser estigmatizadas como áreas “marginais” e redutos da violência urbana, diversos fatores fizeram com que a erradicação em massa deixasse de ser vista como “solução final” (Machado da Silva, 2002): o evidente fracasso da política de remoções, o processo de favelização das grandes e médias cidades, atingindo, inclusive, os próprios conjun-

tos habitacionais, e as mudanças na cultura política decorrentes de pressões dos movimentos sociais. Entre esses fatores, destaca-se a ênfase nos direitos de cidadania e na função social da propriedade urbana, consagrados na Constituição Federal de 1988.

Após a aprovação do Estatuto da Cidade, a regularização fundiária e urbanística dos assentamentos informais tornou-se o paradigma dominante nas políticas habitacionais, ainda que a remoção de favelas não tenha sido descartada. Vale salientar que essa mudança de paradigma encontra respaldo na atuação de instituições internacionais, como pode ser constatado na recomendação da UN-Habitat (2003, p.28), no sentido de que a urbanização de favelas (“*in-situ slum upgrading*”) seja a norma, e o reassentamento de seus moradores só ocorra em casos excepcionais (situações de risco, por exemplo) e seja realizado em área próxima.

Se as formas de abordar a questão foram alteradas, o mesmo não pode ser dito a respeito dos fatores estruturais que condicionam a produção da moradia de baixa renda. Mesmo com os avanços na concepção da propriedade privada advindos do efetivo reconhecimento de sua função social, são limitadas as possibilidades de correção das desigualdades espaciais resultantes da concentração de serviços e equipamentos públicos nas áreas urbanas ocupadas pela população mais afluente. De um lado, políticas redistributivas deparam-se com a histórica escassez de recursos do Poder Público para atender ao conjunto da cidade, o que reforça a tendência concentradora dos investimentos públicos e privados, já mencionada. De outro lado, há as ações especulativas do mercado imobiliário, que elevam os preços dos imóveis na medida em que retêm terrenos localizados em áreas dotadas de infraestrutura e com maior acessibilidade a serviços e equipamentos urbanos. Aos pobres, como foi dito, restam as periferias ou as áreas impróprias para a ocupação, inclusive aquelas declaradas como de proteção ambiental.

Nesse contexto, a nova política habitacional

que se delineia no Brasil a partir do primeiro governo do Presidente Lula, fomentada pelo Ministério das Cidades, enfrenta limitações decorrentes do seu enfoque basicamente “curativo”, que tem se mostrado insuficiente para prevenir a formação de novos assentamentos precários, e mesmo o crescimento e a deterioração daqueles já urbanizados ou em vias de urbanização. Essa problemática ficará evidente na análise do caso de uma favela localizada em área de risco, em Fortaleza, o qual será objeto do próximo item.

### **DIREITO À HABITAÇÃO E DIREITO AO MEIO AMBIENTE EM CONFLITO: a APP da Lagoa do Papicu e a favela do Pau Fininho<sup>5</sup>**

Fortaleza, atualmente com cerca de 2,5 milhões de habitantes, cresceu de forma intensa e desordenada, sem fugir à regra das metrópoles brasileiras. Na década de 1930, registra-se o surgimento das primeiras favelas, sendo as maiores a do Pirambu, situada nas dunas da faixa litorânea oeste, próxima à zona industrial, e a do Lagamar, nas proximidades do Rio Cocó, o qual constitui o principal recurso hídrico da Baía Metropolitana de Fortaleza (Benevides, 2009). A partir das décadas de 1960 e 1970, começou a expansão periférica, fomentada pela construção de grandes conjuntos habitacionais financiados pelo BNH. A população favelada continuava a crescer num ritmo bem mais intenso do que os programas de remoção implementados pelos Governos Federal, Estadual e Municipal. Novas favelas surgiam, em geral ocupando áreas destinadas a ruas e praças, ou em terrenos pertencentes ao Poder Público. Note-se que, anteriormente aos anos 1980, a maioria dos assentamentos precários não se localizava em áreas consideradas de risco (Benevides, 2009).

<sup>5</sup> Os dados e informações utilizados neste item foram coletados para a pesquisa *Direito à cidade e regularização de assentamentos precários*, a qual, desde 2009, vem sendo realizada pela autora, com o apoio do CNPq.

Mudanças na conjuntura política autoritária e pressões dos movimentos sociais, sobretudo a partir de 1979, levaram à adoção de programas de urbanização de favelas, inclusive pelo Governo Federal. Paralelamente, continuou a construção de conjuntos habitacionais, mas em menor escala, após a extinção do BNH, ocorrida em 1985. De um modo geral, os programas habitacionais, inclusive aqueles com maior participação do Estado e da Prefeitura, não foram capazes de alterar o quadro de exclusão espacial vigente na cidade. Tanto é que o número de favelas cresceu de 313, em 1991, para mais de 600, em 2000 (Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2003, p.75). Estudo patrocinado pelo Ministério das Cidades constatou que mais de 27% dos domicílios de Fortaleza estão localizados em assentamentos precários, onde reside uma população de mais de 600 mil pessoas (Marques, 2007, p.87-88).

Em 2005, toma posse como prefeita a candidata do Partido dos Trabalhadores, apoiada por movimentos sociais e ONGs atuantes em favelas e bairros periféricos de Fortaleza. A nova administração comprometeu-se a executar a política habitacional aprovada por lei municipal no final da gestão anterior, implantando, para tanto, a Fundação para o Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (Habitafor). Entre as ações previstas, incluíam-se a construção de novos conjuntos habitacionais, a regularização dos existentes e a urbanização ou remoção de assentamentos precários, com prioridade para os 105 então situados em áreas de risco. Um desses foi a favela do Pau Fininho.

### **A ocupação das margens da Lagoa do Papicu: da regularização planejada à remoção imprevista**

A formação da favela do Pau Fininho iniciou-se na década de 1980, com a ocupação de terrenos situados nas proximidades da Lagoa do Papicu, localizada no bairro de mesmo nome, onde predominam residências de classe média e alta. Os primeiros moradores da favela estabele-

ceram-se em algumas quadras das ruas Pereira de Miranda, Joaquim Lima e Desembargador Lauro Nogueira, que se conectam com outras vias do bairro. Em 1998, o Governo do Estado, através da Secretaria de Infraestrutura do Ceará, removeu 83 famílias para um conjunto habitacional situado num bairro próximo, a fim de possibilitar o prolongamento de duas ruas. No mesmo ano, o governo estadual delimitou a APP da Lagoa do Papicu (Decreto n.º 25.276, de 30/11/1998), onde a legislação ambiental proíbe qualquer tipo de edificação. Entretanto, permaneceram no local os moradores não contemplados com novas habitações e várias famílias beneficiadas que venderam suas casas e retornaram à favela.<sup>6</sup>

Em 2002 – quatro anos depois da intervenção do governo estadual – moradores do bairro do Papicu denunciaram ao Ministério Público Estadual a deterioração das obras de urbanização realizadas, o aterrramento e a construção de casas nas margens da Lagoa e a consequente degradação ambiental. Nessa ocasião, o MP limitou-se a enviar comunicações aos órgãos estaduais e municipais envolvidos, o que não teve efeitos práticos. Tanto que, em 2003, levantamento realizado pela Defesa Civil do Estado encontrou 73 famílias – número que rapidamente cresceu para 150 – assentadas na APP (Estado do Ceará, 2007, p.194).

Em 2006, a Favela do Pau Fininho foi escolhida nas assembleias do Orçamento Participativo da PMF como um dos assentamentos prioritários para receber recursos municipais, a serem utilizados como contrapartida em projeto da Habitafor, incluído no Programa de Aceleração de Crescimento – PAC – do Governo Federal. Esse projeto compreendia: limpeza e desobstrução da Lagoa, construção de calçadão, tratamento paisagístico e implantação de equipa-

<sup>6</sup> A venda ou aluguel de moradias é um problema em praticamente todos os conjuntos habitacionais construídos pelo Município ou pelo Estado. A existência de um cadastro unificado de beneficiários dificulta a concessão de moradia para aqueles que já foram contemplados, mas não impede a comercialização das unidades no mercado informal.

mentos de lazer (quadra polivalente, parque infantil, praças, etc.), com a realização de melhorias em 134 unidades mais afastadas da Lagoa, as quais permaneceria no local, e construção de conjunto habitacional destinado a 488 famílias a serem reassentadas em terreno situado nas proximidades, dotado de infraestrutura.

Em fevereiro de 2007, a equipe técnica da Habitafor deu início à execução do projeto, realizando o “trabalho social”, a começar pelo cadastramento das famílias residentes. A partir desse cadastramento, foi feito o “congelamento” da área – procedimento que consiste em marcar com um número todas as casas cujos ocupantes serão incluídos no projeto, e fiscalizar periodicamente o local para impedir novas construções ou a ampliação das existentes. Foram cadastradas 622 famílias, totalizando 1.861 pessoas, a maioria subempregada ou desempregada, sobrevivendo com um salário mínimo ou menos. Constatou-se que a área de ocupação mais antiga, com 95% das casas de alvenaria, apresentava melhores condições de habitabilidade do que as existentes nas margens da Lagoa e nas dunas do entorno, cuja ocupação ocorreu principalmente no início do século XXI. Nessas áreas, somente 41% das edificações eram de alvenaria; predominava o uso de materiais precários como taipa, madeira, papelão ou lona. Em decorrência da retirada da cobertura vegetal e da fixação de barracos, as dunas no entorno leste da Lagoa, com acentuada inclinação, passaram a oferecer risco de desmoronamento e soterramento (Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2007).

O percentual relativamente alto – 20%, aproximadamente – de moradias cedidas, alugadas ou ocupadas sem o consentimento dos moradores originais indica intensa mobilidade residencial, haja vista a ocupação relativamente recente da área (Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2007). Outro dado indicativo dessa mobilidade é a procedência dos moradores: quase metade deles é proveniente do próprio bairro ou de bairros e favelas situadas nas imediações; mais de 20% vieram de outros bairros da capital

cearense. Isso evidencia que o crescimento desse assentamento não foi diretamente associado à migração campo – cidade. Diferentemente do que ocorreu em favelas mais antigas, a expansão do Pau Fininho decorreu de deslocamentos intraurbanos, expressando a dinâmica de uma espécie de “mercado imobiliário informal” (Abramo, 2003).

Os trabalhos da Habitafor prosseguiram com visitas ao assentamento para resolução de pendências no cadastro dos moradores (confirmação de casas desocupadas, obtenção de dados junto a famílias que não estavam presentes durante o primeiro levantamento etc.). No final do ano, após licitação, foi contratada uma empresa para executar as obras, que começariam em fevereiro de 2008, tendo prazo de 15 meses para conclusão. Note-se que transcorreu um ano entre o inicio do “trabalho social” e a realização das primeiras obras físicas. Esse prolongado intervalo de tempo, aliado à omissão da Secretaria Regional II, órgão da PMF encarregado da fiscalização, foi um dos fatores que contribuiu para novas ocupações no local. Os novos ocupantes, em grande parte, eram provenientes da favela Luxou, situada nas proximidades e não incluída no programa habitacional da Prefeitura. Os “invasores” do entorno da Lagoa do Papicu chegaram a procurar a Habitafor para reivindicar sua inclusão no cadastro, mas não foram atendidos porque os recursos do Ministério das Cidades e da PMF alocados ao projeto seriam suficientes para atender apenas às 612 famílias já cadastradas.

Ao mesmo tempo, pessoas de classe média e alta residentes na vizinhança não paravam de pressionar diretamente a Habitafor e a Secretaria Executiva Regional II para a retirada dos “invasores”, denunciando, na mídia, a degradação ambiental e o crescimento da violência na área. As denúncias revelavam a persistência do estigma que associa a condição de favelado à delinquente, a exemplo do seguinte trecho de uma coluna diária sobre bairros, publicada em um dos principais jornais de Fortaleza:

Leitor Roberto Lima, morador do bairro Dunas (Zona Leste), reclama do aterramento da área em volta da lagoa do Papicu por pessoas que estão invadindo o local [e] construindo casebres. Segundo ele, há cerca de três meses começou a ser acelerada a construção de barracos, o que está se constituindo num crime ambiental, pois conforme diz, carroceiros chegam com lixo e materiais diversos aterrando a área e em pouco tempo constroem uma nova moradia. [...] Lima afirma já ter denunciado diversas vezes o problema à Prefeitura de Fortaleza, mas até agora nenhuma providência foi tomada. [...] Outra coisa grave, diz ele [o leitor Roberto Lima], é que *praticamente todos os dias estão ocorrendo roubos e assaltos a mão armada na região, depois da chegada dos novos vizinhos.* [...] (Sá, 2007, grifo meu).

O crescimento da favela tomou proporções incontroláveis após a confirmação dos recursos para o projeto habitacional, divulgada pela Habitafor em julho de 2007. Em dezembro do mesmo ano, o Ministério Público Estadual convocou a Habitafor, a Secretaria Executiva Regional II e a Secretaria Municipal de Meio Ambiente para dar esclarecimentos quanto à ocupação da APP da Lagoa do Papicu. Considerando insuficiente a prospectiva de execução do projeto habitacional e da urbanização da área, o MP interpôs ação civil pública com pedido de liminar, a fim de obrigar o Município a promover a retirada imediata das ocupações não cadastradas e – caso a ação fosse julgada procedente – de todas as edificações, cadastradas ou não, situadas na APP (Estado do Ceará, 2007).

O Município, em sua resposta, argumentou que não fora omissa, pois já programara a retirada das famílias ocupantes e a urbanização da área. Pondera que o ente municipal:

... não pode num condão de mágica passar um trator nas barracas e desobstruir a área, quando há violenta reação [dos ocupantes]. [...] há um problema social no presente caso, que o Município está tentando equacionar da melhor maneira possível e isso demanda um certo tempo moral (Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2008a, p.4).

Acrescenta que a demora alegada pelo autor da ACP decorria de exigências legais pertinentes à atuação de um ente público: “... em se tratando de administração pública, nada é resol-

vido em curto espaço de tempo, mas em obediência aos ditames da legalidade”, entre os quais se inclui a previsão de recursos orçamentários (Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2008a, p.5). O documento questiona a não inclusão do Estado como parte do processo, uma vez que a proteção da área invadida também é competência do ente estadual. Em outra peça processual relativa à defesa do Município, afirma-se que a concessão da liminar implicaria a intromissão indevida do Poder Judiciário nas competências do Executivo Municipal, ao qual cabe a definição de prioridades urbanas: “... não tem o Judiciário o poder de determinar os tipos de despesas que devem ser realizados pela Municipalidade”, as quais estão adstritas a orçamento previamente aprovado pela Câmara Municipal (Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2008b, p.7).

Em outro documento, a Procuradoria Geral do Município insiste na necessidade de citação do Estado como parte da lide, aduzindo novas razões, além da corresponsabilidade pela proteção ambiental (Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2008c). Desta feita, trata-se da omissão do Estado em assumir ações de segurança pública – matéria de sua competência –, uma vez que a Policia Militar estaria proibida de apoiar a remoção dos ocupantes.<sup>7</sup> E trata-se, também, da corresponsabilidade do ente estadual em assegurar o direito à habitação: “Ademais, o direito fundamental à moradia não compete somente ao Município de Fortaleza, mais um motivo pelo qual deverá ser chamado o Estado do Ceará para compor a lide em seu polo passivo” (Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2008c, p.6). Nota-se que, ao longo das diversas peças processuais, essas três linhas são a única referência explícita ao direito à habitação. Em contraste, no mesmo documento, os argumentos sobre as competências do Estado relativas à preservação do meio ambiente e à segurança pública ocupam, respectivamente, 11 e 18 linhas (Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2008c, p.5-6) – sem mencionar que toda a ACP foi justificada apenas em nome do direito

ao meio ambiente.

O Tribunal de Justiça do Ceará julgou favoravelmente a ACP no que se refere à retirada das famílias não cadastradas, estipulando o prazo de um mês para que o Município executasse essa decisão. Assim, durante duas semanas de abril de 2008, foram retiradas cerca de 200 famílias que ocupavam a duna do Papicu. Os ocupantes concordaram em sair da área mediante recebimento de uma “ajuda de custo”, cujo valor variou de 500 a 2000 reais, dependendo do grau de resistência e da capacidade de barganha dos “invasores”.<sup>8</sup> A presença ostensiva da força policial foi outro “argumento” utilizado para convencer os recalcitrantes.

A maior parte das famílias abrigou-se temporariamente em casa de parentes ou retornou para outras favelas, realimentando o processo de ocupação de áreas de risco e a formação de assentamentos irregulares. As famílias cadastradas aguardam as moradias prometidas, enquanto a construção do conjunto habitacional nas imediações do Pau Fininho prossegue lentamente.

## Direitos em conflito

O projeto de urbanização para a favela Pau Fininho é exemplar no que diz respeito à presença da questão ecológica no âmago da política habitacional nas cidades brasileiras, especialmente após a aprovação do Estatuto da Cidade. O dilema entre o direito ao meio ambiente e o direito à habitação emerge claramente, ainda que os atores envolvidos no conflito não o tenham explicitado. De fato, é surpreendente, numa ação judicial cujo objetivo era retirar pessoas de suas casas, que o direito à habitação seja mencionado tão brevemente e apenas na defesa da Prefeitura Municipal, estando ausente do discurso que fundamenta a ACP. Tal postura pode indicar uma tendência, por parte dos operadores

<sup>7</sup> Na verdade, a determinação da Secretaria de Justiça do Estado era de que a PM só interferisse quando fosse expedida ordem judicial para a desocupação.

<sup>8</sup> As “indenizações” totalizaram aproximadamente 70 mil reais, quantia financiada pela construtora, a ser posteriormente reembolsada, mediante aditivo ao contrato.

do direito, de conferir prioridade à “agenda verde”, em detrimento da “agenda marrom” (Fernandes, 2004). Vale lembrar que a petição inicial do Ministério Público Estadual requeria, caso a ação fosse julgada procedente, que a PMF fosse obrigada a retirar “... *todas as edificações* levadas a efeito na área de preservação permanente – APP da lagoa do Papicu, nesta urbe, *cadastradas ou não.*” (Estado do Ceará, 2007, p.22; grifos meus). O julgamento, pelo Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, do pedido de suspensão de liminar apresentado pelo Município manteve a decisão de remover apenas os ocupantes não cadastrados. O magistrado menciona que a retirada de toda a população da área obrigaria o Poder Público Municipal a alojar os ocupantes em algum conjunto habitacional, “... tendo em vista não poderem ser retirados de seus lares e deixados à própria sorte.” (Estado do Ceará, 2007, p.73). Contudo o argumento que utilizou para fundamentar sua decisão não foi o direito à habitação, e sim o fato de que obrigar o Município a fazer uma ampla remoção, não planejada por ele, significaria uma intromissão indevida do Judiciário nas políticas públicas municipais, o que, inclusive, poderia ser incompatível com os recursos orçamentários disponíveis (Estado do Ceará, 2007).

A dificuldade do Poder Público em atender simultaneamente os direitos à moradia e ao meio ambiente não se resume à escassez de recursos. Trata-se de questões estreitamente imbricadas, só podendo ser compreendidas quando se considera o processo de produção do espaço urbano numa perspectiva social e política, e não meramente jurídica (formalista). Com efeito, a degradação ambiental é tributária da insuficiente oferta de moradias populares pelo mercado imobiliário formal, incluindo-se aí tanto o Poder Público como a iniciativa privada. Essa situação, de imediato, leva à ocupação de áreas impróprias para fins residenciais, especialmente as áreas de preservação ambiental. Ao invés de culpabilizar a população de baixa renda, há de se reconhecer o papel decisivo desempenhado pelos agentes e instituições que controlam a terra urbana e asseguram o seu uso para beneficiar apenas inter-

resses individualistas ou mesmo especulativos, em franca oposição ao princípio da função social da propriedade.

Não é por acaso que pesquisa realizada no Rio de Janeiro sobre Ações Civis Públicas relativas a conflitos ambientais constatou que elas envolviam, em sua maior parte, disputas sobre o uso do solo urbano, incluindo a presença de ocupações de baixa renda em APPs (Fuks, 2001). No caso discutido aqui, os efeitos do padrão excludente e predatório da expansão urbana manifestam-se, particularmente, em dois aspectos. O primeiro é a existência, na favela do Pau Fininho, de unidades habitacionais não ocupadas, ou ocupadas sem permissão dos moradores originais, o que configura a situação absurda de “invasores” de “invasões”, indicando a dinâmica do mercado imobiliário informal, no qual há lugar para a ação de intermediários e “especuladores” (pessoas que detêm mais de um barraco ou parcela de terreno no local ou em outros assentamentos). Essa forma de ocupação contrasta com o padrão mais conhecido de formação de favelas, que se dava mediante autoconstrução em terreno desocupado e posterior aumento da edificação para abrigar novos membros da família. Para além de julgamentos morais, é preciso admitir que a ação de intermediários (“especuladores”) é indicativa de uma demanda habitacional que o mercado imobiliário formal parece ignorar e o Poder Público tem sido incapaz de atender.

O segundo aspecto indicativo da problemática relação entre habitação, meio ambiente e expansão urbana é a maior precariedade ambiental, urbanística e habitacional da área de ocupação mais recente (início do século XXI) da favela do Pau Fininho, situada, majoritariamente, na duna à margem da Lagoa do Papicu, contrastando com aquela onde se iniciou a favela (na década de 1980), situada em área plana. Isso indica que Fortaleza está a caminho de um esgotamento da “fronteira de expansão” das ocupações populares em áreas com melhores condições de habitabilidade (Abramo, 2003).<sup>9</sup> Consequentemente, a ocupação de áreas impróprias para a habitação, inclusive aquelas

consideradas de preservação ambiental, tenderá a aumentar, caso não se adote uma política capaz de alterar substancialmente o quadro da propriedade fundiária em Fortaleza.

A dinâmica das novas ocupações é bem ilustrada no caso analisado, em que 200 casas foram erguidas sobre as dunas em um ano – mais de 40% do total de moradias previsto no projeto da Habitafor para urbanização da área. Em contraste, nesse lapso de tempo, sequer foi iniciada a construção do conjunto habitacional, o que, aliado a outros fatores, como a ineficiência da fiscalização, contribuiu para que a invasão fugisse ao controle da Habitafor. Tal descompasso apenas em parte pode ser creditado às formalidades burocráticas e legais, como prazos e normas de licitação, às quais o Poder Público tem de se sujeitar. Provavelmente, um fator mais relevante para explicar a lentidão dos trabalhos foi a opção por uma metodologia segmentada para a execução do projeto, pela qual a Habitafor encarregou-se dos estudos preliminares e do cadastro, cabendo à empresa vencedora da licitação o projeto urbanístico e ambiental e as respectivas obras.

De um modo geral, é problemática para a democracia a retirada de ocupantes de uma área de preservação ambiental, sem que seja atendido, concretamente, o direito à habitação. No caso analisado, o problema foi simplesmente “empurrado para debaixo do tapete”, na medida em que as famílias removidas foram incluídas no cadastro de inscritos para os programas habitacionais da Habitafor, sem prazo nem garantia de serem atendidas. Em termos práticos, o Judiciário, ao obrigar a Prefeitura a remover os “invasores” dentro de um prazo exígido, fez prevalecer o “direito ao meio ambiente saudável”.<sup>10</sup> Vale ressaltar que esses direitos não são necessariamente incompatíveis, como mostra Edesio Fernandes (2004):

<sup>9</sup> Essa tendência é aqui colocada em forma de hipótese, já que um estudo de caso não é suficiente para permitir generalizações.

<sup>10</sup> Ainda que, em princípio, a preservação do meio ambiente seja um interesse do conjunto da sociedade, no caso analisado, os beneficiários diretos da ação do Poder Público,

... são valores e direitos sociais constitucionalmente protegidos, tendo a mesma raiz conceitual, qual seja, o princípio da *função socioambiental da propriedade*. O desafio, então, é compatibilizar esses dois valores e direitos, o que somente pode ser feito através da construção não de cenários ideais, certamente não de cenários inadmissíveis, mas de cenários possíveis. (grifo meu)

Para a “construção de cenários possíveis”, é preciso que os agentes que controlam o uso do espaço urbano – incluindo-se aí os operadores do direito – atuem de modo a integrar as agendas “verde” e “marrom”, o que implica conceber o meio ambiente como um “problema social”, estreitamente ligado à “questão da habitação”. Conforme Edesio Fernandes (2006, p.256), trata-se de compreender devidamente o conceito de meio ambiente apresentado na Constituição Federal (art.225), o qual propõe

... a visão holística e processual do meio ambiente como padrão de interação entre elementos naturais, artificiais e culturais que permite o desenvolvimento equilibrado da vida humana. Esse equilíbrio não é absoluto, mas é política e historicamente determinado e tem de levar em conta a questão crucial da moradia social.

Desse modo, a percepção da dimensão ecológica do espaço urbano não pode estar ausente da política habitacional.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho, discutiu-se a emergência de duas questões públicas e sua relação com “a questão social”: o meio ambiente urbano e a habitação. A questão habitacional é contemporânea das primeiras críticas às cidades industriais, na segunda metade do século XIX, quando higienistas e reformadores sociais denunciaram a insalubridade das moradias dos trabalhadores. Ainda que tais críticas apontassem condições sanitárias e ambientais extremamente precárias, somente

na verdade, foram moradores mais afluentes dos bairros Papicu e Dunas, que reivindicavam a expulsão dos vizinhos favelados, acusando-os de serem responsáveis pelo aumento da violência no bairro (Espínola, 2009).

na segunda metade do século XX o meio ambiente viria a ser reconhecido como questão digna de atenção do governo e do público leigo.

Se, no caso da habitação, sempre foi claro o viés de classe social, o meio ambiente foi apresentado como uma questão de natureza universalista, pertinente ao interesse de sujeitos indeterminados, como a humanidade, a sociedade como um todo, ou, ainda, o planeta terra (Fuks, 2001). Apesar de a problemática ambiental ser oriunda das ciências naturais e inicialmente restrita aos meios científico, técnico e governamental, sua publicização foi acompanhada de uma crescente politização. A recepção do meio ambiente como objeto de estudo das ciências sociais acompanhou o debate público sobre a temática, capitaneado pelos movimentos sociais. A questão ambiental tornou-se pervasiva, deixando o nicho de uma “natureza intocada” para emergir, de forma conspícuia, em uma realidade representada como o seu outro: a cidade. Nela, o encontro da “agenda verde” com a “agenda marrom” deu-se de forma conflituosa, em disputas sobre o uso e a ocupação do solo em áreas protegidas pela legislação ambiental, particularmente naquelas consideradas de risco.

No estudo de caso da Favela do Pau Fininho, em Fortaleza, o Ministério Público Estadual, atendendo a reivindicações de moradores de classe média e alta da vizinhança, promoveu uma Ação Civil Pública, visando a determinar que a PMF expulsasse do local os ocupantes da APP da Lagoa do Papicu – inicialmente, aqueles que não estivessem inscritos no projeto de urbanização da área, e, depois, caso a ACP fosse julgada procedente, também os moradores cadastrados. No embate jurídico, não foi apenas o MP estadual que praticamente ignorou o direito à habitação: mesmo o Município, em sua argumentação contrária à retirada dos “invasores”, alegou razão de ordem jurídico-administrativa (a introdução indevida do judiciário nas políticas públicas municipais), sendo corroborado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. Em termos práticos, a retirada dos moradores não cadastrados

significou a negação do seu direito à moradia, remetido para o nebuloso futuro dos cadastrados da Habitafor.

Uma boa novidade da atuação do Poder Público foi a retirada dos “invasores” mediante negociação, evitando o uso da violência explícita. Contudo, permaneceu a velha tendência de recorrer a paliativos como a “ajuda de custo” e o cadastramento das famílias retiradas, ao invés de se buscar uma solução capaz de impedir a reprodução do problema. Nesse sentido, é preciso ter em mente que nem mesmo a urbanização de todas as favelas da cidade impediria essa reprodução, já que o déficit habitacional continua, alimentado pelo elevado contingente de famílias com renda insuficiente para atendimento pelo mercado imobiliário formal. Dito de outra forma, garantir o direito à habitação significa propiciar a todos o acesso à terra urbanizada, o que só será possível mediante intervenções do Poder Público capazes de alterar a valorização do solo urbano e, consequentemente, as formas excludentes de funcionamento do mercado imobiliário. Medidas dessa ordem contribuiriam não só para garantir o direito à habitação digna, como para efetivar o direito ao meio ambiente saudável.

(Recebido para publicação em 04 de fevereiro de 2011)  
(Aceito em 08 de junho de 2011)

## REFERÊNCIAS

- ABRAMO, Pedro. A teoria econômica da favela: quatro notas sobre a localização residencial dos pobres e o mercado imobiliário informal. In: \_\_\_\_\_. (Org.) *A cidade da informalidade*. Rio de Janeiro: FAPERJ, 2003. p.189-223.
- ACOT, P. *História da ecologia*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- BENEVIDES, Amanda. Diagnóstico sócioambiental das áreas de risco em Fortaleza Ceará. In: ENCUENTRO DE GEOGRAFOS DE AMERICA LATINA, 12, 2009, Montevideo. Disponível em: [http://egal2009.easypublishers.info/area07/7054\\_BENEVIDES\\_Amanda.pdf](http://egal2009.easypublishers.info/area07/7054_BENEVIDES_Amanda.pdf) Acesso em: 21 jun. 2009.
- ESPÍNOLA, Ana Lídia Ribeiro. *Sobre as dunas: o conflito sócio-ambiental da Lagoa do Papicu*, Fortaleza. 2009. Monografia (Graduação) – Curso de Ciências Sociais da Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2009.
- ESTADO DO CEARÁ. Poder Judiciário. Processo n.º 2007.0034.0759-2. *Ação Civil Pública*. Fortaleza, 2007.

- FERNANDES, Edésio. Do código civil de 1916 ao estatuto da cidade: algumas notas sobre a trajetória do direito urbanístico no Brasil. In: MATTOS, Liana Portilho (Org.) *Estatuto da cidade comentado*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. p.31-64.
- \_\_\_\_\_. *Preservação ambiental ou moradia? Um falso conflito*. 2004. Disponível em: [www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/biblioteca/regularizacao-fundiaria/textos-diversos/Preservacao%20ambiental%20ou%20moria.pdf](http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/biblioteca/regularizacao-fundiaria/textos-diversos/Preservacao%20ambiental%20ou%20moria.pdf). Acesso em: 10 nov. 2008.
- \_\_\_\_\_. Estatuto da Cidade: Promovendo o encontro das agendas “verde” e “marrom”, In: STEINBERGER, Marilia (Org.) *Território, ambiente e políticas públicas espaciais*. Brasília: Paralelo 15/LGE, 2006. p.243-265.
- FUKS, Mário. *Conflitos ambientais no Rio de Janeiro: ação e debate na políticas públicas*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2001.
- FURTADO, Fernanda; JORGENSEN, Pedro. *Auto-sustentabilidade e recuperação de custos na provisão de infra-estrutura básica no Brasil*. Disponível em: [www.sead.ufsc.br/cidades](http://www.sead.ufsc.br/cidades). Acesso: 30 jul. 2008.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Land Markets in Brazil: capturing land values to finance infrastructure improvement. In: BRAZIL. Inputs for a strategy for cities: a contribution with a focus on cities and municipalities, v.2 *Background Papers Report 35749-BR – Document of the World Bank*, nov. 2006.
- JORGENSEN, Pedro. O mercado imobiliário e a formação dos preços do solo. In: PINHERO, Otilie Macedo et al (Coord.) *Acesso à terra urbanizada: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena*. Florianópolis: UFCSC; Brasília: Ministério das Cidades, 2008.
- MACHADO DA SILVA, L.A. A continuidade do “problema da favela”. In: OLIVEIRA, Lúcia Lippi (Org.) *Cidade: história e desafios*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002. p.220-237.
- MARQUES, Eduardo (Coord.) *Assentamentos precários no Brasil urbano*. Brasília: Ministério das Cidades/Centro de Estudos da Metrópole/CEBRAP, 2007.
- MONOSOWSKI, Elizabeth. Políticas ambientais e desenvolvimento no Brasil. *Cadernos Fundap*, São Paulo, v.9, n.16, p.15-24, jun. 1989.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. *Diagnóstico da situação habitacional do município de Fortaleza*. jun. 2003.
- \_\_\_\_\_. Fundação para o Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HÁBITAFOR). *Projeto de trabalho técnico social – PTTS Lagoa do Papicu*: Comunidade do Pau Fininho. Fortaleza, 2007.
- \_\_\_\_\_. Procuradoria Geral do Município. *Manifestação sobre requerimento de liminar em ação civil pública*. Fortaleza, 2008a.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Recurso de agravo de instrumento com pedido de efeito suspensivo da decisão agravada*. Fortaleza, 2008b.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Contestação*. Fortaleza, 2008c.
- RANDOLPH, Rainer; BESSA, Eliane. O meio ambiente como forma específica de organização territorial: elementos para uma discussão conceitual. *Cadernos IPPUR*. Rio de Janeiro, UFRJ, v.1, n.1, p.73-84, abr., 1993.
- SÁ, R. Dunas e área de preservação ambiental da Lagoa do Papicu. *O Povo*, Fortaleza, 24 jan. 2007.
- SANTOS JR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (Org.) *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.
- TOPALOV, Christian. Da questão social aos problemas urbanos: os reformadores e a população das metrópoles em princípios do século XX. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; PECHMAN, Robert (Org.) *Cidade, povo e nação: gênese do urbanismo moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996. p.23-51.
- UNITED NATIONS-HABITAT. *The challenge of slums: global report on human settlements*. Londres: Earthscan, 2003.
- VALLADARES, Licia. Estudos recentes sobre a habitação no Brasil: resenha da literatura. In: \_\_\_\_\_. (Org.) *Repensando a habitação no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1983. p.21-77.
- WILLIAMS, Raymond. *O campo e a cidade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. *Diagnóstico*

**URBAN ENVIRONMENT AND SOCIAL ISSUE:  
popular housing in environmental protection  
areas***Linda Maria de Pontes Gondim*

The article discusses the relationship between the city and the environment as a public matter, given the proliferation of low-income housing within environmental protection areas. Although the environment is not just an "ornament", but a vital part of social life, the ecological dimension of urban settlements has only recently been acknowledged. The current analysis is based on the example of a slum in Fortaleza, located in an area of permanent protection. A City Hall project to remove the illegal residents to a housing complex nearby ended up attracting new occupiers, whose eviction was immediately determined by the Court of Justice. Due to a lack of funds to provide housing for the new "squatters", their eviction turned into an ethical and social dilemma, by weighing the right to housing against the right to a healthy environment.

KEYWORDS: environment, housing, social issue, slum.

**ENVIRONNEMENT URBAIN ET QUESTION SOCIALE: les habitations populaires dans des aires de préservation environnementale***Linda Maria de Pontes Gondim*

Dans cet article, on estime que la relation entre la ville et l'environnement est une question d'intérêt public étant donné que l'occupation des aires de préservation environnementale par les habitations populaires s'est accrue. Bien que l'environnement fasse partie intégrante de la vie sociale et ne soit pas considéré comme une simple "toile de fond", reconnaître la dimension écologique dans la question urbaine n'est que chose récente. La discussion se fait à la lumière de l'étude de cas d'une favela de Fortaleza, située en pleine aire de préservation permanente. Un projet municipal de déplacement des habitants vers une zone résidentielle proche a attiré de nouveaux habitants, mais leur retrait a immédiatement été exigé par le Ministère Public. Vu l'insuffisance des ressources permettant de garantir le logement des "envahisseurs", leur évacuation a suscité un dilemme éthique et social qui met en opposition le droit au logement et le droit à un environnement sain.

MOTS-CLÉS: environnement, habitation, question sociale, favela.

**Linda Maria de Pontes Gondim** – Doutora em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade de Cornell. Professora da Universidade Federal do Ceará, vinculada ao Curso de Graduação em Ciências Sociais e ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Coordena o Laboratório de Estudos da Cidade e tem experiência nas áreas de Planejamento Urbano e Regional, Sociologia Urbana e Sociologia do Direito, atuando principalmente nos seguintes temas: movimentos sociais urbanos, participação popular, habitação e planos diretores. Outra área de seu interesse é metodologia de pesquisa. Suas principais publicações são os livros *O Dragão do Mar e a Fortaleza pós-moderna* e *Uma dama da Belle Époque de Fortaleza*. Publicações recentes: *Espaço Público, requalificação urbana e consumo cultural: o Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura e seu entorno*. O público e o privado (UECE), v. 17, p. 59-69, 2011; *Promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Cadernos Inesp, v. 5, p. 09-29, 2011; *O dragão e a cidade: lendas do Ceará*. Revista Museologia e Patrimônio, v. 2, p. 13-23, 2009.