

DIREITO À CIDADE E O ESTATUTO DA CIDADE

ARLETE MOYSÉS RODRIGUES

Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Instituto de Geociências
Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP
Pesquisadora do CNPq
amoyeses@terra.com.br

RESUMO

Este texto apresenta os instrumentos contidos na Lei 10.257/01 – Estatuto da Cidade. Aponta algumas das contradições, conflitos, permanências, mudanças no Estatuto da Cidade, em relação à questão fundiária urbana, às atribuições da união, estados e municípios, planejamento urbano e participação social. Reflete sobre a ausência da dimensão espacial para a aplicação dos instrumentos nas áreas urbanas de mais de quatro mil municípios, regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Apresenta a concentração da população urbana em cerca de mil municípios como medida para elaboração do Plano Diretor. Faz algumas indagações sobre o município ser a unidade de planejamento em contraposição à sua possibilidade de atuação estar restrita às áreas urbanas. Pressupõe a potencialidade da aplicação dos instrumentos do Estatuto, em especial, sobre a função social da propriedade e da cidade, a gestão coletiva e a participação, como virtualidade para a construção da Utopia pelo Direito à Cidade.

PALAVRAS-CHAVES: Estatuto da Cidade. Função Social da Cidade. Direito à Cidade. Plano Diretor. Reforma Urbana.

THE RIGHT TO THE CITY AND THE STATUTE OF THE CITY

ABSTRACT

This text presents and discusses the contents of the “Statute of the City” (Federal Law 10.257 of 2001). Major attention is given to the contradictions, conflicts and changes of the text with respect to questions of urban landownership, of the rights and responsibilities of the three levels of power (Union, states and municipalities) and of urban planning and social participation. The absence of a spatial dimension in the directions for the application of the legal instrument is also discussed. The article also questions the legal assignment of the municipio as the major planning unit for its power of intervention is often limited to the urban areas of the municipal territory.

KEY-WORDS: City Statute (Law 10.257/01). Urban Planning. Urban Reforms. Citizens’ rights. Social function of urban property.

INTRODUÇÃO

O Estatuto da Cidade (Lei 10257/01) “*estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e bem estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental*” (Cap. I, art. 1º, par. Único). Dispõe que “*a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno funcionamento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana...*” (art. 2º).

Há vários textos, livros, debates sobre a importância do Estatuto da Cidade e da aplicação de seis instrumentos¹. Este texto tem o objetivo de destacar possibilidades do Estatuto, apresentar algumas controvérsias, contradições, conflitos e virtualidades da Lei 10.257/01.

Embora a função social da propriedade urbana conste desde 1934 nas várias Constituições Brasileiras, a explicitação de seu significado só ocorreu em 2001 com a promulgação do Estatuto da Cidade, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988.

Trata-se de uma lei construída com participação ativa dos movimentos da sociedade civil que lutam pela reforma urbana. Em 1988 apresentaram ao Congresso Constituinte a Emenda Popular pela Reforma Urbana que já continha os germes dos Instrumentos do Estatuto.

Os movimentos sociais atuaram em várias Conferências da ONU e em debates nacionais e internacionais. Destacam-se a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-1992), quando ONGs e movimentos sociais elaboraram o Tratado sobre a Questão Urbana “Por cidades, Vilas e Povoados, Justos, Democráticos Sustentáveis”; a Conferência sobre os Assentamentos Humanos (Istambul-1996), onde os movimentos e as ONGs tiveram participação ativa para o reconhecimento do direito à moradia como direito fundamental da pessoa humana. Na Agenda Habitat II está explícito o Direito à Moradia e também os princípios para evitar despejos forçados². Nas diversas edições do Fórum Social Mundial, organizadas pela sociedade civil internacional, com o tema “Um Outro Mundo é Possível”, os movimentos que lutam pela reforma urbana elaboraram a Carta Mundial pelo Direito à Cidade³.

¹ A maior parte da bibliografia é de juristas, planejadores urbanos, urbanistas. Poucos geógrafos têm publicações sobre o tema embora a participação dos geógrafos no debate seja intensa.

² Pela primeira vez na história da ONU foi permitida a participação dos Movimentos e ONGs aos debates dos representantes de governos. Antes da Conferência do Habitat II os representantes de organizações e movimentos não tinham acesso aos debates e se reuniam apenas nos fóruns paralelos.

³ A Carta Mundial pelo Direito à Cidade está sendo submetida à aprovação dos Movimentos Sociais em várias partes do mundo.

A ênfase dos movimentos sociais, nacionais e internacionais tem sido questionar a supremacia do direito à propriedade do solo e de edificações urbanas, submetendo, assim, o direito à vida ao direito de propriedade. A propriedade individual precisa ser, desse modo, relativizada com o objetivo de garantir o acesso a todos os moradores à cidade. Essa relativização é expressa no Estatuto, em especial, nos artigos que reconhecem o direito de usucapião urbano e nos que indicam limites à especulação imobiliária.

Constava do projeto de Lei aprovado na Câmara e no Senado o direito de usucapião urbano em terras públicas. Estes artigos foram vetados pelo governo federal e dada a ação dos movimentos sociais, foram posteriormente publicados como Medida Provisória. Os vetos a esses artigos mostram que o governo federal da época pretendia eximir-se de sua responsabilidade em relação ao direito de moradia⁴, apesar de ter assinado a Agenda Habitat II e de constar da Constituição Brasileira, artigo 6, a moradia como direito fundamental.

Uma lei não garante, como afirmam os participantes dos movimentos de reforma urbana, o Direito à Cidade⁵, mas é importante para sua construção⁶.

A FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE – NOVAS E VELHAS SIGNIFICAÇÕES

Os princípios do Estatuto propiciam desvendar conflitos relacionados ao planejamento, apropriação, propriedade, gestão e uso do solo nas áreas urbanas. O Estatuto não resolve, nem elimina os conflitos, mas os retira da sombra. Reconhece o predomínio da população urbana e a falta de acesso da maioria aos padrões de urbanidade vigentes.

A cidade é compreendida como produto coletivo e não apenas decorrente dos agentes tipicamente capitalistas. Torna explícito que a população urbana não é a causa dos problemas e que estes devem ser analisados na complexidade da produção das e nas cidades.

⁴ Medida Provisória nº 2.220 de setembro de 2001.

⁵ Os movimentos pela reforma urbana mundial têm debatido estas questões. Nos termos da Carta Mundial pelo Direito à Cidade, busca-se garantir a contínua participação da sociedade e a necessidade do Direito à Cidade compreender o Direito à Vida Digna.

⁶ A criação do Ministério das Cidades, as conferências municipais, estaduais e a nacional que debateram propostas de Política Urbana Nacional, atribuições e competências do Conselho das Cidades, a eleição dos conselheiros, em 2003, a posse dos conselheiros em 2004 e finalmente a aprovação pela Câmara do PL 2.710/92, do Fundo e o Conselho Nacional de Habitação de Interesse Social, mostram que é fundamental a participação social. Sobre as Conferências, veja-se RODRIGUES, Arlete Moysés (2004).

O Estatuto inova ao reconhecer a cidade real, a necessidade de legitimar, legalizar as áreas ocupadas por moradia⁷. Estabelece novos critérios para parcelamento do solo, inclui a obrigatoriedade de participação da sociedade civil na elaboração do Plano Diretor Municipal, propulsor de gestão coletiva⁸. Considera o Município como unidade de planejamento do espaço. Aos municípios tem-se atribuído a possibilidade de dar uma resposta mais efetiva às necessidades da população.

O Estatuto define também novos padrões e normas de planejamento urbano, critérios para a elaboração de Plano Diretor: para os municípios com população urbana superior a 20 mil habitantes, para os integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, para os localizados em áreas de especial interesse turístico, para os que forem atingidos por impacto ambiental de âmbito regional e nacional relacionados à implantação de empreendimentos e atividades econômicas, públicos e/ou privados, independente da dimensão da população.

Mantêm-se, no Estatuto, as normas capitalistas da propriedade da terra urbana (edificadas ou não), a renda individual obtida na produção social da cidade. O Estatuto impõe, contudo, limites à especulação imobiliária⁹.

A cidade real deixa de ser ficção com o reconhecimento da legitimidade da ocupação de terras para moradia, a possibilidade de legalização jurídica das áreas/imóveis ocupados com a finalidade de morar. Garante-se, assim, a permanência das famílias nas áreas ocupadas desde que não haja risco de vida para a população ou comprometimento da Função Social da Cidade.

Assim, o Estatuto reafirma a propriedade privada/individual, impõe limites à especulação, induz o reconhecimento da cidade como produção coletiva, cria novos instrumentos jurídicos e participativos que permitem ao poder público tomar providências para que as propriedades cumpram sua função social, em prol do bem coletivo, da segurança e do bem estar dos cidadãos.

⁷ Cap. II as Seções: II. Parcelamento, edificação ou utilização compulsórias; III. IPTU progressivo no tempo; IV. Desapropriação com pagamento de títulos de dívida pública; V. Usucapião especial de imóvel urbano nas propriedades particulares; VII. O direito de preempção.

⁸ A gestão coletiva da Cidade é explicitada no Cap. I que expõe as Diretrizes Gerais, no Cap. II na seção XII, Cap. III – Sobre o Plano Diretor e no Cap. IV.

⁹ Reafirmam a propriedade privada, no Cap. II, as seções VII, IX, X, XI, permitindo ao mesmo tempo novas formas de uso e parcerias entre o poder público e a iniciativa privada.

Para Fernandes (2002, p. 43), a *“aprovação do Estatuto da Cidade consolida um novo paradigma não só para o planejamento urbano, mas também para a gestão urbana, especialmente, ao regulamentar os novos instrumentos jurídicos de implantação de políticas urbanísticas”*.

Embora possa ser considerado um novo paradigma para o planejamento e gestão urbana, o paradigma dominante é o do planejamento estático, setorial, burocratizado. Além disso, ressalte-se que não diminuiu o sombreamento de atribuições das unidades da federação e que o poder público permanece como agente na aplicação dos instrumentos de planejamento.

O novo paradigma da função social da propriedade, da cidade e de gestão coletiva é uma virtualidade para atingir-se o Direito à Cidade. Para Henri Lefebvre:

a teoria que se poderia chamar legitimamente de “urbanismo”, que se reuniria às significações da velha prática chamada ‘habitar’ (isto é, humano), que acrescentaria a esses fatos parciais uma teoria geral dos **tempos-espaços** urbanos, que indicaria uma nova prática decorrente dessa elaboração, este urbanismo só existe virtualmente (LEFEBVRE, 1969, p. 102, grifo do autor).

Para Soares (2003, p. 5), o Estatuto mostra que *“há um reconhecimento do processo de urbanização completa da sociedade que proclamou Lefebvre”*.

Concordamos com Henri Lefebvre que o urbanismo que trata de uma nova dimensão da cidade é ainda virtual. O reconhecimento do processo de urbanização completa não é real. O objetivo deste texto é demonstrar virtualidades para um repensar dos tempos-espaços urbanos expressos nos instrumentos do Estatuto da Cidade e ao mesmo tempo mostrar contradições para a aplicação dos seus princípios.

Por outro lado, a virtualidade dos instrumentos do Estatuto pode ser lida como “espaços de esperança” como expõe Harvey (2003), explicada por Soares (2003), para quem o Estatuto indica um Utopismo Espacial e uma Utopia do Processo Social que *“tem em seu escopo um **Projeto Utópico de Cidade Igualitária, de cidade ideal**”* (SOARES, 2003, p. 3, grifo do autor).

O Estatuto foi produto, como já assinalado, da participação dos movimentos sociais. Soares (2003) reconhece a importância da participação afirmando que:

O Estatuto da Cidade pode ser entendido como uma **Utopia de Processo Social** pois é o resultado de um longo processo de lutas e negociações, de pressões da sociedade civil organizada e dos movimentos sociais e que condensa e sintetiza uma diversidade de idéias, ideologias e projetos coletivos de sociedade (SOARES, 2003, p. 3 e 4, grifos do autor).

Com relação ao espaço, Soares (2003) e Bitoun (2003) afirmam ser fundamental o fato do Estatuto dispor que os planos diretores devem abranger a extensão territorial dos municípios. Bitoun destaca que o fato do Plano Diretor ter que analisar a extensão do município é importante para a compreensão do espaço urbano. Soares afirma que a abrangência do Plano Diretor indica uma Utopia Espacial¹⁰.

O Estatuto contém, de modo geral, germes da utopia do Direito à Cidade, mas o planejamento que compreende a complexidade da vida nas e das cidades é uma virtualidade. Mas qual utopia não é virtual? Lembrando Santos (1995):

A utopia é a exploração de novas possibilidades e vontades humanas, por via da oposição da imaginação à necessidade do que existe, em nome de algo radicalmente melhor que a humanidade tem direito de desejar e por que merece a pena lutar [...]

Apesar de algumas idéias utópicas serem eventualmente realizadas, não é da natureza da Utopia ser realizada. [...] O que é importante nela não é o que diz sobre o futuro, mas a arqueologia virtual que a torna possível. [...] Trata-se, também, de viver a fronteira da sociabilidade como forma de sociabilidade (SANTOS, 1995, p. 323, 325, grifo nosso).

Se a Utopia é a exploração de novas possibilidades, se apenas algumas das idéias utópicas podem ser realizadas, se o que é importante na Utopia é a virtualidade que a torna possível, então podemos considerar que o Estatuto tem virtualidades para a conquista do Direito à Cidade no âmbito do uso do solo urbano, não extrapolável para outras dimensões da vida urbana.

Para verificar as potencialidades é necessário analisar as suas contradições como a forma de aplicação de seus instrumentos.

¹⁰ A potencialidade de constituir-se em Utopia Espacial será abordada em outra parte do texto.

FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE – A APLICABILIDADE DOS INSTRUMENTOS DO ESTATUTO

O Estatuto contém sinergia de Utopia Espacial e de Processo para se atingir o Direito à Cidade? Com relação à Utopia de Processo, a ativa participação dos movimentos sociais demonstra que a conquista do Direito à Cidade pode ser enquadrada neste ideário. Mas não é o Estatuto que a contém e sim o movimento da sociedade. Com relação à Utopia Espacial, há muitas contradições para considerá-la como uma idéia utópica.

OS MUNICÍPIOS E A APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DO ESTATUTO

Entre os aspectos considerados “promissores” do novo paradigma, um deles refere-se à espacialidade do Plano Diretor que deve contemplar o território administrado por municípios com população urbana superior a 20 mil habitantes.

Embora os planos diretores devam contemplar toda a extensão territorial dos municípios, o poder municipal só tem atribuição de legislar sobre o uso do solo urbano. Verificam-se, assim, limites para considerar o Plano Diretor como portador de uma dinâmica espacial condizente com seus princípios.

Uma primeira aproximação implica em destacar que vários autores afirmam que a gestão coletiva nos limites do local¹¹ propicia maior efetivação da democracia direta. Mas na atual globalização da economia, da mobilidade e na ênfase dos meios de comunicação mediáticos, ressalte-se que o local não apresenta uma resposta satisfatória para considerar a diversidade, as diferenças, a multiplicidade das escalas e de organização comunitária e de compreensão da dinâmica global.

Uma outra aproximação diz respeito à necessidade de compreender as formas utilizadas para delimitação de áreas urbanas. A expansão horizontal das áreas urbanas municipais pode estar vinculada à alteração do uso do solo – de rural para urbano. Também pode ter como objetivo obter recursos do Imposto Territorial Urbano, de competência municipal. Pode estar relacionada aos especuladores imobiliários que atuam nas câmaras municipais junto aos vereadores para ampliar a área urbana visando a uma valorização futura de suas terras. Pode ser

¹¹ Local aqui compreendido como o limite de uma área administrativa: o município. A afirmação de que o local privilegia a democracia direta e o atendimento das necessidades da população é analisada e contestada por BOURDIN (2001).

também relacionada à carência de informações sistematizadas e de instrumentais analíticos¹² sobre o intra-urbano que possibilite compreender as características de delimitação das áreas urbanas dos municípios.

Além disso, o limite administrativo de municípios e a possibilidade de intervenção nas áreas urbanas, não correspondem, necessariamente, com outras formas de “planejamento” de atividades econômicas que definem as suas estratégias pelo econômico/financeiro. Também há diversidade de utilização de bases territoriais, entre as quais a de bacias hidrográficas, em especial para o abastecimento de água, projetos e programas com finalidades específicas.

Indaga-se, desse modo, se um novo paradigma de planejamento pode ser constituído nos marcos dos limites político-administrativos das unidades da federação.

São problemáticas que ainda precisam se analisadas para verificar a virtualidade do Estatuto da Cidade na construção de nova teoria de tempos-espaços que permita concretizar Direito à Cidade.

Na legislação brasileira, a União e os Estados não podem interferir, diretamente, nas áreas urbanas municipais. Deve ser obedecida a legislação das três esferas do pacto federativo para implantação de empreendimentos no âmbito de suas atribuições. Na prática, porém, a implantação de empreendimentos não analisa o território, o espaço. Planeja-se uma atividade visando obter interesses específicos. Os estudos e planos de atuação são fechados em circuitos isolados, fragmentados em relação ao território e não possibilitam participação social.

AS PRÁTICAS DO PLANEJAMENTO DA UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS

No intuito de demonstrar a ausência da análise espacial, da permanência de planejamento sem território, sem população, sem espaço, apresentamos dois projetos no Estado de São Paulo, após a promulgação do Estatuto, envolvendo as três esferas de governo¹³.

¹² Veja-se Milton SANTOS (1994) que apresenta fundamentos para analisar a economia política da cidade e a urbanização.

¹³ Trata-se apenas de algumas notas, o processo é mais complexo.

a. O Rodoanel

Para a realização de um empreendimento como a Rodovia (Rodoanel) que atravessa vários municípios da Grande São Paulo, dever-se-iam apresentar Estudos de Impactos Ambientais e Estudos Prévios de Impacto de Vizinhança, contemplando todos os municípios da região metropolitana, ou seja, a área atingida direta ou indiretamente por impactos sociais e ambientais.

O Rodoanel Mário Covas, de acordo com a Secretaria de Transportes do Estado de São Paulo, tem o objetivo de diminuir o fluxo de veículos de carga que atravessa a cidade de São Paulo, promovendo a interligação de estradas, evitando a passagem de veículos de carga pela cidade sede da região metropolitana.

Dados os impactos, os estudos deveriam ser apresentados em audiência pública, em todos os municípios. Porém, no primeiro trecho construído, já em operação, nos municípios localizados no oeste da região metropolitana, o projeto não foi submetido à aprovação. Durante e após a construção desse trecho, vários problemas surgiram: a impossibilidade de comunicação entre moradores de um mesmo bairro, derrubada de unidades habitacionais com construção precária para substituí-las, impactos ambientais graves¹⁴.

Nos trechos norte e leste, que o governo do Estado pretendia iniciar no final de 2003, foram apresentados esboços de Estudos de Impacto Ambiental. Destacou-se, nas audiências públicas, que os estudos de impactos ambientais não atendiam às especificações e normas do Conselho Federal de Meio Ambiente, não constava Estudo de Prévio Impacto de Vizinhança, como previsto no Estatuto. A implantação da Rodovia aumentaria os problemas de abastecimento de água na região; provocaria destruição de reserva de cinturão verde da biosfera; cerceamento do acesso dos moradores; atravessaria áreas de preservação de mananciais hídricos; comprometeria a flora e fauna; não diminuiria substancialmente a circulação de veículos na cidade de São Paulo; nas áreas urbanas, provocaria fragmentação de bairros; necessidade de construir novas unidades para abrigar os moradores que seriam deslocados¹⁵. As metas, soluções,

¹⁴ A avaliação dos problemas foi apresentada em várias audiências públicas e documentos foram entregues ao Ministério Público e aos representantes do governo do Estado.

¹⁵ As análises de conteúdo realizadas por ONGs, movimentos sociais, organização de trabalhadores, entidades e associações (entre as quais a Associação dos Geógrafos Brasileiros – AGB) mostravam os grandes impactos no ambiente e na área urbana dos municípios.

propostas estavam pautadas nos objetivos da Secretaria de Transporte do Estado de São Paulo¹⁶.

Após sete audiências invalidadas¹⁷, o governo do Estado de São Paulo suspendeu a licitação para o projeto executivo, argumentando falta de recursos. Está revendo o traçado inicialmente apresentado.

Além da inobservância da legislação, o planejamento setorializado não analisou a dinâmica espacial e socioambiental. Deteve-se na importância da rodovia e no fluxo de veículos. O Estatuto não foi sequer mencionado nos estudos. Vários municípios já contavam com Planos Diretores aprovados que não foram considerados, até pelo contrário, alterava o que já havia sido aprovado nas câmaras municipais.

A prática demonstra, portanto, que o fato do Plano Diretor ter que ser elaborado para toda a extensão do município não tem propiciado uma análise satisfatória do espaço nas esferas governamentais.

b. Ampliação de Aeroportos em São Paulo e Guarulhos

A falta de uma nova teoria de tempo-espaço e do predomínio do planejamento setorializado, sem análise do espaço, é observável na ampliação de instalações aeroportuárias dos Aeroportos de São Paulo/Congonhas e Internacional de São Paulo/Guarulhos. São planos de intervenção em que as cidades onde se inserem os aeroportos parecem não existir. Os municípios que possuem aeroportos em seu território não têm nenhuma forma de participação ou de expressão¹⁸.

Na cidade de São Paulo, as obras de ampliação vertical (subsolo) do Aeroporto de Congonhas/São Paulo, alteram o coeficiente do uso do solo em desacordo com a Lei do Plano Diretor Estratégico. A Infraero (instância federal) iniciou as obras sem submeter o projeto à apreciação na prefeitura de São Paulo. A mudança de coeficiente poderia ser solucionada com Outorga Onerosa do Direito de Construir, mas esse instrumento não foi considerado quando da elaboração do projeto de ampliação. Não foram

¹⁶ Estudos de Impacto Ambiental – 2002/2003- Governo do Estado de São Paulo – Secretaria de Transportes.

¹⁷ A invalidação das audiências municipais do Estudo de Impacto Ambiental é mais um demonstrativo da importância da participação social, das ações do Ministério Público. Mostra também a “desarticulação” das unidades da federação no planejamento do uso do espaço.

¹⁸ São Paulo, Guarulhos, praticamente todas as grandes cidades, não podem ser chamadas de cidades aeroportuárias. Preferimos utilizar o termo “cidades que possuem aeroportos em seu território”.

realizadas Audiências Públicas para a expansão apesar do impacto que ocasionariam as obras.

No município de Guarulhos, o objetivo de ampliar o Aeroporto Internacional de São Paulo/Guarulhos, com a construção de mais um terminal de passageiros e da terceira pista de pouso e decolagem, apresenta controvérsias e conflitos entre a União (Infraero – Ministério dos Transportes), Governo do Estado de São Paulo (Secretária de Transportes) e Município.

A ampliação projetada envolve aumento da extensão territorial da área do aeroporto, expansão da zona de cone de ruídos, aumento do coeficiente do uso do solo. Em 2001, o Governo do Estado¹⁹ declarou de utilidade pública para fins de desapropriação uma área do município de Guarulhos, contígua ao Aeroporto, sem consulta à municipalidade. Os conflitos abrangem as três esferas de governo²⁰. Dada a ação de movimentos sociais e da Prefeitura de Guarulhos, foi apontada a necessidade de estudos sobre os impactos sociais, ambientais e territoriais²¹, quando da apresentação do Plano Diretor de expansão do aeroporto em 2002²².

Alguns impactos da ampliação do Aeroporto: cerca de 5.330 famílias deverão ser “deslocadas”; demolição de casas (incluindo um conjunto habitacional²³), de unidades irregulares; aumento da zona do cone de ruídos, que comprovadamente causa danos à saúde dos moradores e ocasiona problemas nas unidades provocando diminuição do preço da terra e das unidades²⁴; torna inadequados equipamentos coletivos (escolas, postos de saúde etc); perda de infra-estrutura instalada (ruas, avenidas,

¹⁹ Decreto 46.999 de janeiro de 2002. A área declarada de utilidade pública foi assinada sem definição precisa da extensão necessária e sem participação do governo municipal.

²⁰ Os diferentes órgãos e secretarias do governo do Estado divergem em relação aos impactos da ampliação do Aeroporto. A Secretaria de Transportes considera a importância econômica do empreendimento, enquanto a Secretaria do Meio Ambiente aponta os impactos socioambientais. Verifica-se, mais uma vez, que o planejamento setorial analisa apenas a viabilidade econômica dos empreendimentos.

²¹ A Prefeitura de Guarulhos elaborou um roteiro do que deveria constar nos EIA-RIMA e encaminhou à Secretaria de Meio Ambiente do Governo do Estado. Prefeitura Municipal de Guarulhos- 2002 – Subsídios para a elaboração do EIA-RIMA para ampliação do Aeroporto Internacional de São Paulo/Guarulhos. O roteiro não foi seguido na audiência pública realizada em maio de 2003.

²² A Infraero pretendia que a apresentação fosse considerada audiência pública prevista no Consema, sem antes efetuar estudos de impactos ambientais.

²³ Conjunto Habitacional Haroldo Veloso, construído pelo extinto BNH, no qual a grande maioria já conclui o pagamento do financiamento de 25 anos.

²⁴ ELLER, Rogéria (2000), demonstra que os ruídos são um fator importante para desvalorização dos imóveis e pela falta de saúde dos moradores.

distribuição de água, coleta de resíduos sólidos); aumenta a segregação espacial; amplia a impermeabilização do solo com conseqüente aumento da área e/ou do volume de enchentes; altera o curso do Rio Baquirivu; aumentam os problemas de abastecimento de água; permanece a retirada de água do subsolo utilizada pela Infraero, aumenta a produção de resíduos sólidos, entre outros²⁵.

O município de Guarulhos tem vários segmentos internos relacionados com as Rodovias Presidente Dutra, Ayrton Senna, Hélio Smidt que serão intensificados com a ampliação do Aeroporto. Do ponto de vista econômico, o Aeroporto é praticamente um enclave no município e a suposta 'sinergia' que propiciaria aumento de empregos não foi demonstrada²⁶.

Consta, nos estudos apresentados, a reserva de parques recursos para indenizar os moradores e/ou proprietários das unidades. Nas áreas ocupadas irregularmente, a "indenização" prevê apenas o pagamento de "melhorias", ou seja, das construções, sem considerar que o Estatuto propicia a regularização fundiária. Não há propostas ou indicativos de reinstalação de equipamentos e meios de consumo coletivos e infraestrutura.

A ampliação do Aeroporto que provocará perda de extensão territorial do Município e conseqüentemente de áreas para aplicar os Instrumentos do Estatuto, aumentará o déficit habitacional. Para as famílias "deslocadas" é necessário provisão de novas unidades cuja responsabilidade estava sendo atribuída ao município e não à Infraero²⁷ ou ao governo do Estado de São Paulo.

Um paradoxo, pois se o Estatuto possibilita uma nova forma de atuação do município, o mesmo perde áreas dada a intervenção dos governos federal e estadual que prevêm outra "função social" para uma área. O planejamento setorial não considera a reprodução da vida e o

²⁵ A audiência pública para apresentação dos Estudos de Impacto Ambiental foi realizada dia 27 de maio de 2004. Vários foram os argumentos para demonstrar os problemas. Foi entregue um dossiê que mostra que a área declarada de utilidade pública não é necessária para a ampliação das atividades do Aeroporto. Contudo a concessão de licença depende da análise que será realizada pela Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo.

²⁶ Dados da Infraero mostram que menos de 50% dos trabalhadores do Aeroporto moram em Guarulhos. Estes trabalhadores que moram em Guarulhos são os que têm menor salário. Desde a década de 1970, quando foi ampliado para ser Aeroporto Internacional, não há pagamentos de impostos municipais.

²⁷ Extrapolando suas atribuições, a Infraero iniciou um processo de levantamento das unidades existentes e de cadastramento das famílias na área prevista para desapropriação. O Governo do Estado de São Paulo considera fundamental a ampliação do Aeroporto, mas afirma que o CDHU não tem recursos para a compra de terras e de edificação de novas moradias.

espaço. Está desvinculado do novo paradigma sobre o urbano. Mostra a permanência do paradigma de um planejamento que atenta apenas aos interesses específicos.

Nos empreendimentos para a construção de barragens de hidroelétricas (SOUZA, 2002) ou exploração de jazidas petrolíferas, os municípios e estados recebem “royalties” pela contribuição para o desenvolvimento nacional, considerando a perda de território dessas unidades da federação. Seria possível aplicar os instrumentos do Estatuto da Cidade em grandes empreendimentos que interessam ao progresso econômico, à outra “função social” diferente da que consta do Estatuto, com medidas compensatórias que contemplassem a realidade.

As formas de planejamento utilizadas para o Rodoanel e ampliação dos aeroportos demonstram a importância de compreender a dimensão espacial e as contradições para a aplicação do Estatuto da Cidade, as dificuldades para que a função social da propriedade e da cidade seja concretizada.

Os empreendimentos não vinculam o local ao global. São projetados como se fossem independentes do lugar onde estão implantados. É necessário, desse modo, aprofundar as análises das relações do lugar com o global. Os aeroportos, em especial, os internacionais (de carga e de passageiros), são fundamentais na ligação do lugar com o mundo²⁸. Se esse lugar é um enclave econômico/espacial, qual a relação do lugar com o global?

Os empreendimentos de grande envergadura, a competição entre cidades e portanto o ideário de cidade representam, de modo geral, um ideário de planejamento estratégico de cidades, que se orienta, como diz Carlos Vainer, numa apropriação da cidade por interesses empresariais globalizados que dependem, em grande medida, do banimento da política e da eliminação do conflito e das condições de exercício da cidadania (VAINER, 2000).

O discurso da Infraero de que Guarulhos por ter em seu território o maior aeroporto internacional da América do Sul estaria ampliando sua posição no global não é efetivado na prática, pois a dinâmica da atividade econômica do Aeroporto não tem rebatimento nas atividades econômicas do município²⁹.

²⁸ É uma das formas de relações internacionais que tem sido considerada um dos motores da economia.

²⁹ Na área declarada de utilidade pública para ampliação do Aeroporto, prevê-se a instalação de Centro de Convenções e Hotelaria sem nenhum vínculo com a cidade.

Um planejamento urbano que não atenta para o novo paradigma proposto pelo Estatuto é pré-virtual, não contempla uma nova teoria de tempos-espaços que objetive a reprodução da vida.

PLANO DIRETOR: POPULAÇÃO URBANA, CIDADES, MUNICÍPIOS, AGLOMERAÇÕES URBANAS, REGIÕES METROPOLITANAS

O Estatuto obriga que os Planos Diretores abranjam a extensão territorial dos municípios e, ao mesmo tempo, utiliza como critério não os municípios, mas a população urbana, ou seja, o Plano Diretor é obrigatório para a extensão territorial dos municípios que têm população superior a 20 mil habitantes na área urbana. Um critério é espacial, diz respeito à extensão dos municípios. O outro critério é populacional, diz respeito à população urbana. Não são critérios excludentes; apenas demonstram que nem todos os municípios devem elaborar o Plano Diretor e aplicar os instrumentos do Estatuto.

Além disso, o Estatuto ora se refere à população total dos municípios³⁰, ora à população moradora nas cidades³¹.

Para definir a obrigatoriedade de elaborar Plano Diretor, o critério é o tamanho da população urbana, ou seja, teoricamente considera-se a extensão administrativa municipal, mas, na prática, o critério está relacionado à população urbana e não ao território.

Do ponto de vista da população urbana, ressalte-se que mais de quatro mil municípios³² têm menos de 20 mil habitantes, ou seja, a população urbana encontra-se concentrada em pouco mais de mil municípios. A obrigatoriedade do plano diretor para municípios com população urbana acima de 20 mil habitantes mostra que o Estatuto reconhece as características do processo de urbanização. Pouco mais de 27% do número de municípios concentra 80,31% da população urbana. Do ponto de vista da população significa que a maior parte da população urbana poderá ser, pelo menos teoricamente, beneficiada do cumprimento da função social da propriedade e da cidade.

Do ponto de vista espacial considerar apenas a população urbana exclui a maior parte dos municípios de concretizar a função social da cidade. Ou seja, significa que apenas cerca de 27% das unidades da

³⁰ Cap. I, art. 2º, IV e VII; Cap. III, art. 40, parágrafo 2º.

³¹ Cap. III, art. 41.

³² Sistema Nacional de Informações Urbanas – Ministério das Cidades.

federação devem realizar planos diretores e aplicar os instrumentos do Estatuto da Cidade.

Os municípios com menos de 20 mil habitantes nas áreas urbanas representam 72,96% dos municípios brasileiros, embora abriguem apenas 19,69% da população urbana. Não têm obrigação de fazer cumprir a função social da propriedade³³. Estão isentos de aplicar os instrumentos do Estatuto da Cidade o que significa exclusão da população moradora nesses municípios de participar do planejamento como processo e da possibilidade, mesmo que virtual, da Utopia do Direito à Cidade.

A idéia de Utopia Espacial, de um novo paradigma de planejamento, perde consistência pois só pode ser aplicável em parte dos municípios e nestes apenas nas áreas urbanas.

O Estatuto é omissivo em relação ao planejamento integrado de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e consórcios municipais, o que o caracteriza como parcialmente municipalista. Parcialmente, porque como visto, os instrumentos só se aplicam nas áreas urbanas e não em toda a extensão dos municípios. A função da propriedade e da cidade não tem aplicabilidade num conjunto de unidades administrativas que compõem regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões.

Para Henry Lefebvre, a urbanização e o urbano podem e devem ser compreendidos como modo de vida e o urbano tem, nesse sentido, nas metrópoles e suas regiões metropolitanas, a expressão mais visível do processo de urbanização.

A ausência de instrumentos aplicáveis a diversas formas de associação de municípios expressa um limite do Estatuto em relação à complexidade do urbano, do espaço.

Desde o final do século XX, os fluxos adquirem supremacia para analisar o significado das aglomerações. As metrópoles (RIBEIRO, 2000), a “Métapolis” (ASCHER, 1995), a “Cidade Global” (SASSEN, 1991) estão sendo enfocadas na perspectiva das metrópoles, do ciberespaço e não do espaço geográfico, ou seja, as análises estão centradas na metrópole e não nas regiões metropolitanas.

As alterações espaciais implicam na necessidade de um novo debate sobre o significado de regiões metropolitanas. A caracterização de regiões metropolitanas tornou-se mais complexa após a Constituição de 1988 que

³³ Um levantamento da área desses municípios pode dar uma idéia da possibilidade ou não de considerar o Estatuto como utopia espacial.

atribui aos estados a definição e aprovação de regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerados urbanos. Com raras exceções, os projetos de lei que tratam da criação das novas regiões se baseiam nos mesmos indicadores utilizados para definir as regiões metropolitanas da década de 70 do século XX, sem atentar para a nova dinâmica espacial. Indicam a constituição de um imaginário de pertencimento a uma região metropolitana.

É necessário, assim, analisar com rigor e instrumentais teóricos adequados a impossibilidade de aplicação dos instrumentos do Estatuto nas regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e consórcios municipais.

O Estatuto, como já dito, detém-se na esfera municipal, o que impossibilita analisar a dinâmica espacial em sua complexidade. Constitui um desafio para geógrafos que analisam a dinâmica urbana, a reprodução da vida, a participação societária, a significância e o significado do Direito à Cidade e compreender o que há de utópico nessa Lei.

A diversidade (e diverCidade) territorial necessita de construção de novos parâmetros para pensar a cidade e o urbano, pelo menos para aqueles que querem analisar as possibilidades do Estatuto da Cidade, condizente com a extensão do Brasil, com o número de municípios brasileiros, com o arcabouço teórico sobre o urbano e as cidades, que permitam implementar uma nova teoria dos tempos-espaços.

O INTRA-URBANO E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

O pressuposto do Estatuto de que a cidade é um bem coletivo e que as propriedades devem cumprir sua função social, referem-se à apropriação, à propriedade e ao uso do solo. Cabe assim verificar a definição de não edificação, subutilização ou não utilização de imóveis para analisar quando cumprem sua função social.

Considerando que limitar a especulação imobiliária significa verificar as formas pelas quais ocorre a retenção de imóveis (edificados ou não), para “valorização” futura, é fundamental localizar os imóveis que estão aguardando aumento de preço.

Observa-se, contudo, ausência de critérios básicos para definir quando uma propriedade urbana está aguardando valorização futura, para averiguar se está cumprindo a função social e aplicar os instrumentos do Estatuto³⁴.

³⁴ Cada município deverá elaborar lei específica em relação à subutilização e à não utilização.

No caso das propriedades rurais, como mostra Bitoun (2003, p. 6), a função social da propriedade *“definida na Constituição e em outras leis referentes à política agrícola e de meio ambiente a função social da propriedade rural embasa ações de desapropriação e outras visando ao cumprimento desta função”*, o que não ocorre com relação à função social da propriedade urbana.

É importante destacar também que há diferenças de uso, de tamanho das propriedades rurais e urbanas. Terra rural é um meio de produção. A terra urbana é suporte para atividades econômicas, moradia, equipamentos e meios de consumo coletivo e infra-estrutura. Os censos agropecuários possibilitam conhecer a dinâmica produtiva, enquanto no urbano não há censos do intra-urbano ou que caracterizem o uso do solo.

Nas áreas urbanas, a Constituição de 1988, artigos 182 e 183, remeteu aos Planos Diretores a definição e localização das propriedades que não cumprem sua função social. O Estatuto da Cidade reproduz a Constituição no que diz respeito aos parâmetros de não edificação, subutilização ou não utilização de propriedades ao estabelecer que os planos diretores municipais e a leis específicas devem especificar quando as propriedades cumprem ou não sua função social.

Falta base conceitual ou parâmetros indicativos para limitar a especulação. Se há um potencial de transformação do planejamento, este é ainda pré-virtual no que se refere à função social da propriedade urbana. Para definir critérios é necessário pensar em censos, levantamentos de dados do intra-urbano. Com dados gerais é difícil identificar quais imóveis urbanos são subutilizados. Grandes glebas vazias, edifícios inteiramente desocupados, unidades fabris, galpões desativados podem ser identificados. Mas, numa gleba com ocupação parcial, averiguar quais terrenos foram deixados propositalmente vazios, ou em edifícios quais estão aguardando valorização têm se mostrado uma tarefa difícil³⁵. Sem pesquisa de campo, sem dados do intra-urbano, sem levantamento da propriedade dos imóveis, sem a definição de critérios sobre subutilização de imóveis, não é possível avaliar quando cumprem a sua função social.

Um indicador utilizado para demonstrar as contradições entre o déficit habitacional e as unidades vazias consta dos Censos Populacionais do

³⁵ Na elaboração do Plano Diretor de Santo André, várias possibilidades foram aventadas para elaborar critérios com dados indiretos e verificou-se que o instrumento mais eficaz é levantamento e pesquisa de campo. Na esfera nacional, podem-se criar parâmetros e financiamento de pesquisa; na esfera municipal, o levantamento dos dados e a adequação às leis de uso de solo local.

IBGE. Em 2002, apenas nas regiões metropolitanas as unidades vazias totalizavam mais de um milhão e quinhentas mil unidades. Esses imóveis desocupados na época do levantamento permitem equacionar possibilidades de atender a uma demanda habitacional com relação ao montante de unidades vagas, mas é insuficiente para averiguar se esses imóveis estão ou não cumprindo sua função social.

Desse modo, o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo e posterior desapropriação com títulos de dívida pública estão ainda restritos a grandes extensões e/ou a edifícios totalmente vagos. Para superar esses limites é indispensável que sejam elaborados parâmetros para analisar a improdutividade ou subutilização, senão a virtualidade ao Direito à Cidade continuará sempre pré-virtual.

ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA – GESTÃO DEMOCRÁTICA

Um instrumento fundamental para a gestão coletiva e construção do Direito à Cidade é o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança. Os municípios devem ter lei específica, estabelecer critérios para que os empreendimentos públicos ou privados sejam submetidos à avaliação pública.

Se os empreendimentos públicos ou privados fossem submetidos à apreciação dos cidadãos, em audiências públicas, poder-se-iam ter melhores elementos para pensar a função social da cidade visando a reprodução da vida³⁶.

Falta, na maior parte dos municípios, qualificar as características, atividades e tamanhos dos empreendimentos que deverão realizar o EIV. Embora poucos municípios tenham promulgado lei específica para o Estudo de Impacto de Vizinhança, na Câmara dos Deputados já tramitam vários projetos que procuram modificar ou suprimir o artigo que regulamenta a elaboração de leis para o Estudo de Impacto de Vizinhança, o que demonstra sua importância.

Os estudos de impacto de vizinhança constituem-se em importante forma de gestão coletiva da cidade, podem auxiliar a construir a função social da propriedade e da cidade e o direito à cidade, respeitando o direito dos cidadãos. Mas a aplicação desse instrumento de gestão coletiva é pré-virtual.

³⁶ Empreendimentos como as Operações Urbanas Consorciadas (previstas no Estatuto) deveriam ser objeto de estudos de impacto de vizinhança, pois os estudos realizados por CARLOS, Ana Fani (2001) e FIX, Mariana (2001) mostram as alterações na vida cotidiana.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os princípios do Estatuto da Cidade contêm possibilidades e virtualidades para a construção da Utopia do Direito à Cidade. As contradições, controvérsias, conflitos, paradoxos reais ou aparentes mostram que há entraves que precisam ser superados para que o planejamento do uso do solo urbano, como processo, possa realmente constituir um novo paradigma de planejamento como processo e da Utopia do Direito à Cidade.

As reflexões aqui apresentadas detiveram-se no escopo dos instrumentos do Estatuto da Cidade que se referem ao uso do solo urbano.

A Utopia do Direito à Cidade impõe que o urbano seja compreendido como modo de vida e que, além da dinâmica do uso do solo, outras dinâmicas entre as quais as culturais, as questões de gênero, de etnia, do trabalho e suas relações, do uso do espaço público, da apropriação e uso do espaço coletivo, da segurança de vida, enfim, a Utopia do Direito à Cidade deve garantir a reprodução da vida. A Carta Mundial pelo Direito à Cidade, elaborada pelos movimentos sociais do mundo, extrapola a noção restrita de uso do solo, âmbito de uma legislação específica.

Considerando o uso do solo urbano, verifica-se que para a aplicação do Estatuto da Cidade é necessário aprofundamento teórico metodológico que vise à análise espacial das cidades e do urbano e altere a idéia de que o território seja apenas o suporte para empreendimentos econômicos.

Os aspectos do Estatuto abordados inserem-se nos vários olhares, discursos, falas, idéias, ideários, ideologias, propostas, análises que tentam compreender a cidade e o urbano e a Utopia do Direito à Cidade, e ponderar sobre os pressupostos da cidade como um bem coletivo. A ênfase foi tentar mostrar a falta de análise da complexidade do espaço urbano, de instrumentais teóricos e analíticos que permitam verificar quando as propriedades cumprem sua função social.

A construção da Utopia do Direito à Cidade depende, fundamentalmente, da ação política da sociedade civil organizada e de estudos que possibilitem construir uma teoria geral dos tempos-espacos urbanos.

REFERÊNCIAS

ASCHER, François. *Métapolis ou l'Avenir des Villes*. Paris: Odile Jacob, 1995.

BITOUN, Jan. *Considerações sobre o Plano Diretor e o Estatuto da Cidade*. Texto apresentado no seminário Estatuto da Cidade e Planos Diretores na Região Metropolitana de Recife. Fórum Estadual da Reforma Urbana. Recife: mimeografado, 2003.

BOURDIN, Alain. *A questão local*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. *Espaço-tempo na Metrópole: a fragmentação da vida cotidiana*. São Paulo: Contexto, 2001.

_____. Uma leitura sobre a cidade. *Cidades*, Presidente Prudente, v. 1, n. 1, p. 11-30, jan.-jul. 2004.

CASTELLS, Manuel. *La cuestión urbana*. Madrid: Siglo XXI, 1977.

ELLER, Rogéria de Arantes Gomes. *O ruído aeronáutico como fator de perda de valor dos imóveis residenciais: o caso do Aeroporto Internacional de São Paulo/Guarulhos*. 2000. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Infra-Estrutura) – Instituto Tecnológico de Aeronáutica, São José dos Campos.

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.

FIX, Mariana. *Os parceiros da exclusão, duas histórias da construção de uma "nova cidade" em São Paulo*: Faria Lima e Água Espraiada. São Paulo: Boitempo, 2001.

HARVEY, David. *Espacios de esperanza*. Madrid: Akal, 2003.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Documentos, 1969.

_____. *Espacio y política*. Barcelona: Península, 1976.

HECK, Marina (coord.). *Grandes metrópolis de América Latina*. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, Fondo de Cultura Econômica, 1993.

KOGA, Dirce. *Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vivos*. São Paulo: Cortez, 2003.

LOPES, Rodrigo. *A cidade intencional: o Planejamento Estratégico de cidades*. Rio de Janeiro: Maud, 1998.

MATTOS, Liana Portilho (org.). *Estatuto da Cidade comentado*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.

MOURA, Rosa. Laguna institucional da metropolização: considerações sobre a região Sul. *Cadernos Metrópole: desigualdade e governança*. São Paulo, n. 8, 2002.

_____. *Retomando o debate sobre a Questão Metropolitana*. Texto apresentado na Reunião Técnica do Ministério das Cidades. Brasília, julho de 2003.

_____; FIRKOWSKI, O. L. C de F. Metrôpoles e Regiões Metropolitanas: o que isso tem em comum? In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 9., 2001, Rio de Janeiro. *Anais...* p.104-114.

OSÓRIO, Leticia Marques (org.). *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Ed. Sergio Fabris, 2002.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (org.). *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2000.

RODRIGUES, Arlete Moysés. *O Estatuto da Cidade*. Disponível em: <www.cibergeo.org/agbnacional>. Acesso em: set. 2001.

_____. *A re(construção) de cidades e sua perspectiva socio-ambiental e educacional para sociedades sustentáveis*. Disponível em: <www.cibergeo.org/agbnacional>. Acesso em: 2002.

_____. *Estatuto da Cidade: reforma urbana e moradia*. Disponível em: <www.cibergeo.org/agbnacional>. Acesso em: 2003.

_____. O Governo Lula e as Cidades. *Revista Ciência Geográfica: ensino, pesquisa e método*. Bauru, ano 10, v. 11, jul. 2004.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 1995.

SANTOS, Laymert Garcia. *Politizar as novas tecnologias: o impacto sócio-técnico da informação digital e genética*. São Paulo: Editora 34, 2003.

SANTOS, Milton. *Por uma economia política da cidade*. São Paulo: Hucitec, Educ, 1994.

SOARES, Paulo Roberto Rodrigues. O Estatuto da Cidade e os espaços de esperança. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO DOS GEÓGRAFOS BRASILEIROS – PORTO ALEGRE, 23., 2003. *Anais...*

SOUZA, Marcelo Lopes. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e a gestão urbana*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

SOUZA, Edson Belo Clemente de. *Estado: Produção da região do Lago de Itaipu: turismo e crise energética*. 2002. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente.

STEDILE, João Pedro. Porque os sem terra se mobilizam. *Revista Caros Amigos*, São Paulo, ano 8, n. 86, p. 16, maio 2004.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, Otília;

VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.

WALLERTEINS, Emmanuel. *Utopística ou as decisões históricas do século vinte e um*. Petrópolis: Vozes, 2003.

Legislação e publicações específicas

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. Decreto Presidencial nº 5.031, de 2 de abril de 2004.

BRASIL. Ministério da Defesa. INFRAERO. Estudo de Impacto Ambiental – Aeroporto Internacional de São Paulo/Guarulhos.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001.

ESTATUTO DA CIDADE: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, Caixa Econômica Federal, Instituto Polis. 2001.

GUARULHOS. Prefeitura Municipal. Subsídios para elaboração de EIA-RIMA para a ampliação do Aeroporto Internacional de São Paulo-Guarulhos. 2002.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Transportes. Estudo de impacto ambiental para o rodoanel Mário Covas. 2002.

TRATADO DAS ONGs. Fórum Internacional de Organizações não Governamentais. Rio de Janeiro: Ed. Instituto de Ecologia e Desenvolvimento, 1992.

Recebido em 26/10/2004

Aceito em 15/01/2005