

Universidade de Brasília
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo

**Regularização Fundiária em Área de
Preservação Permanente:
Uma contribuição à gestão urbana sustentável**

Tatiana Mamede Salum Chaer
Orientadora: Prof.^a Dr.^a Maria do Carmo Lima Bezerra

Dissertação de Mestrado

Brasília, 2007.

Universidade de Brasília - UnB
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - FAU
Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo - PPG-FAU

**Regularização Fundiária em Área de
Preservação Permanente:
Uma contribuição à gestão urbana sustentável**

Tatiana Mamede Salum Chaer

Dissertação apresentada como requisito parcial
à obtenção do grau de Mestre pelo Programa
de Pós-Graduação da Faculdade de
Arquitetura e Urbanismo da Universidade de
Brasília.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Maria do Carmo Lima Bezerra

Brasília, 2007.

TERMO DE APROVAÇÃO

Regularização Fundiária em Área de Preservação Permanente: Uma contribuição à gestão urbana sustentável

Autora: **Tatiana Mamede Salum Chaer**

Dissertação de Mestrado submetida à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília – UnB, como parte dos requisitos necessários à obtenção do Grau de Mestre em Arquitetura e Urbanismo, área de concentração “Paisagem, Ambiente e Sustentabilidade”.

Data da defesa: 29 de outubro de 2007

Aprovado por:

Prof.^a Dr.^a Maria do Carmo Lima Bezerra
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, UnB
(Orientador)

Prof. Dr. Otto Toledo Ribas
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, UnB
(Examinador interno)

Prof.^a Dr.^a Alexandrina Sobreira de Moura
Universidade Federal de Pernambuco, UFPE
(Examinador externo)

Brasília, 2007.

Aos meus pais
Ao Eduardo

Agradecimentos

Aos meus pais, João Salum Chaer e Cleusa Mamede Salum Chaer, pelo estímulo, pela confiança e pelas oportunidades de sempre;

Ao Eduardo Manzi, pelo companheirismo em todos os momentos e pelo grande apoio e acolhida em Brasília;

À Prof.^a Maria do Carmo Bezerra, excelente orientadora, pelo carinho, pelas palavras encorajadoras e pela generosidade ao transmitir conhecimento;

Ao Prof. Otto Ribas pelas grandes contribuições ao longo de todo o trabalho e pela participação da Banca Examinadora;

À Prof.^a Alexandrina Sobreira de Moura pela participação da Banca Examinadora;

À Secretaria Municipal de Planejamento Urbano, à Companhia Municipal de Obras e à Agência Municipal do Meio Ambiente, especialmente nas pessoas de Sílvio Costa Mattos, Carlos Eduardo, Aline Moura e Magalhães Sobrinho, pelas informações precisas e documentos cedidos;

Ao Evaristo Gomes, por ser o guia nas pesquisas de campo, e à Mariza Siqueira, pelas palavras incentivadoras e pela valiosa revisão do texto;

Ao João, Junior e Raquel da secretaria do PPG- FAU;

Ao Rogério Pessoa Rocha, muito mais amigo que chefe, pela compreensão e ajuda na ausência do trabalho;

Ao Prof. Solimar Neiva Damasceno, pelos ensinamentos de sempre;

Às amigas Marize Faleiro e Christiane Marques, grandes incentivadoras deste trabalho;

À Anamaria Diniz, à Tatiana Sancevero e à Susan Eghrari, pela amizade consolidada durante o curso;

E pelo interesse e incentivo de todos os familiares e amigos, que de uma forma ou de outra, participaram da elaboração deste trabalho.

RESUMO

A promoção do desenvolvimento das cidades alinhada à preservação ambiental coloca-se como desafio para a consolidação da sustentabilidade e para as pretensões de sua aplicação sobre a realidade urbana. Na contramão deste processo aparecem as estruturas ilegais de ocupação, como alternativa habitacional de grande parte da população que não têm recursos para custear a morada regular.

Enquanto a cidade legal dotada de infra-estrutura torna-se inacessível pelo alto valor da terra e pela regulação urbana tradicional e inflexível, a cidade irregular se consolida em áreas impróprias para ocupação, de fragilidades físicas e, em muitos casos, protegidas pela legislação ambiental. O momento atual descortina-se em novas possibilidades de enfrentamento das ocupações informais através da lei federal da política urbana, o Estatuto da Cidade, e através dos avanços presentes nos novos instrumentos relativos ao tema.

Esta dissertação enfoca o processo de reversão da ilegalidade, denominado de regularização fundiária, estabelecido como uma diretriz e como um instrumento no Estatuto da Cidade, e os impasses com a legislação ambiental. A pesquisa traz como recorte as ocupações em Áreas de Preservação Permanente - APP, previstas desde o Código Florestal brasileiro, e mais especificamente, uma de suas categorias tipológicas que são as margens dos cursos d'água.

Parte-se da premissa de que ainda não estão claros os caminhos para a efetiva proteção ambiental dentro dos processos de regularização fundiária. O objetivo que direciona o desenvolvimento do trabalho é o de buscar as articulações necessárias entre os instrumentos das políticas urbana e ambiental para a viabilização de programas de regularização fundiária de assentamentos informais, especificamente em APP, sem prescindir da recuperação e preservação dos recursos naturais e do meio ambiente.

Para tanto, são exploradas as evoluções dos termos da regularização fundiária, do tratamento dado à APP em área urbana, assim como os conceitos de risco e proteção. Fundamentam as análises dos instrumentos, além daqueles trazidos pelo Estatuto da Cidade e além das normas ambientais, as inovações advindas com a Resolução nº 369 do CONAMA e o projeto de lei que revisa a Lei de Parcelamento.

De forma complementar, o estudo de exemplo analisa uma ocupação irregular em Área de Preservação Permanente no município de Goiânia e propõe recomendações para a situação de impasse que se configura na área.

A contextualização da matéria apresenta a complexa interface entre o desenvolvimento urbano e a proteção ambiental, que ainda carece de um diálogo mais eficaz, apesar dos avanços que começam a despontar. O tema proposto, mais do que promover, tende a exigir a articulação entre esses dois âmbitos como o caminho necessário para a proposição de possíveis soluções. A regularização fundiária que se pretenda sustentável, como vem sendo tratada pelos novos instrumentos, encontra nos esforços para o imprescindível encontro entre a questão urbana e a questão ambiental o campo mais propício para sua concretização e para o estabelecimento de novas diretrizes.

Palavras-chaves: Regularização Fundiária, Área de Preservação Permanente, Estatuto da Cidade, Proteção Ambiental, Assentamentos Informais Urbanos.

ABSTRACT

The promotion of city development along with environmental protection has presented itself as a challenge in consolidating the sustainability and the intentions of its application over the urban reality. Contrary to this process, the illegal land occupations arise as the housing alternative for a great part of the population which can't afford regular housing.

While the "legal" city endowed with infra-structure becomes out of reach because of the high prices of land and the traditionally inflexible urban regulations, the "irregular" city consolidates itself in areas which are inappropriate for occupation due to physical instabilities and, in some cases, for being protected by environmental laws. The present moment offers new possibilities for facing the irregular land occupation problems through the new federal law concerning urban policy - the City Statute - and advances in the new instruments relative to the theme.

This paper focuses on the process of reversing the irregularities - named land regularization and established as a guide line and an instrument in the City Statute - and the hindrances posed by the environmental legislation dealing most specifically with the occupations which take place in Permanently Preserved Areas (Areas de Preservação Permanente – APP) established by the Brazilian Forest Code, such as river shores.

The procedures for an effective environmental protection within the process of land regularization are not yet clearly established. Therefore, the aim of the project is to seek the necessary articulation between the instruments of urban and environmental policies in order to make the programs of land regularization of irregular settlements feasible, mainly in the APP, without compromising the natural resources and the environment.

To achieve this goal, the evolution of the terms of land regularization, APP treatment in urban areas, as well as the risk and protection concepts, were thoroughly analyzed. The analysis of such instruments was based not only on those brought by the City Statute and environmental regulations, but also the innovations which came from the CONAMA Resolution n° 369, and a recent law project which revises the Land Division laws.

In addition, the case study analyses an irregular occupation in a Permanently Preserved Area in the city of Goiania and it proposes suggestions for the complex existing situation.

The subject contextualization presents the complex interface between the urban development and environmental protection, which still lack an efficient dialogue, inspite of the advances that begin to arise. The proposed theme tends not only to promote, but also demand the articulation between the urban development and environmental protection as the necessary path for proposing feasible solutions. A sustainable land regularization, as it has been intended by the new instruments, finds the most fruitful grounds to its accomplishment and the establishment of new guidelines in the efforts towards the essential alliance between the urban and environmental issues.

Key Words: Land Regularization, Permanently Preserved Area, City Statute, Environmental Protection, Irregular Urban Settlements.

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS

LISTA DE QUADROS

LISTA DE IMAGENS

INTRODUÇÃO	2
CAPÍTULO 1 - A CIDADE ILEGAL E SEU ENFRENTAMENTO	7
1.1 AS ESTRUTURAS INFORMAIS DE OCUPAÇÃO EM ÁREAS DE SENSIBILIDADE AMBIENTAL E O CONTEXTO ATUAL	7
1.2 A CONSTRUÇÃO DO PARADIGMA DA SUSTENTABILIDADE	10
1.2.1 A sustentabilidade aplicada à questão urbana.....	11
1.3 O PROBLEMA DA IRREGULARIDADE DAS OCUPAÇÕES COMO DESAFIO PARA A GESTÃO AMBIENTAL URBANA	13
1.3.1 Os dados do problema.....	15
1.4 UM PARALELO ENTRE UM BREVE HISTÓRICO DA FORMAÇÃO DA CIDADE ILEGAL, O CONCEITO DE PROPRIEDADE E A SUA REGULAÇÃO	17
1.4.1 A Regularização Fundiária surge no cenário nacional.....	20
1.5 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO PROCESSO MULTIDISCIPLINAR	23
1.5.1 Conceituação.....	23
1.5.2 Os diferentes aspectos dos processos de regularização fundiária.....	25
1.5.3 O conteúdo dos programas de regularização.....	25
1.6 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E A DIMENSÃO AMBIENTAL	31
1.6.1 O direito à moradia e o direito ao meio ambiente equilibrado.....	31
1.6.2 O Estatuto da Cidade: a proteção do meio ambiente nas diretrizes da política urbana.....	32
1.6.3 A proteção ambiental e a Regularização Fundiária.....	33

CAPÍTULO 2 – OS INSTRUMENTOS INTERLIGADOS AO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....	36
2.1 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO DIRETRIZ DO ESTATUTO DA CIDADE.....	36
2.2 SOBRE AS NORMAS ESPECIAIS DE URBANIZAÇÃO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO E EDIFICAÇÃO.....	38
2.2.1 A regulação urbana convencional.....	38
2.2.2 Os instrumentos da regulação convencional: instrumentos de carácter físico territorial.....	40
2.2.3 O instrumento urbanístico de carácter inovador: ZEIS.....	44
2.3 SOBRE A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E SEUS INSTRUMENTOS.....	45
2.3.1 ZEIS como instrumento urbanístico da Regularização Fundiária.....	45
2.3.2 Instrumentos da dimensão jurídica da Regularização Fundiária.....	47
2.3.3 Outros instrumentos do Estatuto da Cidade interligados à Regularização de forma complementar.....	51
2.3.4 Instrumentos de mediação ou complementares de outras naturezas aplicáveis na regularização fundiária.....	53
2.4 SOBRE AS NORMAS AMBIENTAIS.....	62
2.4.1 Algumas considerações sobre aspectos antecedentes dos principais instrumentos ambientais.....	62
2.4.2 Os primeiros instrumentos importantes de proteção aos recursos naturais.....	64
2.4.3 Os instrumentos a partir da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente.....	65
2.4.4 As principais normas ambientais, a nível federal, a serem consideradas em processos de regularização fundiária.....	68
CAPÍTULO 3 – REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM APP E OS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA E AMBIENTAL.....	76
3.1 AS OCUPAÇÕES ILEGAIS EM ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL.....	77
3.2 OS MARCOS LEGAIS SOBRE A OCUPAÇÃO EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTES – APP.....	78
3.2.1 A instituição das APP pelo Código Florestal e suas alterações.....	78
3.2.2 A Resolução do CONAMA nº 303 de 2002.....	81
3.2.3 A Resolução do CONAMA nº 369 de 2006.....	82

3.2.4 O Projeto de Lei 3057 de 2000 e a nova possibilidade Regularização Fundiária em APP.....	84
3.3 OS CONCEITOS DE RISCO E DE PROTEÇÃO EM APP.....	87
CAPÍTULO 4 – ESTUDO DE EXEMPLOS.....	97
4.1 A JUSTIFICATIVA PARA A ADOÇÃO DO ESTUDO DE EXEMPLO.....	97
4.2 O MUNICÍPIO DE GOIÂNIA E AS OCUPAÇÕES INFORMAIS.....	98
4.2.1 Algumas considerações importantes.....	98
4.2.2 Dados das ocupações informais no município.....	100
4.2.3 As posses urbanas consideradas como ocupações de risco.....	103
4.3 ASPECTOS NORTEADORES DAS AÇÕES DE REGULARIZAÇÃO NO MUNICÍPIO: ÊNFASE NA ATUAÇÃO SOBRE ÁREAS DE RISCO.....	107
4.3.1 Algumas APP ou ZPA ocupadas e as ações do município.....	109
4.4 OS INSTRUMENTOS.....	112
4.4.1 Os instrumentos que protegem as Áreas de Preservação Permanentes no município...113	
4.4.2 Os instrumentos municipais para processos de regularização fundiária.....114	
4.5 A OCUPAÇÃO VILA RORIZ.....	122
4.5.1 Apresentação da ocupação.....122	
4.5.2 A Vila Roriz versus a legislação.....126	
4.5.3 Os impactos da ocupação Vila Roriz.....128	
4.5.4 A Regularização Fundiária realizada e a área de posse que permanece.....135	
CAPÍTULO 5 – CONCLUSÕES.....	147
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	155

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Representação gráfica das etapas do programa de regularização fundiária.....	30
Figura 2 – Distribuição das Áreas de posse por região.....	102
Figura 3 – Distribuição das áreas de risco por região.....	103
Figura 4 – Levantamento da Ocupação.....	123
Figura 5 - Principais impactos negativos da ocupação.....	134
Figura 6 - Projeto de regularização urbanística.....	136
Figura 7 – Possibilidade de articulação dos instrumentos para o caso estudado.....	146

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Instrumentos de regularização fundiária.....	57
Quadro 2 – Resumo das faixas de preservação das margens de rios.....	87
Quadro 3 – Caracterização da Informalidade Habitacional de Goiânia.....	101
Quadro 4 – Distribuição de moradias por categorias de risco.....	104
Quadro 5 – Algumas ocupações em APP e as ações do município.....	111
Quadro 6 - Instrumentos de Regularização Fundiária existentes no município.....	119
Quadro 7- Instrumentos ambientais ligados ao tema existentes no município.....	121

LISTA DE IMAGENS

Imagem 1 - Vista aérea das quadras sobre a APP.....	125
Imagem 2 - Mais atual mostra a remoção das ocupações mais próximas da beira d'água....	125
Imagem 3 – Aterro.....	128
Imagem 4 - O rio Meia Ponte em ponto afastado da malha urbana.....	130
Imagem 5 - O rio Meia Ponte e uma ocupação irregular em suas margens.....	130

“Fechado ao sul pelo morro, descendo escancelado de gargantas até ao rio, fechavam-no, a oeste, uma muralha e um valo. De fato, infletindo naquele rumo, o Vaza-Barris, comprimido entre as últimas casas e as escarpas a pique dos morros sobranceiros, torcia para norte feito um cañon fundo. [...]

Canudos era uma tapera dentro de uma furna. A praça das igrejas, rente ao rio, demarcava-lhe a área mais baixa. Dali, segundo um eixo orientado ao norte, se expandia alteando-se a pouco e pouco, em plano inclinado breve, feito um valo largo, em declive. Lá dentro se apertavam os casebres, atulhando toda a baixada, subindo, mais esparsos, pelas encostas de leste, transbordando, afinal, nas exíguas vivendas que vimos salpitando, raras, o alto dos cerros minados de trincheiras. A grei revoltosa - como se vê - não se ilhava em uma eminência, assoberbando os horizontes, a cavaleiro dos assaltos. Entocara-se. Naquela região belíssima, em que as linhas de cumeadas se rebatem no plano alto dos tabuleiros, escolhera precisamente o trecho que recorda uma vala comum enorme...”

Euclides da Cunha
Os Sertões

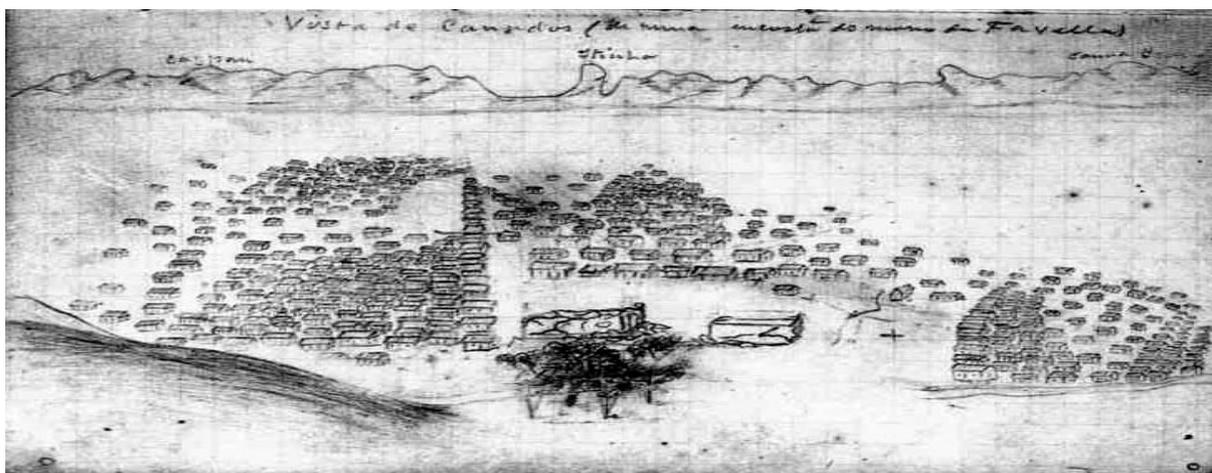


Ilustração de Canudos por Euclides da Cunha
ANDRADE, Juan C. P. de (org.). Vida e obra de Euclides da Cunha.
Imagens. Desenhos e croquis de Euclides da Cunha. Disponível em:
<<http://www.euclides.site.br.com>>. Acesso em: <23 setembro 2007>.

INTRODUÇÃO

Estabelecidas na maioria das cidades brasileiras, as estruturas ilegais de ocupação são a solução de moradia de grande contingente populacional de baixa renda, frente à ausência de políticas sociais de habitação, trabalho, saúde e educação. Também podem ser consideradas herança da legislação urbanística detalhista, determinada pelo ponto de vista econômico e pautada sobre os interesses da propriedade privada. O problema, que apresenta números alarmantes, se impõe mesmo em situações onde ocorreram iniciativas de planejamento urbano e exibe a fragilidade das ações usuais de gestão, desarticuladas e desligadas da cidade real.

O processo de formação das ocupações ilegais de baixa renda por muito tempo foi ignorado, fato que reforçou a sua consolidação. Trajetória que também se deparou com estratégias de políticas habitacionais promotoras da exclusão social, através da transferência dessas estruturas irregulares para áreas apartadas dos centros urbanos, por remoções em massa.

Em muito resultante dos movimentos sociais urbanos de quase três décadas atrás, o momento atual descortina-se em novas possibilidades de ação no enfrentamento do problema, começando pela evolução conceitual própria do termo Regularização Fundiária e pela definição de novos instrumentos para lidar com o tema. Importantes ações pioneiras, no sentido de promover a regularização dos assentamentos ilegais e melhorias urbanísticas, foram realizadas em diferentes municípios, mas os resultados ainda são menores que a expressividade da crescente situação de informalidade das ocupações.

Enquanto a cidade regular e dotada de infra-estrutura torna-se inacessível pelos altos custos e pela regulação urbana tradicional e inflexível, a formação da cidade irregular se consolida em áreas isoladas, de fragilidades físicas e impróprias para ocupação, consideradas, muitas vezes, de preservação ambiental. Ao mesmo tempo em que traduzem um grande problema social, as estruturas informais de ocupação, carentes de infra-estrutura básica, serviços públicos e ao desconsideram qualquer sensibilidade do meio natural, deflagram conseqüências de ordem ambiental que incidirão sobre todo o território, muito além dos limites da própria ocupação.

O cumprimento da função social da propriedade, o direito à moradia, assim como o direito de todos ao meio ambiente equilibrado, previstos pela Constituição Federal de 1988, são reafirmados no Estatuto da Cidade, lei federal aprovada em 2001. Além de englobar importantes instrumentos de Regularização Fundiária e ainda que dê maior ênfase ao

problema social, o Estatuto estabelece também a necessidade de proteção ao meio ambiente e do cumprimento da legislação ambiental.

No momento presente, juntam-se às novas formas de atuar sobre a cidade ilegal os princípios que se articulam em torno do conceito de desenvolvimento sustentável, da gestão ambiental urbana e dos avanços que despontam no tratamento, também, das normas ambientais.

Esta dissertação tem como objeto de estudo os assentamentos urbanos de ocupação ilegal e de baixa renda, originados de parcelamentos promovidos por iniciativa de particulares ou pela apropriação informal de áreas pouco ou não utilizadas, consideradas de proteção ambiental, dentro dos perímetros urbanos ou nas suas adjacências. É explorado o fato de que a regularização do uso e ocupação de determinadas áreas ambientalmente sensíveis, que em grande número abrigam assentamentos irregulares, muitas vezes pode esbarrar em empecilhos legais decorrentes das prescrições de normas ambientais.

Neste sentido, o trabalho enfoca os processos de reversão da ilegalidade, seus instrumentos legais de regularização fundiária e as implicações decorrentes das relações com outras dimensões da sustentabilidade urbana, com ênfase nos casos de estruturas informais de ocupação ou parcelamentos ilegais em Áreas de Preservação Permanente (APP).

A análise se concentra, mais especificamente, nos casos de ocupação em faixas de proteção ao longo de cursos d'água devido a complexidade de tratar o amplo rol de categorias das Áreas de Preservação Permanentes previstas pela lei e devido a expressiva incidência de estruturas informais de ocupação nas margens da vasta rede hídrica que corta as cidades brasileiras.

Previstas pelo Código Florestal, desde 1965, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a estabilidade geológica e a biodiversidade, dentre outros especificados na Lei Federal, as APP foram concebidas como espaços sem previsão de uso e ocupação pelo homem. Submetidas à poluição, depredação e ocupações indevidas com o crescimento das cidades, essas áreas configuram grandes espaços isolados dentro das malhas urbanas, em que a proibição de acesso e utilização não tem sido suficiente para evitar os danos aos recursos ambientais.

O fato consolidado da ocupação ilegal em APP expõe uma das interfaces mais conflituosas entre a proteção ambiental e a questão urbana. Os entraves que dificultam possíveis soluções, seja pela regularização fundiária seja pela realocação da população, dão mostras da desarticulação entre os enfoques ambiental e urbanístico.

Na evolução dos debates, no cerne da maior parte dos trabalhos teóricos e através da

divulgação das experiências brasileiras sobre Regularização Fundiária no país, é possível apreender que o tema ambiental é tratado de forma secundária. Parte-se da constatação de que a questão ambiental é trabalhada dentro dos processos de regularização, ainda, de forma burocrática, superficial e subordinada à questão social. Tal fato pode ser compreendido pela gravidade atual do problema social, pela urgência de soluções diante da precariedade das condições de vida de milhares de famílias e como uma decorrência do alto déficit habitacional brasileiro.

Portanto, é verdade afirmar que os recursos ambientais não podem mais suportar a ocupação predatória e o crescimento desordenado urbano. Há urgência em soluções capazes de reverter ou minimizar os impactos ambientais decorrentes do crescimento desordenado das cidades e da ocupação em áreas de proteção ambiental. Esse contexto leva ao questionamento motivador e objetivo principal deste estudo:

Quais as articulações necessárias entre os instrumentos das políticas urbana e ambiental para a viabilização de programas de regularização fundiária de assentamentos informais, especificamente em Áreas de Preservação Permanente, sem prescindir da recuperação e preservação dos recursos naturais e do meio ambiente?

Além dos instrumentos pertencentes ao Estatuto da Cidade, a revisão em tramitação da Lei Federal de Parcelamento Urbano nº6766 de 1979, que dedica um capítulo à Regularização Fundiária, reforça o rumo das novas alternativas de enfrentamento da cidade ilegal e trata diretamente das ocupações sobre áreas de preservação ambiental.

Em paralelo, a resolução do CONAMA nº369 de 2006, que permite a intervenção e a supressão de vegetação em APP para a regularização fundiária de interesse social, pode ser considerada o grande avanço do ponto de vista da política ambiental, no sentido de contribuir com as soluções conjuntas para as grandes estruturas consolidadas e em desacordo com a legislação ambiental.

Explorar as evoluções conceituais e as inovações advindas dos instrumentos atuais com vocação para tratar da Regularização Fundiária, nas searas ambiental e urbanística, assim como relacionar, dentro do debate atual, o conceito, a função e os objetivos das Áreas de Preservação Permanentes no meio urbano, são os caminhos iniciais propostos por este trabalho.

O **Capítulo 1** parte da pesquisa bibliográfica que abrange o referencial teórico e conceitual necessários para a elucidação e compreensão do tema. Contextualiza a formação da cidade ilegal, e mostra a trajetória da irregularidade da ocupação e seu enfrentamento através

de um breve histórico. Analisa a evolução conceitual da regularização fundiária e estabelece os principais problemas envolvidos, principalmente, a sua interface com a temática ambiental.

O **Capítulo 2** analisa os instrumentos legais relativos ao tema, tendo como ponto de partida o Estatuto da Cidade, que apresenta a regularização fundiária como um dos institutos jurídicos e políticos e como uma das diretrizes, através da qual determina a necessidade, para sua realização, de estabelecimento de normas especiais de urbanização e de consideração das normas ambientais.

Para tanto são explorados, no âmbito da Lei Federal, os instrumentos de cunho jurídico e urbanístico, capazes de viabilizar a regularização fundiária. São também investigados outros instrumentos pertencentes a diferentes diplomas legais com potencialidades de se interligarem aos processos de regularização. Em paralelo, são dispostos e analisados os instrumentos da política ambiental com o intuito de distinguir as normas específicas a serem consideradas em programas de regularização fundiária, como expresso na própria diretriz do Estatuto.

Salienta-se que a regularização fundiária, é caracterizada por suas diferentes concepções e aplicações que, inclusive, em muitos municípios¹, fez adiantar a utilização de alguns instrumentos regulamentados somente mais tarde pelo Estatuto da Cidade. Importantes experiências publicadas, mesmo com enfoques diferenciados sobre a urbanização ou sobre a regularização jurídica, constituem-se em um conjunto diversificado capaz de apresentar significantes insumos sobre o panorama da regularização fundiária no país. Conjunto que também serviu de embasamento desta pesquisa, de forma indireta e não explicitada no Capítulo 2, mas fundamental para o entendimento da aplicação de instrumentos e para a avaliação do tratamento da proteção ambiental dentro dos processos.

O estudo foi aprofundado sobre os corpos de lei específicos que tratam das Áreas de Preservação Permanentes (APP), recorte do tema desta dissertação. Os instrumentos estritamente relacionados às APP são explorados no **Capítulo 3**, assim como a evolução do debate em torno dessa instituição e os conceitos interligados à questão da ocupação informal em APP, tais como o conceito de situação de risco (individual), risco ambiental e de proteção ambiental.

O desenvolvimento dos primeiros capítulos desta dissertação permite a análise em escala maior, através dos levantamentos teórico-conceituais e dos aspectos legais da esfera federal, relativos ao tema estudado. Ainda que o processo de regularização fundiária se desenvolva a partir dos instrumentos regulamentados a nível federal, seu detalhamento e suas

¹ Utilizando-se de instrumentos isolados de diferentes diplomas legais.

principais definições se dão no nível municipal, dentro da política da gestão urbana. O estreitamento da análise até um estudo de exemplo é o caminho proposto para atingir o objetivo principal do trabalho. Pretende-se através do exemplo prático de uma ocupação informal em APP e seu processo de legalização, explorar as particularidades, o trabalho realizado e as possibilidades de articulação e interação entre os instrumentos de regularização fundiária e os instrumentos de proteção ambiental.

O **Capítulo 4** apresenta o caso específico de uma ocupação irregular em APP, em Goiânia, capital do estado de Goiás. O assentamento está classificado pelo município como área de risco devido às inundações e enchentes recorrentes. São também conhecidos os desgastes ambientais sofridos pelos dois cursos d'água envolvidos na ocupação, como a poluição das águas e o assoreamento. O processo de regularização fundiária de parte da ocupação foi iniciado, que se restringiu à aprovação do loteamento urbano de duas quadras e à licença ambiental.

O processo de regularização realizado permite a análise crítica da aplicação dos instrumentos e as interfaces com a questão ambiental, tendo como referencial o licenciamento cumprido. Pretende-se que as lacunas encontradas no processo possam ser revistas contribuindo com os procedimentos futuros na parte da ocupação que ainda representa um impasse, no sentido de tornar efetiva a proteção ambiental. Para essa parte do assentamento propõe-se a análise conforme a aplicação de instrumentos e a sistematização de um roteiro que possibilite os arranjos e interações necessárias capazes de sustentar as tomadas de decisão.

O **Capítulo 5** apresenta, de forma reunida, as principais conclusões tiradas ao longo do desenvolvimento do trabalho, principalmente, do estudo de exemplo contido no Capítulo 4. São também apontadas algumas recomendações gerais para a aplicação e interação dos instrumentos de regularização fundiária com os instrumentos voltados à proteção ambiental.

CAPÍTULO 1

A CIDADE ILEGAL E SEU ENFRENTAMENTO

1.1 AS ESTRUTURAS INFORMAIS DE OCUPAÇÃO EM ÁREAS DE SENSIBILIDADE AMBIENTAL E O CONTEXTO ATUAL

A ocupação irregular ou ilegal do solo urbano é a forma de utilização de áreas para diversos fins que contraria as regras ou as leis urbanísticas, ambientais, de propriedade e o planejamento das cidades. Embora esteja mais consolidada em regiões metropolitanas, a ilegalidade das ocupações é fenômeno crescente em centros urbanos de todos os portes. O processo está associado tanto à maior parcela da sociedade que não consegue ter acesso ao mercado legal de terras, quanto aos grupos de maior poder aquisitivo que contribuem para a formação da cidade irregular ou ilegal, através de loteamentos ou da usual prática de condomínios de alto padrão, fora dos cadastros urbanos oficiais.

Recebem o enfoque deste trabalho, as ocupações ilegais que abrigam a moradia da população de baixa renda e que requerem urgência de soluções, seja pelas condições degradantes de vida, seja pela gravidade das consequências de toda ordem. Nesses casos, a ilegalidade pode ser compreendida como a alternativa habitacional daqueles que não têm recursos para pagar a moradia regular, diante da histórica incapacidade do Poder Público de subsidiar ou de promover a habitação popular.

As ocupações ilegais de baixa renda apresentam-se nas cidades das mais diversas formas e recebem, inclusive, diferentes denominações. Mocambos, cortiços, favelas², áreas de posse, parcelamentos clandestinos ou parcelamentos irregulares, são alguns exemplos que vão desde a apropriação de prédios abandonados e imóveis não utilizados, integrados no tecido urbano, até os grandes assentamentos às margens dos municípios.

² Favela é o nome popular, e bastante conhecido, que designa as ocupações ilegais de baixa renda, na maior parte das cidades brasileiras. Seu emprego origina-se da obra de Euclides da Cunha, “Os Sertões”, sobre a revolta de Canudos, liderada por Antonio Conselheiro, ocorrida no sertão baiano em 1896. Favela era um morro que ficava ao sul da ocupação de Canudos, que ganhou esse nome devido à presença típica de uma espécie arbórea arbustiva, chamada favela.

Segundo a descrição de Euclides da Cunha, a ocupação de Canudos, ocorreu de forma desordenada e em muito se assemelha às ocupações ilegais dos dias de hoje: distante da cidade, no vale de um rio, habitações precárias e aglomeradas, sem vestígios de qualquer ordenação urbanística.

Os veteranos da guerra de Canudos, ao voltarem para a então capital federal no Rio de Janeiro, solicitaram ao Ministério a permissão para a construção de suas casas no morro da Providência. Foram autorizados a ocupar e perceberam, com o tempo, as semelhanças com Canudos. Favela passou a designar o morro da Providência e, um pouco mais tarde, transformou-se em sinônimo de ocupação ilegal.

A dissertação tem como objeto de estudo os assentamentos consolidados, formados espontaneamente ou por iniciativa de particulares (ou até pelo poder público) - conhecidos na área onde se procedeu o estudo de exemplo como “áreas de posse” – podendo ter havido ou não atividade comercial da terra, sem que se fizesse presente, portanto, o estabelecimento de uma relação jurídica formal. Nos meios técnico e jurídico não há a definição de um único termo para a denominação dessa categoria. Comumente são utilizadas expressões, também adotadas por este trabalho, tais como: ocupações ou assentamentos informais, irregulares ou ilegais e ainda, estruturas informais de ocupação ou assentamentos auto-construídos.

As principais características desses assentamentos são: a ocupação informal e desordenada de terrenos não utilizados, públicos ou privados, fora dos padrões legais urbanísticos; habitações precárias; falta de infra-estrutura, de equipamentos e de serviços públicos.

Esses terrenos não utilizados são aqueles desinteressantes para o mercado imobiliário ou aqueles impróprios para parcelamentos, sendo inclusive protegidos pela legislação urbanística ou ambiental. Muitas vezes, são áreas não passíveis de urbanização em que o abastecimento de água e o esgotamento sanitário, dentre outros serviços, requerem grandes investimentos, além de representarem um desafio para as obras de implantação. A irregularidade nesses casos, portanto, vai muito além da titularidade da terra ou da forma de sua aquisição.

As áreas sob proteção ambiental são, em grande incidência, lugares comuns de apropriação indevida. Ocupações em morros, matas, mangues, áreas de nascentes e beiras de rios são exemplos de áreas de interesse ambiental sujeitas à ocupação informal. A permanência da estrutura ilegal pode causar, em curto prazo, a irreversibilidade de danos causados a bacias, mananciais de abastecimento, à flora e à fauna.

A fragilidade do meio físico nesses lugares é mais conhecida através da ocorrência e do perigo iminente de deslizamentos, enchentes e desmoronamentos, usualmente denominados de situações de risco, no linguajar dos planejadores urbanos, que nesse caso são riscos para população. Os estudos ambientais elaborados no âmbito do licenciamento ambiental, por outro lado, tendem a explorar os inúmeros impactos negativos sobre os recursos naturais, advindos de processos de destruição gerados pelo crescimento das estruturas informais, que são riscos para o meio natural.

A forma de enfrentamento do problema pelo Poder Público sofreu muitas mudanças, tanto no campo das ações, quanto no âmbito jurídico, político e institucional. A postura de ignorar ou de erradicar os assentamentos ilegais, paulatinamente nos últimos trinta anos, deu

lugar às tentativas de promover melhorias para possibilitar a permanência de tais ocupações, conquista dos movimentos sociais pela reforma urbana.

Esse mesmo período coincide com a consolidação do quadro jurídico e institucional de proteção ao meio ambiente. Tendo adquirido força a partir de movimentos internacionais, os atuais conceitos, que modificaram a forma de tratamento do meio natural, ganham terreno no país por meio de ampla legislação ambiental com significativas mudanças na estruturação federal, estadual e, mais recentemente, municipal. Portanto, as normas regulamentadoras da questão ambiental pouco têm se dedicado à problemática ambiental urbana.

Ainda que tenham sido tratadas em capítulos diferentes na Constituição Federal de 1988, e ainda que tenham trajetórias políticas, institucionais e de legislações bastante divergentes, as questões urbana e ambiental requerem urgência de articulações para tratarem os problemas ambientais urbanos, dentre eles o problema da cidade ilegal. O novo marco regulatório urbanístico, o Estatuto da Cidade, dá maior ênfase à questão social, portanto toca na questão ambiental de forma inovadora e adota o paradigma da sustentabilidade para delinear suas diretrizes.

Do completo descaso do Poder Público, o longo trajeto da formação da cidade ilegal assistiu à conquista de direitos de seus moradores à regularização, a títulos de propriedade e aos serviços de urbanização. O Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, reúne os principais instrumentos, alguns já existentes e outros inovadores, para os trabalhos de regularização fundiária. O diploma legal internaliza a questão da propriedade sob a ótica de sua função social e abre importantes caminhos para a promoção da moradia social e para a inserção das estruturas informais nas cidades de forma plena.

Das tentativas do passado de erradicação das estruturas informais de ocupação, verificam-se hoje esforços para a regularização dos casos consolidados, inclusive, em áreas de sensibilidade ambiental, como no caso da possibilidade aberta, com a nova Resolução do CONAMA, que se aplica à matéria através da Regularização Fundiária Sustentável.

Se a conjugação dos termos e dos conceitos ainda está para ser colocada em prática, parece coerente antever que os caminhos para possíveis soluções dos problemas das estruturas informais de ocupação em áreas protegidas dependem das articulações entre as esferas ambiental e urbana, assim como da incorporação dos princípios de um nas políticas e ações de outro, reciprocamente.

1.2 A CONSTRUÇÃO DO PARADIGMA DA SUSTENTABILIDADE

As últimas três décadas foram determinantes no que diz respeito à evolução do conhecimento e dos conceitos sobre a proteção ao meio ambiente. Houve grande avanço nos estudos sobre a biosfera e sobre os riscos de desastres e de destruição causados pela ocupação predatória do homem sobre o planeta.

No que tange a institucionalização, é também nesse período que, amparados por ampla legislação específica, em quase todos os países formaram-se ministérios, órgãos, agências ou secretarias ambientais.

A formação da consciência ecológica mais abrangente, a crescente adesão da opinião pública e a pressão exercida pelas organizações e pelos partidos verdes foram, também, de fundamental importância para a disseminação do tema ambiental por todo o mundo (SACHS, 1993). Perderam forças as crenças de que o meio ambiente seria capaz de se recompor naturalmente ou de que os avanços tecnológicos poderiam repor o capital natural perdido.

No plano internacional, convenções, tratados e encontros delinearão os caminhos da transição para estratégias ambientalmente viáveis, como alternativa necessária para enfrentar as graves crises ambientais deflagradas pelo período pós-revolução industrial e pelo modelo de desenvolvimento estabelecido desde então.

Emerge desse período o termo sustentabilidade, ou desenvolvimento sustentável, tratado oficialmente em 1987, no Relatório Brundtland³, que precedeu a Conferência das Nações Unidas para Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1992. Como definição mais difundida do conceito e que consta deste relatório, tem-se: **desenvolvimento sustentável** é aquele que satisfaz as necessidades das gerações atuais, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazer suas próprias necessidades.

Amplamente utilizado e apropriado de diferentes formas, o termo é foco de análises críticas e debates. A polêmica se volta, primeiramente, para a concepção contraditória de ordem conceitual existente no entendimento das duas palavras; enquanto o conceito de *sustentabilidade* é resultado de movimento contrário ao modelo de crescimento da sociedade industrial, o termo *desenvolvimento* pode ser entendido como fruto deste mesmo modelo.

Sachs (1993), portanto, realça no processo de construção do termo, a necessidade de estabelecer novas formas de crescimento, buscando maior equidade social e melhor distribuição de renda. Afirma que o crescimento a qualquer custo, acirra as desigualdades

³ Elaborado pela Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas, coordenada por Gro Harlem Brundtland, ex-primeira ministra da Noruega.

sócio-econômicas e gera o ciclo vicioso da pobreza e da degradação ambiental.

Sob outros pontos de vista, são expressas preocupações com a idéia de conservação ou de estabilização que o termo sustentabilidade, resultante de movimento proveniente de países ricos, principalmente, pode remeter. Alguns críticos alertam sobre a situação dos países pobres, que priorizam agendas de crescimento e que podem sofrer prejuízos, ou até mesmo riscos de imposições sob o pretexto da degradação ambiental, aumentando o quadro de dependência e desigualdade econômicas.

Assim, acredita-se ser próprio do momento de sua construção e validação todo o debate teórico em torno dos conceitos do desenvolvimento sustentável (Ribas, 2003, p.15). Segundo Sachs (1993), a escolha não está entre desenvolvimento e meio ambiente, mas entre formas de desenvolvimento sensíveis ou não à questão ambiental.

Da mesma forma que os países desenvolvidos degradam o meio natural com seus padrões de vida e consumo ambientalmente inviáveis, os países em desenvolvimento participam do processo da destruição ambiental, através das desigualdades, da pobreza, da exclusão e dos modelos de crescimento a qualquer custo. O caminho do desenvolvimento sustentável passa pela contribuição de todos os países na construção de modelos de crescimento mais solidários, pelas formas responsáveis e ambientalmente viáveis de consumo e de uso dos recursos, pela diminuição da pobreza, pela maior justiça e equidade social e pelo caráter das soluções dos problemas urbanos, em que sejam atendidas as necessidades sociais, mas que sejam contempladas as questões ambientais.

1.2.1 A sustentabilidade aplicada à questão urbana

As últimas três décadas também representam um período de relevância para a questão urbana. As estatísticas que demonstram o grande crescimento das cidades em todo o Planeta confirmam o meio urbano como o escolhido pelo homem para seu habitat. A população urbana mundial, em média, que no ano de 1975 era de 37,5% passou para 49,20% em 2005⁴. Na América Latina são 77,60% em 2005 e, no Brasil, já em 2000, era de 81,25% a porcentagem de residentes em áreas urbanas, conforme censo do IBGE.

A urbanização acelerada, sob as condições de desenvolvimento calcado no modelo do período pós-revolução industrial, caracteriza-se pela ocupação desordenada do solo, gerando índices expressivos de exclusão sócio-econômica e de degradação dos meios naturais, além

⁴ Dados da Onu, disponível em: < <http://esa.un.org/unpp>>. Acesso em: 15 mar.2007.

dos problemas urbanos de toda ordem, como pobreza, violência, desemprego, déficit habitacional.

As cidades, como no caso brasileiro, enquanto centros de produção e consumo, são grandes exploradoras dos recursos naturais e concentram os problemas mais sérios de degradação ambiental (CHAFFUN, 1997, p.28).

Nesse mesmo intervalo de tempo, há a transição da política de fixação do homem no campo, ou da crença de que o crescimento das cidades é um processo caótico a ser evitado a todo custo, para a necessidade de administrar o crescimento urbano e promover a gestão urbana de forma abrangente, considerando todos os intervenientes que produzem e modificam a cidade. Os estudos, as análises e as aplicações práticas que envolvem o universo urbano requerem novas formas de enfrentamento das questões que se colocam como desafios nos movimentos de crescimento urbano.

Da mesma forma que o conceito de desenvolvimento sustentável está em construção, a aplicação dos objetivos da sustentabilidade sobre a realidade urbana, ou a concepção da gestão ambiental urbana, ainda está em consolidação (RIBAS, 2003, p.16).

A consolidação desse conceito representa ainda um desafio porque estabelece a união de duas questões oriundas de lógicas diferentes e, até então, tratadas por políticas divergentes. Enquanto a questão urbanística foi pautada sobre os princípios da propriedade privada e da individualidade, a ambiental está ancorada nos preceitos do bem comum e da coletividade. As esferas das principais decisões dos dois universos são também diferentes. As políticas e os planos que delineiam o desenvolvimento urbano, que seguem obviamente regulamentação federal, são definidos a nível municipal. O contrário ocorre na política ambiental, em que as decisões obedecem à hierarquia do nível federal para o estadual. Mais atualmente, alguns municípios vêm adquirindo autonomia para atuar sobre os problemas ambientais urbanos.

A legitimação do conceito demanda novos critérios e estratégias para sua real aplicação no meio urbano de forma a internalizar todas as dimensões formadoras do processo, porque as cidades devem ser entendidas como organismos, onde vários elementos e atores interagem entre si. Trata-se, portanto, de um processo abrangente e transdisciplinar. A efetiva operacionalização da sustentabilidade no gerenciamento das cidades significa o esforço de trabalhar novas políticas e maneiras de planejamento e de gestão.

São muito claros os fatos que comprovam que o meio natural não suporta mais a ocupação predatória do homem. Se as cidades são, hoje, a grande concentração e os centros de ocupação da maioria das pessoas, o futuro próximo do Planeta depende da evolução das soluções urbanísticas e dos esforços para as estratégias de implementação dos objetivos do

desenvolvimento sustentável nos meios ocupados.

1.3 O PROBLEMA DA IRREGULARIDADE DAS OCUPAÇÕES COMO DESAFIO PARA A GESTÃO AMBIENTAL URBANA

Promover o desenvolvimento sustentável nas cidades brasileiras implica deparar com várias questões desafiadoras como: a grande desigualdade econômica e social e a concentração de renda; os déficits habitacional, educacional e de saúde; a carência de políticas públicas de promoção social e a baixa capacidade de investimentos do Poder Público. Fatores que também podem ser entendidos como geradores de um dos maiores problemas urbanos e um dos maiores obstáculos para a consolidação da sustentabilidade urbana: a formação da cidade ilegal, que também é fruto e legado da primazia da propriedade privada, da história da regulação de uso do solo, da legislação restritiva, inflexível e geradora dos altos custos impostos aos processos de comercialização da terra.

O mercado imobiliário especulativo e a ordem política clientelista desempenham papéis fundamentais na produção da informalidade urbana, dentro do processo desenfreado de urbanização, ao não oferecerem condições suficientes de acesso à terra para grupos sociais pobres (FERNANDES, 2006, p.21). As ocupações ilegais ou irregulares do solo urbano impõem-se como solução habitacional de grande parcela da população que, por não ter recursos para custear a moradia regular, busca alternativas no mercado informal ou através de invasões.

Fernandes (2006) destaca, ainda, a ordem jurídica também como desencadeadora do processo da ilegalidade. Tanto a ausência de leis urbanísticas em alguns municípios, quanto a legislação restritiva ou elitista de outros, interferem diretamente no preço da terra urbana. Padrões técnicos e urbanísticos muito rigorosos, estabelecidos pela regulação, determinam os altos valores de lotes urbanos e reservam as áreas valorizadas e providas de infra-estrutura para o mercado imobiliário destinado às classes médias e altas. Paralelamente, a visão individualista e excludente dos direitos de propriedade (que ainda tem forças no país) reforça a segregação social e a divisão do território urbano.

Em muitas cidades há a convivência da regulação detalhista com vastas regiões ocupadas ilegalmente. De outro lado, os investimentos públicos priorizam a lógica dos interesses da propriedade privada (MARICATO, 1997, p.39).

Assistidas de muito poucos serviços e infra-estrutura quase inexistente, as ocupações

se estabelecem à revelia das regras do planejamento e estampam a ineficácia das usuais práticas de gestão. Caracterizam-se, em sua maioria, pelas degradantes condições de vida da população, desconsideram as fragilidades do meio em que se instalam e deflagram conseqüências econômicas, sociais e ambientais que incidem sobre todo o território urbano.

Emergem do problema da formação da cidade ilegal duas questões fundamentais. A questão social, entendida como solução obtida por uma população de baixa renda e a necessidade básica de morar, diante da ausência de políticas habitacionais públicas e dos altos custos impostos para a compra da moradia. E a questão legal, no que diz respeito à forma de aquisição do terreno e sua titularidade original e no que diz respeito à adequabilidade da área, que pode esbarrar em normatizações urbanísticas e ambientais.

É grande a incidência de ocupações em áreas protegidas pela lei, gerando processo de deterioração ambiental. O fato da ocupação, por si só, já acarreta inúmeras conseqüências ambientais e, se for somado a ele a inexistência de infra-estrutura e de serviços urbanos, os resultados associam degradação ambiental com degradação das condições de vida da população.

No cenário recente das discussões, das formulações e dos esforços que objetivam o equacionamento dos problemas urbanos - através da inclusão dos componentes de sustentabilidade nos processos e nas políticas - destacam-se algumas estratégias propostas. Algumas delas interferem, ainda que de forma indireta, no problema da cidade ilegal, tais como: a mudança de escala e o foco nas ações locais; o fortalecimento da sociedade e dos canais de participação; as mudanças na gestão e no planejamento com a integração das ações e com a elaboração de planejamentos estratégicos; a inclusão dos custos ambientais e sociais nos orçamentos de serviços públicos; o incentivo à inovação de práticas e tecnologias alternativas para implementação de soluções urbanísticas; a indução de novos hábitos de consumo nas cidades.

A Agenda 21 brasileira aborda mais diretamente o tema, ao propor uma diretriz que orienta o aperfeiçoamento da regulação do uso e da ocupação do solo urbano, no intuito de melhorar as condições de vida e a promoção da equidade, eficiência e qualidade ambiental. Como uma das propostas de viabilização dessa estratégia, estabelece-se a necessidade de políticas e ações de acesso à terra, de regularização fundiária e de redução do déficit habitacional. O objetivo é combater a produção irregular e ilegal de lotes, através de linhas de crédito, parcerias público-privado, agenciamento e recuperação das áreas centrais da cidade para ocupação e acesso à moradia.

O trabalho de buscar alternativas para a moradia social associado às soluções e

estratégias de desenvolvimento sustentável, deve estar no centro de qualquer proposta que vise reverter a situação de exclusão social e degradação ambiental (MARICATO, 1997, p.40).

1.3.1 Os dados do problema

Os números da ocupação ilegal não são obtidos com exatidão, seja pelo formato dos censos e levantamentos, seja pela forma inadequada com que os poderes públicos tratam a questão. Portanto, é possível afirmar que o processo da ilegalidade das ocupações ocorre em grande parte dos municípios brasileiros. De acordo com a Pesquisa de Informações Municipais do IBGE, em 2001, todas as cidades com mais de 500.000 habitantes apresentavam áreas irregulares. Das cidades com menos de 20.000 habitantes, pelo menos 39% tinham estruturas ilegais de ocupação.

É certo que a quantidade de pessoas vivendo sob condições precárias acompanhou o grande crescimento das cidades. Após os anos 1960, iniciou-se o processo de intensiva urbanização; hoje, 82% da população ocupam as áreas urbanas e, de forma mais expressiva, as regiões metropolitanas. A população urbana brasileira cresceu 58% entre 1980 e 2000, enquanto a população em favelas e loteamentos precários e irregulares cresceu 279% no mesmo período (BUENO, 2005, p.3).

A imprecisão na obtenção de detalhes das estruturas ilegais de ocupação começa pelas diversas denominações: favelas, assentamentos irregulares, loteamentos clandestinos, cortiços, dentre outros. O IBGE trata como aglomerados subnormais “o conjunto constituído por no mínimo 51 unidades habitacionais (barracos, casas etc.) ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular), dispostas, em geral, de forma desordenada e densa. Em sua maioria são carentes de serviços públicos essenciais”.

Na única estatística existente sobre favelas com abrangência nacional, sabe-se que não foram considerados todos os tipos de ocupações informais e assentamentos precários. Conseqüentemente, os números assim obtidos ficam muito abaixo da realidade brasileira. Foi divulgado pelo IBGE, em 2000, que dos 44 milhões de domicílios particulares permanentes no país, apenas 1,6 milhão, 3,7%, estão em aglomerados subnormais, localizados quase que exclusivamente nas áreas urbanas, mais especificamente nos grandes centros urbanos.

Estimativas realizadas pelo Ministério das Cidades, a partir de cruzamentos de dados censitários, indicam que mais de 12 milhões de domicílios, habitados por famílias com renda mensal de até 5 salários mínimos, encontram-se em estruturas ilegais (ROLNIK, 2006, p.8).

De meados dos anos 1990 até o início dos anos 2000, a Fundação João Pinheiro elaborou levantamentos sobre a questão habitacional brasileira e atualizou-os para publicação, sob encomenda da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU) - atual Ministério das Cidades - por meio de contrato com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e dentro do âmbito do Projeto Habitar-Brasil do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

A metodologia para o cálculo das necessidades habitacionais foi originalmente desenvolvida tendo como base de informações a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do IBGE. Com o objetivo de traduzir melhor a realidade do país, a Fundação apresentou os conceitos diferenciados de **déficit habitacional**, que indica a necessidade de construção ou reposição de novas unidades, e de **inadequação de moradias**, que demonstra os vários tipos de condições precárias e insatisfatórias das residências. Os domicílios com carência de infra-estrutura, com adensamento excessivo de moradores, com problemas de natureza fundiária, em alto grau de depreciação ou sem unidade sanitária domiciliar exclusiva são classificados como inadequados.

A inadequação fundiária refere-se aos casos em que pelo menos um dos moradores do domicílio tem a propriedade da moradia, mas não possui, total ou parcialmente, o terreno ou a fração ideal de terreno (no caso de apartamento) em que aquela se localiza. Não fica esclarecido pelo documento se a categoria abrange somente a irregularidade da posse ou os demais casos de irregularidade fundiária, como loteamentos clandestinos em locais de uso do solo não previsto, loteamentos com irregularidades no parcelamento de lotes (tamanhos mínimos, vias, áreas livres) e irregularidades de edificações.

Enquanto o número atual do déficit habitacional é de 7.222.645, os domicílios inadequados se dividem nas categorias acima mencionadas. Não há a possibilidade de se obter uma somatória total, porque um mesmo domicílio pode estar classificado em mais de uma categoria de inadequação. Como inadequação fundiária tem-se o número de 2.173.068 moradias.

A falta de infra-estrutura urbana é um dos maiores problemas e a quantidade de domicílios não atendidos por redes, em geral, ultrapassa os 10 milhões. Quase metade da população não possui rede de esgoto e grande parte não tem acesso à água potável. Os dados que demonstram a escassa infra-estrutura confirmam a gravidade do problema social, de saúde e, obviamente, do comprometimento ambiental.

Se os dados da ilegalidade se apresentam de forma pouco aprofundada e até imprecisa, os números que acusam a ocupação irregular sobre áreas de fragilidades ambientais são

escassos e não refletem a cidade real, comprometida social e ambientalmente. A ausência de levantamentos, que oficializem os dados da ocupação informal urbana sobre áreas de interesse ambiental, é mais uma maneira de comprovar o distanciamento existente entre os universos que estudam o tema urbanístico e o tema ambiental.

1.4 UM PARALELO ENTRE UM BREVE HISTÓRICO DA FORMAÇÃO DA CIDADE ILEGAL, O CONCEITO DE PROPRIEDADE E A SUA REGULAÇÃO

A partição das cidades entre áreas legais e ilegais tem estado presente na história brasileira desde o período colonial. A Coroa Portuguesa, com o objetivo de promover a ocupação sem arcar com investimentos, concedia áreas de diferentes categorias (Sesmarias, Capitânicas e Forais) sob a condição de uso produtivo. A demarcação de tais áreas era bastante imprecisa e, nos lugares indefinidos geograficamente, permitia-se a apropriação por meio de simples posse. Os nascentes núcleos urbanos, desde então, foram formados pela dualidade da ocupação em que um sistema era oficial e outro, embora legítimo, era informal.

Sem condições para produzir, muitos concessionários abandonaram suas glebas, também afugentados pelos altos impostos. Não havia possibilidade de relação comercial sobre as concessões. Pode-se afirmar que a terra não tinha qualquer valor econômico.

A Lei de Terras de 1850, já no Brasil Império, estabeleceu um novo cenário e atribuiu valor de mercado à terra. A lei instituiu a necessidade de regularizar as concessões e as posses que fossem produtivas e criou o primeiro registro oficial brasileiro, o Registro Paroquial. As demais terras seriam devolvidas ao Estado para serem vendidas e custearem programas de importação de mão-de-obra livre, atendendo a um dispositivo da mesma lei e à pressão estrangeira para a abolição da escravidão. O valor econômico da mão-de-obra escrava foi sendo transferido então para a terra.

A Lei de Terras deslegitimou qualquer forma de aquisição de terras que não fosse por meio de compra e reconheceu o direito de propriedade. A propriedade imobiliária passou a ser uma reserva de valor e a terra, sob a forma de mercadoria, deu origem ao mercado imobiliário urbano. O Código Comercial de 1850 não abarcou a recém surgida atividade de compra e venda de terras em seu conteúdo, que foi regulamentada posteriormente pelo Código Civil, publicado em 1916.

A primeira Constituição Republicana, de 1891, trouxe em seu texto a legitimação da propriedade privada de caráter individual e pleno. De forte influência do código francês de

1804, o código brasileiro absorveu o conceito de propriedade privada enquanto caráter absoluto do proprietário sobre o bem, formulado pela Revolução Francesa em reação aos poderes reais e feudais sobre a propriedade individual.

No início do século XX, sob as influências da Revolução Industrial, as cidades receberam movimentos migratórios de população a procura de trabalho, que se instalava nos arredores das malhas urbanas, em loteamentos que, nesse período, foram implantados sem nenhuma forma de regulação. Predominava a informalidade. O Código Civil de 1916 era o único instrumento referente ao assunto, mas se voltava às relações de compra e venda de imóveis. Como inovação, esboçou algumas restrições ao direito de construir e dispôs sobre a desapropriação, portanto, sem que abalasse a soberania do direito de proprietário.

Quanto ao controle do solo urbano, a primeira lei apareceu somente no final da década de 30. O Decreto-lei 58/37, impôs várias condições ao parcelador, mas nenhuma penalidade. Uma curiosidade é que a planta urbanística deveria ser submetida à autoridades sanitárias. O instrumento não foi suficiente para romper com a informalidade das ocupações e loteamentos.

O período coincide com a promulgação da Constituição Brasileira de 1934, baseada na Constituição de Weimar (Alemanha), que em 1919 representou grande avanço ao mostrar o esboço do conceito de função social da propriedade e ao estabelecer as limitações e as obrigações da propriedade. Todas as Constituições brasileiras a partir de 1934 abordaram a função social da propriedade sem que ficassem claros os caminhos para seu cumprimento, já que não modificou a origem civil das relações da propriedade.

Os anos 1960 e 1970 representam o ápice do crescimento urbano brasileiro, que traz consigo o aumento da informalidade da ocupação e a gravidade de suas consequências. O Decreto-lei 271/67 é regulamentado na tentativa de disciplinar os parcelamentos e a expansão urbana, mas foi ineficaz no controle do problema das ocupações informais. O instrumento não rompeu com a prática de disciplinar o solo urbano sob a perspectiva da atividade comercial ou do comprador enquanto proprietário (RIBAS, 2003, p.87).

A Lei 6766 de 1979, a Lei Federal de Parcelamento Urbano, introduz dispositivos bem mais completos e importantes que sua antecessora. Esse instrumento, ainda em vigor, será melhor visto em item adiante. Por enquanto cabe ressaltar que, ainda que esse instrumento-disciplinador da atividade de loteamento da propriedade- represente importantes inovações; como maior autonomia do poder municipal ou o dispositivo da urbanização específica de interesse social, por exemplo, ele permaneceu solitário no cenário federal, no lugar que deveria ser de uma política urbana.

A lei federal de parcelamento junto de planos diretores e leis de zoneamento,

definidos no nível do planejamento municipal, de caráter físico, não conseguem estabelecer relações com a cidade real, constituída por população de baixa renda, em maioria. A oferta da terra urbana volta-se para os mercados de classes média e alta e é escassa para o mercado de baixo poder aquisitivo (RIBAS, 2003, p.92).

A possibilidade de desapropriação por necessidade ou interesse público, direito de vizinhança e as normas urbanísticas de uso e ocupação, de edificações, licenças para construir, são exemplos de instrumentos que de certa forma limitaram algumas características do caráter do direito absoluto sobre o bem imóvel, mas não modificaram nem seu signo individual, nem sua natureza jurídica advinda do Direito Privado.

Contrariamente, a regulação que não modificou o tratamento da propriedade privada, os processos burocráticos e sofisticados que encarecem o valor do lote urbanizado, o crescimento urbano acelerado e a ausência de políticas habitacionais para população de baixa renda, alimentaram por muito tempo o aumento da informalidade das ocupações. Se em suas origens a informalidade apareceu pela carência de regras de ocupação, a evolução da legislação e o planejamento urbano municipal, da forma que ocorreram, serviram para reforçar o processo.

Conforme Pinho (1998), apesar de já contar com instrumentos legais⁵ para o tratamento das questões da ilegalidade das moradias, o problema encontrou, na mão do descontrole, a via mais rápida para a consolidação das grandes estruturas ilegais e para o agravamento de todas as conseqüências perversamente interligadas ao processo.

Alfonsin (1997) destaca que couberam ao poder público, e por muito tempo, posturas que causaram o grande colapso desses processos. Como ignorar os fatos, deixando à mercê da sorte a formação da cidade ilegal, enquanto regulava de forma inflexível encarecendo a cidade legal, conforme os interesses de pequenos grupos e do mercado imobiliário ou, como a aplicação de políticas de remoção em massa ou de expulsões violentas (muitas vezes quando o processo já estava bastante avançado) para a realocização em conjuntos habitacionais nas periferias, apartados do centro urbano.

Durante a ditadura política, predominou o remanejamento de populações, ou a política de desfavelamento, em que o Estado empreendia as ações com os programas habitacionais do antigo Banco Nacional de Habitação - BNH, e localizava os novos assentamentos em locais inacessíveis, muitas vezes não apropriados ambientalmente, à revelia das populações envolvidas e até dos poderes municipais.

As primeiras ações significativas no sentido de amparar os assentamentos ilegais e de

⁵ Alguns reconhecidos antes do Código Civil, de 1916.

incentivar a sua permanência e legalização foram fortemente impulsionadas pelos movimentos sociais urbanos, do final dos anos setenta, e melhor articuladas nos anos oitenta, no período do processo constituinte. De forte apelo social, os movimentos tinham como bandeira a luta pela conquista dos direitos dos cidadãos e, em seu cerne, a questão habitacional e o apoio para a validação da solução encontrada por um grande contingente populacional de baixa renda na ocupação informal.

A Constituição de 1988 absorve o ideário dos movimentos sociais, e finalmente adota a função social da propriedade como elemento estruturador da política urbana, para a qual dedica um capítulo. Instaura novas formas de intervenção pelo Poder Público para coibir o mercado especulativo, estabelece a necessidade de promoção de moradia e de saneamento, cede autonomia aos municípios para o gerenciamento urbano, reconhece o instrumento da usucapião para fins de moradia e abre as portas para a participação popular nas decisões de gestão urbana.

A consolidação do conceito da função social traz consigo a possibilidade de transferir a natureza jurídica do tratamento da propriedade para o Direito Público e, assim, modificar as relações do direito à cidade.

1.4.1 A Regularização Fundiária surge no cenário nacional

Conforme visto, a Constituição promulgada em 1988 - que abriu um capítulo para a questão urbana em dois artigos que seriam regulamentados somente mais tarde, no Estatuto da Cidade - reconheceu o ideário dos movimentos sociais de reforma urbana e adotou os termos “função social da propriedade” e “função social da cidade”, que levam ao entendimento do dever de harmonizar a conduta individual de acordo com os interesses e necessidades do caráter coletivo.

Entre o período pré-constituinte e o processo de validação do Estatuto da Cidade, aprovado somente em 2001, deu-se a consolidação das práticas urbanas e políticas públicas voltadas à regularização. Esse fato antecipou os instrumentos que seriam introduzidos pela nova lei, através da produção de normas municipais, inspiradas no ideário da Reforma Urbana e na concepção da função social da propriedade.

As cidades de Belo Horizonte e Recife formularam os programas pioneiros de regularização de assentamentos informais no início dos anos 80, período da abertura política do Brasil. Ampararam-se na recém-aprovada Lei Federal de Parcelamento Urbano, nº 6.766

de 1979, que inovou ao tratar sobre casos de urbanização específica, conforme visto no item anterior.

Belo Horizonte aprovou a Lei de Zoneamento em 1976, antecessora da Lei Federal de Parcelamento Urbano, e ousou classificar as ocupações ilegais como áreas que deveriam receber urbanização especial. Em 1983, uma lei municipal aprovou o Pró-Favela, programa de recuperação de assentamentos ilegais que lançou mão de ações urbanísticas e sociais, de normas especiais para parcelamento do solo e criou mecanismos de gestão participativa nos processos de regularização.

Esse conjunto de ações foi utilizado em seguida por outras cidades que também aplicaram o zoneamento especial para caracterizar áreas (áreas/zonas de especial interesse social) com necessidades de urbanização diferenciada e possibilitar a regularização.

Os municípios receberam diversas críticas jurídicas e, posteriormente, decisões judiciais conservadoras, devido ao que consideraram grande ousadia de intervenção municipal no âmbito da propriedade. Defendiam a tese de que para aplicar os preceitos da Constituição sobre a política urbana, como a autonomia do município, seria necessária a regulamentação por lei federal.

Apesar das iniciativas municipais terem perseverado e provocado importantes avanços no arcabouço jurídico, como também ressaltado no item anterior, o Governo Federal manteve, por bastante tempo, o tema habitacional como um todo fora da agenda de prioridades, principalmente no período entre a redemocratização do país e a fase que antecedeu a aprovação do Estatuto da Cidade.

Desde a criação do Banco Nacional da Habitação e do Sistema Financeiro da Habitação nos anos 1960, a Política Nacional de Habitação não foi capaz de ampliar a oferta de unidades habitacionais, muito menos atender a população de baixa renda. Com a mudança no cenário nacional, através do ambiente favorável à permanência dos assentamentos ilegais e das experiências pontuais, independentes do quadro legal vigente, foi criado em 1979, a nível nacional, o PROMORAR - Programa de Erradicação dos Aglomerados de Sub-habitações. Apesar do nome, o projeto destinava-se a financiar projetos de urbanização de assentamentos ilegais.

O financiamento abrangia os componentes habitacionais e de infra-estrutura, a preparação de projetos, o pagamento de benfeitorias e indenizações, a execução de obras e serviços e a manutenção das equipes sociais, entre outros itens. Portanto, não era exigida a regularização urbanística ou da titulação das áreas. A extinção do BNH, alguns anos depois, interrompeu a continuidade dos recursos. Os resultados foram tímidos e muito menores que o

aumento em grande escala da ilegalidade da ocupação.

Parece oportuno observar aqui, que a necessidade de regularização também adquiriu notoriedade a partir dos graves problemas ambientais deflagrados nas ocupações em áreas de grandes fragilidades, a partir da década de 90. Nessa época, contando com financiamentos de bancos estrangeiros, foram aprovados projetos de vulto para despoluição de bacias hidrográficas. Tais intervenções, inevitavelmente, passaram a absorver em seus planos o problema dos assentamentos ilegais nas margens dos cursos d'água, fato que deu à questão da irregularidade da ocupação novos contornos e introduziu a necessidade de aproximação entre os discursos ambiental e urbano, dentro dos processos de regularização.

As ações pontuais e pioneiras de algumas cidades, a redemocratização do país e a promulgação da Constituição de 1988, os movimentos sociais de luta pela moradia, a incorporação das organizações comunitárias nos processos decisórios de urbanização dos assentamentos e os recursos financeiros junto a organismos internacionais, criaram um cenário propício e convergente para o aperfeiçoamento das iniciativas de regularização fundiária.

Em 2001 finalmente foi aprovada a Lei Federal que regulamentou os capítulos da Constituição sobre o desenvolvimento urbano, chamado de Estatuto da Cidade. O tema da regularização fundiária, juntamente com toda a questão urbana, passa a encontrar no Estatuto da Cidade, sua mais completa base legal, que tem como principal corrente a necessidade de fazer cumprir a função social da cidade. Dedicada uma diretriz específica à matéria e, é bastante oportuno ressaltar que a mesma diretriz estabelece a necessidade também do cumprimento das normas ambientais:

XIV - regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

A Regularização Fundiária aparece reforçada no cenário nacional após a regulamentação pela Lei Federal de um conjunto de instrumentos com vocação para tratar de maneira inovadora o assunto. Um aspecto bastante importante, que se pode depreender de todo o processo de sua validação, é a evolução conceitual do termo através dos sinais de entendimento de que a Regularização Fundiária deve ser matéria multidisciplinar que ultrapassa os condicionantes da legalização da ocupação e que deve abranger de forma plena os condicionantes sociais e diferentes atores, os condicionantes físicos e econômicos e ainda,

internalizar de maneira bastante concreta, os condicionantes ambientais.

1.5 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO PROCESSO MULTIDISCIPLINAR

1.5.1 Conceituação

Para melhor entendimento do processo pode-se partir da conceituação do termo: **fundiário** é originário do latim *fundus* utilizado como adjetivo relativo a terrenos⁶. PINHO (1998) define regularização fundiária como processo no qual o objetivo é tornar o terreno regular para uma finalidade específica. Quando há a pretensão de legalizar uma estrutura informal de ocupação mantendo o uso de moradia, o caminho se faz pelo processo de regularização fundiária, através de um conjunto de ações voltadas à regularização do domínio da terra em favor das famílias ocupantes.

Não raro é possível perceber ainda a ligação do termo *fundiário* à idéia de propriedade da terra e, por conseguinte, o termo *regularização fundiária* atrelado à noção da legalização apenas da titularidade da área. A conjunção dos termos pode ser entendida pelo fato de que, conforme já visto, a regulamentação da matéria urbana era afeta ao ramo do Direito Civil, restrita às relações de compra e venda ou de loteador e comprador. Somente mais tarde o tema urbano ganhou normas de uso do solo e padrões técnicos para implantação de parcelamentos. Da mesma forma, apenas nos anos de 1980 apareceram, de forma mais expressiva, leis de proteção ao meio ambiente, apesar de existirem leis que regulavam o acesso a alguns recursos naturais como água e floresta desde os anos de 1930. Assim, por muito tempo, a situação irregular da propriedade ligava-se apenas à titularidade e a sua regularização; por conseqüência, limitava-se à dimensão jurídica da titulação.

Na publicação da pesquisa “Instrumentos e Experiências de Regularização Fundiária nas Cidades Brasileiras” (1997), Alfonsin destaca no levantamento sobre ações de regularização de assentamentos informais, feito em seis municípios, as diferentes ênfases sobre os diversos aspectos formadores do processo. Em alguns locais, foi observado destaque sobre a regularização jurídica dos lotes. Em outras cidades, a ênfase recaiu sobre a regularização urbanística através do instrumento das ZEIS ou AEIS (zonas ou áreas de especial interesse social) que permitem flexibilização de parâmetros urbanísticos, com o

⁶ PINHO (1998, p.69). A autora recorre à definição dada por FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda, 2ª edição, Editora Nova Fronteira, 1986.

objetivo de legalizar as ocupações irregulares de baixa renda para fins de moradia. Nos demais municípios, a chamada regularização reuniu um conjunto de ações de urbanização e serviços para a recuperação do assentamento.

Diante da carência de quase, senão de todos os serviços de infra-estrutura e ante as condições precárias de vida da população e de suas habitações, obviamente toda e qualquer ação empreendida foi, e ainda é, muito relevante nos assentamentos informais. Portanto, as lições tiradas das experiências brasileiras confirmam a necessidade de abranger os diferentes aspectos do processo da regularização, sob pena de se perder os resultados positivos, obtidos ao longo do tempo, com mudanças políticas e institucionais e com o crescimento e agravamento do problema.

Os esforços de união de todos os intervenientes no processo da regularização se justificam pelo fato de que, por um lado, garantir apenas a titulação do lote ou da área implica negligenciar as condições de ocupação e suas perversas conseqüências. Estas geram o ciclo vicioso da ilegalidade, incidem sobre a questão social e pressionam o meio físico em que tais ocupações se inserem. A distribuição de títulos, desarticulada das intervenções físicas na área, contribui para a perpetuação da condição de precariedade dos assentamentos informais.

De outro lado, a promoção de melhorias, como a urbanização, sem a garantia legal de posse, abre a possibilidade de se esbarrar em problemas futuros, por exemplo, com relação ao domínio da área. As ocupações em áreas públicas tendem mais a não receberem ações de legalização e titulação, devido a uma espécie de relaxamento por parte da administração pública após algumas intervenções urbanísticas. O fato pode acarretar o abandono de ações e dos investimentos, posteriormente, na troca de gestão e na administração de outros interesses, ressaltando, ainda, que o comprometimento dos moradores com a conservação das benfeitorias e com a melhoria da casa é bem maior quando se tem a garantia da titulação (ALFONSIN, 1997, p.25).

A regularização fundiária deve ser entendida, portanto, como um conjunto de ações com o objetivo geral de reverter a situação da informalidade e integrar as estruturas irregulares de ocupação à cidade legal. Alfonsin (1997) apresenta a conceituação para o termo que posteriormente, foi adotada pelo Guia para Implementação pelos municípios e cidadãos do Estatuto da Cidade (2002):

Regularização fundiária é o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações

moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária.

1.5.2 Os diferentes aspectos dos processos de regularização fundiária

O conceito acima citado apresenta três aspectos a serem necessariamente contemplados nos processos de regularização fundiária: o *jurídico*, que envolve a legalização da ocupação e a distribuição do título e registro do lote; o *físico*, que abrange as intervenções e melhorias da infra-estrutura, dos serviços, dos equipamentos e das unidades habitacionais; e o *social*, que abarca desde os processos de participação das comunidades até as políticas e programas de educação, saúde, lazer, cultura e geração de renda.

É relevante, já aqui, chamar a atenção para a ausência do aspecto ambiental na elaboração do conceito, apesar de constar na diretriz 14 sobre regularização fundiária, também do Estatuto da Cidade, a necessidade de considerar as normas ambientais. No conceito adotado a dimensão ambiental ainda é tratada de forma subentendida e, num segundo plano, quando se fala em melhorias no ambiente urbano ou em qualidade de vida.

Dar conta da pluridimensionalidade dos processos de regularização implica formular um programa de caráter estratégico. Ainda assim, Fernandes (2006) e Rolnik (2006) alertam sobre a essência curativa, e não preventiva, desses programas de regularização. Não é bastante internalizar todos os aspectos envolvidos. Tais programas não podem ser dissociados de políticas que visem ampliar o acesso dos mais pobres à terra urbana, como o combate à pobreza, à regulação urbanística excludente, dentre outras. A regularização, por si só, não estanca a produção de novas ocupações informais e não resolve o problema habitacional brasileiro.

1.5.3 O conteúdo dos programas de regularização

Ainda que os programas de regularização tenham ganhado terreno no país é correto afirmar que os resultados ainda são bastante inexpressivos. Mesmo havendo esforços, em alguns casos, para reunir diferentes aspectos que participam dos processos de regularização fundiária, os números do problema da ocupação ilegal são muito maiores do que o número de

títulos concedidos.

Nas observações finais de sua pesquisa, Alfonsin (1997) identifica os principais obstáculos ou os nós críticos das práticas municipais que podem explicar os resultados ainda tímidos dos programas de regularização. Esses obstáculos serão melhor explorados mais à frente neste trabalho. Alguns deles são: a dificuldade do poder municipal em enfrentar simultaneamente os diferentes tipos de irregularidades; os problemas institucionais existentes na falta de integração entre os diferentes órgãos, no excesso de burocracia, morosidade e na precariedade dos registros de intervenção; a rigidez da legislação de registros e a estrutura dos cartórios de títulos de imóveis; o conservadorismo do judiciário perante o direito de propriedade; a descontinuidade dos programas devido a mudanças políticas; a falta de ousadia e de criatividade na aplicação dos instrumentos.

Os trabalhos de conteúdo analítico dos processos de regularização fundiária existentes, ao avaliarem os principais entraves, podem auxiliar na formulação de programas capazes de superar melhor alguns desses obstáculos. O novo contexto com o Estatuto da Cidade traz novas possibilidades, principalmente na remoção dos empecilhos que dizem respeito aos instrumentos. As possíveis soluções para os demais problemas estão diretamente ligadas à mobilização das políticas municipais e à montagem de programas estratégicos.

Em 2002 foi publicado o guia *“Regularização da Terra e Moradia: O Que é e Como Implementar”* pela Caixa Econômica Federal, resultado de trabalho coletivo de profissionais e estudiosos do tema da regularização, de várias regiões do Brasil e com atuação em diferentes setores. A publicação reúne informações, dados e experiências para o entendimento dos processos e para a elaboração de programas de regularização.

O guia aponta que o programa de regularização fundiária demanda primeiramente a identificação do tipo da irregularidade que por sua vez determina os critérios, os procedimentos e a aplicação de instrumentos. Em cada caso, além das equipes de trabalhos municipais e da comunidade, participa um determinado número de atores e órgãos que também influenciarão nas características do processo. Apreende-se do trabalho as etapas formadoras do programa. De forma sintética, são elas:

a) A identificação da irregularidade é o primeiro passo para montar um programa estratégico de regularização. É preciso que o Poder Municipal proceda com o levantamento das situações de irregularidades na cidade. Para cada ocupação ilegal, existe um conjunto de ações específicas de regularização, portanto o conhecimento da condição geral do município auxilia as tomadas de decisão, o estabelecimento da ordem de urgências e prioridades e a administração dos recursos disponíveis ou necessários.

Pode ser bastante complexo o levantamento das situações ilegais do município, principalmente porque, conforme visto, os censos oficiais nacionais, além de não cobrirem todo o território brasileiro, apresentam dados imprecisos para a ocupação informal. Em muitos casos, não é suficiente a base cadastral da administração municipal e torna-se necessário o cruzamento dos dados com outras informações, como as de cartórios de registros de imóveis, de concessionárias de serviços públicos e de levantamentos de campo.

As plantas cadastrais complementam a identificação da irregularidade e servem de base para a matrícula de unidades habitacionais e famílias envolvidas, para os projetos de urbanização e para o conhecimento da extensão da situação de irregularidade. Levantamentos planialtimétricos, aerofotogrametria e geoprocessamento são os métodos mais utilizados e dependem da disponibilidade de recursos locais. O mapeamento também é ferramenta para associar o projeto de regularização com as informações de hidrografia, geologia, dentre outras importantes para o estudo da área.

b) A formação da equipe de trabalho é necessária para conduzir os programas de regularização. Se o processo da regularização é multidisciplinar, obviamente é necessário que a equipe também seja: arquiteto, advogado, assistente social, engenheiro, topógrafo, projetistas, além de auxiliares de campo e de escritório. Em municípios menores, a dificuldade em dispor de equipe multidisciplinar se dá em função do quadro técnico reduzido, mas há a necessidade mínima de profissionais da área jurídica, área social e de obras. Outro desafio a ser transposto é a imprescindível comunicação e integração entre os órgãos municipais. Os desajustes institucionais comprometem o andamento de qualquer programa de regularização fundiária.

c) A definição dos critérios para a escolha da área ou áreas que serão objetos de regularização, se faz necessária tanto para o enfrentamento de diferentes casos em um mesmo município como para o planejamento da ação, em etapas, nos casos de grandes estruturas de ocupação. São muitas as variáveis que precisam ser avaliadas antes da escolha de ocupações prioritárias para regularização: *as condições ambientais* (poluição de recursos naturais, grandes impactos, ocupações de áreas de sensibilidade, riscos para o meio ambiente); *as condições sociais* (pobreza, densidade, criminalidade); *as condições físicas* (precariedade das moradias, das vias, ausências de serviços, riscos para os moradores, difícil acesso); *as condições jurídicas* (litígios de propriedade, áreas protegidas por leis). Além disso, é preciso considerar cada ocupação ilegal e as possibilidades reais de regularização, ou o caso de realocação, dentro do contexto geral da cidade (seus recursos naturais, suas atividades, vocações, etc.), uma vez que o objetivo do processo, não é somente tornar legais, mas integrar

as ocupações irregulares ao organismo urbano.

d) A integração entre as ações de urbanização e as ações de regularização significa a estratégia de unir a dimensão física com a dimensão jurídica, cuja importância foi explorada no entendimento do conceito amplo de regularização fundiária e da qual depende o êxito do programa. O tipo da irregularidade vai definir todo o andamento do processo a partir de então, para cada qual há um conjunto de procedimentos e há os instrumentos jurídicos específicos a serem aplicados. A pesquisa sobre a situação fundiária no terreno, o histórico da ocupação e o levantamento dos ocupantes são fundamentais para subsidiar o processo. Os planos para as intervenções físicas precedem as intervenções jurídicas, que começam após a definição sobre quem permanecerá no local.

Conjuntos habitacionais, habitações coletivas ou cortiços, loteamentos clandestinos e irregulares, assentamentos informais ou favelas, são os diferentes tipos de irregularidades que devidamente identificados devem obedecer a procedimentos (físicos e jurídicos) para a verificação da viabilidade ou não da regularização. Sendo esta possível, é necessário um conjunto de ações e a definição dos instrumentos (jurídicos e urbanísticos) a serem utilizados.

e) A participação da comunidade da área irregular é muito importante dentro dos programas de regularização devido a diversos aspectos. A população reunida formalmente através de uma associação torna-se a interlocutora do processo em todas as etapas. As intervenções físicas podem ser mais eficazes ao aproximarem das reais necessidades da comunidade. A participação ativa, através das reuniões, reivindicações e parcerias, gera o envolvimento da associação e a adesão da comunidade na continuidade do processo e na conservação e luta por melhorias. E ainda, dependendo do instrumento a ser usado, como a Usucapião, a iniciativa deve ser da própria associação constituída como pessoa jurídica.

Alguns estudos apontam também a importância do “olhar de gênero” ao se considerar a população envolvida nas ocupações, ainda bastante ausente dos processos. Os cadastros, na maioria das vezes, não levam em conta a formação dos diferentes núcleos familiares atuais. Observa-se o crescimento expressivo de lares chefiados por mulheres, mas as políticas públicas de forma geral, e inclusive as de regularização, ainda consagram injustiças e a exclusão feminina. É muito importante reforçar as práticas de inclusão e políticas de gênero também porque constata-se maior permanência e estabilidade da mulher, junto dos filhos, na comunidade e participação mais ativa nas decisões das associações.

e) As parcerias e a cooperação técnica complementam o diversificado quadro de atores e instituições envolvidos nos programas de regularização. Participam dos processos:

A **Administração Municipal**, como principal ente federativo a promover a política

urbana que abrange a questão da regularização, encabeça todo o programa; desde os levantamentos, os planos e execuções, as assessorias e ações judiciais até a outorga de títulos.

A **Câmara Municipal** que institui a legislação urbanística municipal necessária para receber os instrumentos de regularização existentes (Plano Diretor, Política de Regularização Fundiária, Zoneamento Especial, Comissões de Política Urbana).

O **Órgão Municipal Habitacional** ou as Companhias Habitacionais (em parcerias com órgãos estaduais) são responsáveis por colocarem em prática os programas de regularização.

Os **Órgãos Federais**⁷ dentre outras funções, repassam os recursos do Orçamento Geral da União para a viabilização da regularização fundiária.

O **Poder Judiciário** (Estadual ou Federal) para a regularização jurídica das áreas.

O **Ministério Público** que zela dos interesses coletivos, participa dos processos de regularização fundiária, uma vez que a ordem urbanística está entre os direitos coletivos e difusos.

A **Defensoria Pública** presta assistência jurídica gratuita aos moradores, de forma coletiva ou individual, nos processos de regularização fundiária.

O **Setor Privado** atua, principalmente, através dos empreendedores imobiliários que podem participar da utilização de instrumentos que envolvam negociações de áreas, ou dos empreendedores da construção civil que podem integrar o corpo técnico dos executores de projetos de regularização urbanística.

As **Organizações não-governamentais** que podem ser parceiras das mais diversas formas possíveis, principalmente, com programas de apoio, como os educacionais, sociais e ambientais.

Os **Cartórios** que registram as escrituras públicas de imóveis, são o destino final para o morador receber o título regularizado da moradia.

É importante ressaltar que o registro cartorário é um dos grandes obstáculos para a finalização dos processos. O título de posse ou propriedade devidamente registrado contribui com a demora e com os altos custos da regularização fundiária. Os resultados divulgados mostram que apenas uma minoria dentre as famílias que participam de programas de regularização recebe seus títulos registrados.

A seguir, a Figura 1 mostra a representação gráfica das etapas do programa de regularização fundiária com a intenção de sintetizar o conteúdo acima tratado e de tornar mais

⁷ Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDU), Caixa Econômica Federal; Departamento de Patrimônio da União e Defensoria Pública da União, em relação às áreas públicas federais a serem regularizadas.

clara a identificação da análise desta dissertação que será desenvolvida nos próximos capítulos.

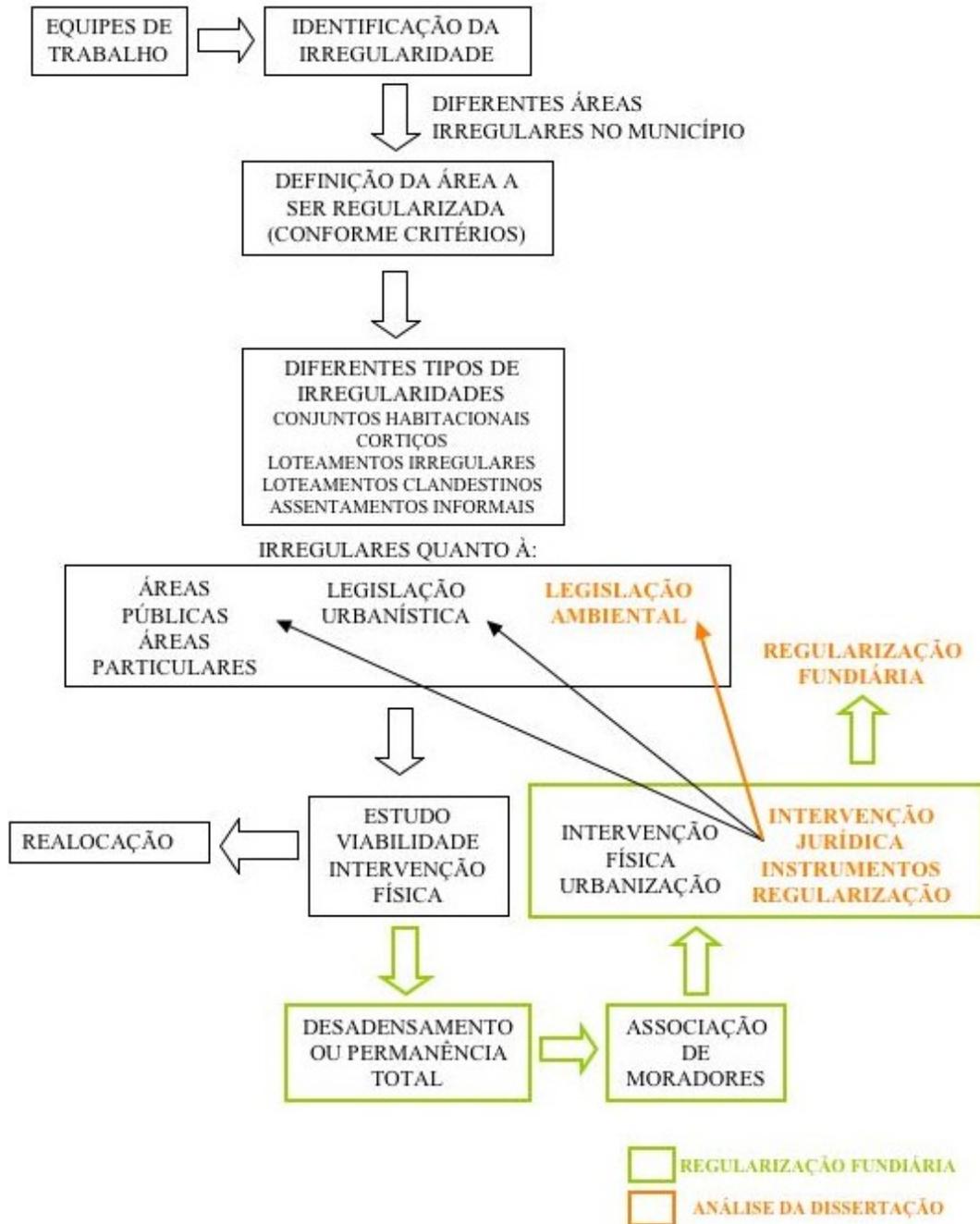


Figura 1 – Representação gráfica das etapas do programa de regularização fundiária.

1.6 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E A DIMENSÃO AMBIENTAL

1.6.1 O direito à moradia e o direito ao meio ambiente equilibrado

Dentro dos programas de regularização fundiária, uma vez que grande parcela das ocupações informais está em áreas de interesse ambiental, aparecem as situações em que as tomadas de decisão devem seguir um ou outro caminho: de um lado está a estrutura informal já estabelecida há muito tempo, segregada da cidade legal e em precárias condições de vida, e de outro, o fato de que a permanência do assentamento em alguns casos, se não expõe a qualidade ambiental do território a grandes impactos irreversíveis, inspira, no mínimo, planos de controle muito rigorosos, medidas mitigadoras imprescindíveis e até maiores investimentos de infra-estrutura.

A interface entre os dois aspectos provoca a reflexão sobre a seguinte questão: nos casos das ocupações de baixa renda em áreas de sensibilidade ambiental, o que deve prevalecer, o direito das pessoas que moram nessas áreas há anos ou o direito de todos ao meio ambiente equilibrado?

Alguns autores concordam que a questão acima colocada trata de um falso dilema ou de um falso conflito e defendem o argumento de que ambos são valores e direitos constitucionalmente previstos. Fernandes (2004) adianta a novidade, ainda pouco explorada, da ordem jurídica brasileira diante de dois valores constitucionais incompatíveis: quando um tiver que se sobrepor ao outro, medidas concretas têm de ser tomadas para compensar o valor afetado.

Se a ordem é legítima, quando reportada para os casos de ocupações ilegais, na impossibilidade da regularização fundiária perante grandes prejuízos ambientais, o direito a moradia é indiscutível e deve ser mantido e promovido em outro lugar. Da mesma forma, o inverso: nos casos da regularização fundiária em áreas de sensibilidade ambiental, todas as ações devem concorrer para o equilíbrio do meio ambiente.

Visão que, de certa forma, converge para o conceito de meio ambiente defendido por Milaré (2005). Segundo o autor, a compartimentação muito difundida entre a realidade ambiental e a realidade social contribui com a visão reducionista sobre a questão ambiental. Chama a atenção ainda sobre a necessidade de se considerar o “meio ambiente de modo holístico e sistêmico, tanto na ciência jurídica quanto no aporte de outras ciências, uma vez que o ambiente não pode separar-se do dia-a-dia da sociedade e do cidadão”.

Se o direito de todos ao meio ambiente equilibrado abrange o meio natural e o meio

construído com todos os seus aspectos (sociais, culturais, históricos, econômicos), então é realmente incorreto analisar a questão acima colocada sob a perspectiva de conflito. Mas o enfrentamento do falso dilema implica compreender e reaproximar as lógicas divergentes com que vem sendo tratado aquilo que rege e gerencia o meio construído e aquilo que rege e gerencia o meio natural. O primeiro vem de uma trajetória que, por muito tempo, predominou o foco sobre a propriedade privada, pautou-se pela crença de infinitude dos bens naturais e cujas definições estão no nível municipal. Enquanto o segundo regula o que é bem comum, reconhece a limitação do meio natural e opera, primordialmente, nos níveis estadual e federal.

1.6.2 O Estatuto da Cidade: a proteção do meio ambiente nas diretrizes da política urbana

Com a aprovação do Estatuto da Cidade de 2001, de forma inovadora, a proteção ao meio ambiente é citada nas diretrizes da política urbana, assim como a relativização do direito de propriedade, mas o alvo principal é a regulação da propriedade urbana em prol dos objetivos sociais. Não se pode negar, entretanto, os avanços em relação à tutela do meio ambiente urbano, através das diretrizes e instrumentos capazes de atuar de maneira plena, mas que ainda estão para serem testados e colocados em prática.

Produto da Constituição Cidadã, inspirada nas lutas sociais por reforma urbana e na gestão democrática, a lei estabelece o direito às cidades sustentáveis, como o direito a terra urbana, moradia, infra-estrutura, serviços e ao meio ambiente equilibrado. Conceito que converge para duas fontes muito importantes da esfera global: a Agenda 21 (1992)⁸ e a Agenda Habitat (1996)⁹.

Tanto a Agenda 21, no seu capítulo referente a promoção do desenvolvimento sustentável nos assentamentos humanos quanto a Agenda Habitat em suas metas universais, apresentam propostas que tratam não somente dos aspectos ambientais ou dos problemas ambientais urbanos, mas, sob o enfoque da sustentabilidade, procuram tratar o todo, como a organização sócio-econômica da sociedade, fortalecimento da ação local, combate à pobreza, dentre outros aspectos, levando as cidades à categoria dos direitos difusos (ARAÚJO, 2003 e TORRES, 2005)

Além das diretrizes do Estatuto da Cidade que tocam diretamente no tema ambiental -

⁸ Desenvolvida durante a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio 92.

⁹ Desenvolvida durante a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, em Istambul 1996.

mesmo que a ênfase se dê sobre a questão urbanística e os aspectos sociais - as demais diretrizes apresentam potenciais repercussões positivas sobre o equilíbrio ambiental. Ao buscarem as cidades socialmente mais justas e o combate às desigualdades e à pobreza, aproximam-se das principais causas dos problemas ambientais urbanos, uma vez que grande parte da degradação ambiental advém da realidade dos assentamentos ilegais urbanos.

O Estatuto da Cidade traz muitos instrumentos capazes de tratar o problema da ilegalidade, além da diretriz específica sobre Regularização Fundiária. Esta toca expressamente na necessidade do cumprimento das normas ambientais que dependerá diretamente da capacidade criativa e inovadora de aplicação desses instrumentos.

Dentre os instrumentos arrolados pelo Estatuto para integrarem a política urbana, Ribas (2003) considera que têm potencialidades para a construção da sustentabilidade urbana: o Parcelamento do uso e da ocupação do solo; o Zoneamento ambiental; o Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana, os Incentivos e benefícios fiscais e financeiros; Desapropriação; Instituição de Unidades de Conservação; Direito de preempção; Transferência do Direito de Construir e Operações Urbanas Consorciadas.

Alguns deles serão aprofundados no capítulo seguinte devido a afinidades com os processos de regularização fundiária. Como, por exemplo, o Estudo de Impacto Ambiental, que é lei ambiental e também pertence aos instrumentos da Política Urbana contidos no Estatuto da Cidade. Portanto, é conveniente lembrar, como ressalta Ribas (2003), esse instrumento pertence tradicionalmente à competência estadual.

1.6.3 A proteção ambiental e a Regularização Fundiária

Nos trabalhos precursores da Regularização Fundiária que antecederam ao Estatuto da Cidade, amparados em instrumentos isolados e que fizeram papéis de “equilibristas da lei”, como relata Fernandes (2003), certamente muito foi realizado no sentido de alargar o alcance da regularização.

Uma parte desses trabalhos pioneiros evoca a preocupação de tentar reunir os aspectos jurídicos e físicos nos esforços de se encontrarem soluções para os assentamentos ilegais. Se o objetivo era a regularização fundiária de maneira plena, a questão não podia mais estar apenas relacionada à titulação da área, ou só às ações de urbanização. Não há como questionar que foram inúmeros os avanços dos processos de regularização fundiária até então.

Contudo, ainda não estão claros, dentro das formulações dos programas de

regularização fundiária, os caminhos necessários para a efetiva proteção ambiental. Como pode ser visto no próprio conceito mais atual de Regularização Fundiária, dentro do Estatuto, o termo ambiental está intrínseco apenas, subentendido como aspecto físico, ou até mesmo subordinado ao aspecto social, como pode ser depreendido de alguns autores.

A visão de sustentabilidade expressa nas novas concepções urbanísticas, em especial quando o tema é a regularização fundiária, demonstram que há certa submissão do tema do meio ambiente ao termo função social da propriedade. Comumente a questão ambiental é vista como limitada às soluções de saneamento ou é analisada somente quando a população fica sujeita a algum tipo de acidente natural.

Não raro pode ser apreendida a idéia de que, para cumprir a função social, o meio natural em que a ocupação se localiza deve prover o bem-estar à população. Fundamentos que limitam a temática ambiental como coadjuvante da ocupação urbana, e podem comprometer o mérito dos esforços empreendidos no trabalho da regularização urbana.

Não resta dúvida que a situação demanda solução por parte do Estado, mas é imprescindível associar sua solução à necessária conservação dos recursos naturais, sabidamente finitos e mantenedores da vida em qualquer território.

Se a proteção ambiental ainda não está efetivamente internalizada dentro das análises para soluções das ocupações ilegais, há também o desafio para as administrações estaduais e municipais que é o de estabelecer os procedimentos, as competências, os órgãos afetos à questão e a documentação necessária de forma bastante clara para os processos de regularização diante dos impasses frente à questão ambiental.

Este trabalho parte da premissa de que, vencidos alguns obstáculos na ordem urbanística o desafio consiste na internalização da proteção ao meio ambiente, nas soluções de reversão da ilegalidade. Toma ainda como pressuposto que a situação ideal, em áreas ambientalmente sensíveis, da não-ocupação já foi modificada com a ocupação ilegal.

O Poder Público não conseguiria, simplesmente, realocar as inúmeras famílias habitantes de grandes estruturas informais de ocupação em áreas de interesse ambiental (ainda que seja conhecido que muitas ocupações não poderão permanecer no exato lugar que estão, concretizando a regularização fundiária em todos os casos).

Firma-se, como fundamental, o conhecimento de cada situação específica, suas características e seu histórico, assim como o diálogo entre a dimensão urbana e a dimensão ambiental, no sentido de flexibilizar o que for possível e mitigar os impactos negativos. Processos que nem sempre encontrarão respaldo em programas ou agentes e gestores públicos com a habilidade necessária para efetivá-los, segundo ressalta Araújo (2003). O desafio

consiste em compatibilizar os dois valores e direitos, o que deve ser buscado através da construção não de cenários ideais, não de cenários inadmissíveis, mas de cenários possíveis, conforme pondera Fernandes (2005).

No capítulo seguinte serão investigados os instrumentos para os processos de Regularização Fundiária, em diferentes diplomas legais, suas inovações, evoluções e suas possibilidades de interação com a proteção ambiental e suas normas.

CAPÍTULO 2

OS INSTRUMENTOS INTERLIGADOS AO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

2.1 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO DIRETRIZ DO ESTATUTO DA CIDADE

Para a regularização fundiária, tomada em sentido amplo como vem sendo destacado no desenvolvimento desta dissertação, podem ser utilizados diversos instrumentos ancorados em diferentes diplomas legais que formam uma gama de possibilidades, ainda a ser melhor explorada, se considerados todos aqueles que têm vocação para atuar nos processos e que se interligam de maneira direta ou indireta nos processos. Instrumentos são entendidos aqui como meios legais para atingir uma finalidade específica, neste caso, a regularização fundiária.

Durante certo tempo, estiveram disponíveis diversos instrumentos, alguns oriundos do Código Civil ou da regulação urbanística, outros afetos à ordenação do Direito Privado ou Tributário que se conectam à regularização de diferentes formas. Sendo uns mais usados nos processos, outros subutilizados ou até não utilizados, é importante realçar a diferença das essências dos institutos. Alguns, de competência mais curativa, são mais aplicados e atuam diretamente na regularização da posse ou na adequação urbanística do loteamento. Outros, de competência mais preventiva, relacionam-se de forma mais tangencial com os processos, podem agir contra a formação ou contra a reincidência da ilegalidade e, portanto, vitais nos processos a médio e longo prazo.

Um especial enfoque deve ser dado para a Constituição Federal de 1988 que apresenta dispositivos pertinentes à questão e reconhece instrumentos relevantes para a regularização fundiária. O poder participativo da população na gestão urbana e a autonomia delegada ao município sobre a disciplina do solo urbano são princípios trazidos pela Carta os quais embasam e articulam processos regularizatórios. Dispõe em dois artigos, 182 e 183, a política urbana e os deveres municipais na elaboração do plano diretor e no cumprimento da função social da propriedade.

A Constituição traz ainda a possibilidade do imposto progressivo no tempo e de sanções a serem impostas a proprietários de imóveis não utilizados, através de instrumentos

específicos, como a desapropriação e a edificação e parcelamento compulsórios, que podem atuar de maneira plena na regularização e no combate à especulação imobiliária, uma das grandes causas da ilegalidade das ocupações. Institutos como a usucapião moradia e a concessão real de uso, com a devida perspectiva da questão de gênero, são reconhecidos como instrumentos de regularização fundiária.

Para a implementação dos princípios e instrumentos trazidos pela Constituição Federal, de forma pioneira para a questão urbana, era necessária a regulamentação por meio de legislação específica a nível nacional. Após mais de uma década, foi aprovada a Lei Federal nº 10.257 / 2001, conhecida como Estatuto da Cidade. Além de englobar os dispositivos estabelecidos na Constituição, essa lei agrega em seu conteúdo algumas práticas e políticas já experimentadas em municípios, que despontaram no cenário nacional, ainda quando da elaboração do Estatuto, como inovações no campo do planejamento urbano.

No Estatuto da Cidade estão reunidos os principais instrumentos que se aplicam mais especificamente ao tema da regularização fundiária junto a alguns outros institutos que se aplicam de forma complementar. O assunto possui destaque na legislação já em sua primeira diretriz, do artigo 1º, expondo como principal objetivo a regulação da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da ordem pública e do interesse social.

A regularização fundiária é diretamente tratada no Capítulo II, quando a lei estabelece os instrumentos da política urbana, como um dos institutos jurídicos e políticos no inciso V, e através da diretriz XIV é disposto:

[...] XIV - **regularização fundiária** e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de **normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação**, consideradas a situação socioeconômica da população e as **normas ambientais**; (grifo do trabalho)

A diretriz foi aqui novamente transcrita para que a partir dela seja direcionado o desenvolvimento deste capítulo. Em destaque, pelos grifos, estão os três aspectos a serem melhor explorados na lei federal.

Primeiramente, para a compreensão do termo “**normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação**”, acredita-se ser necessário entender de que forma pode ser dado o tratamento especial às normas envolvidas, quais são elas e quais as possíveis contribuições do Estatuto da Cidade no sentido de possibilitar a aplicação diferenciada de instrumentos urbanísticos em processos de regularização fundiária.

Segundo, o Estatuto apresenta a **regularização fundiária** como instituto jurídico e

político, conforme acima citado, e designa instrumentos específicos para sua viabilização. Além da análise desses instrumentos específicos serão investigadas as possibilidades de interação, ainda que indiretamente, com outros instrumentos apresentados pela lei.

E por último, a diretriz deixa expressa a necessidade do cumprimento das **normas ambientais**. A pesquisa procura identificar, neste capítulo, as principais leis de proteção ao meio ambiente a serem necessariamente consideradas em processos de regularização fundiária.

2.2 SOBRE AS NORMAS ESPECIAIS DE URBANIZAÇÃO, USO E OCUPAÇÃO E EDIFICAÇÃO

2.2.1 A regulação urbana convencional

O território urbano é regulado por um conjunto de normas que formam a base instrumental para o planejamento e a gestão das cidades. A regulação convencional do solo urbano e seus instrumentos de planejamento e gestão são alvos de muitas críticas pelo efeito inverso que produzem nas cidades: crescimento desordenado e problemas de toda ordem, como os ambientais e os sociais.

Não cabe aqui adentrar na seara das análises críticas acerca do gerenciamento urbano¹⁰, mas atribuem-se ao planejamento urbano usual e a seus instrumentos regulatórios muitas das disfunções das cidades, dentre as quais, a produção da informalidade e da irregularidade das ocupações.

Entre as principais contraposições à regulação convencional do solo urbano brasileiro, com suas normas e seus instrumentos, sobressai aquela que aponta a inadequabilidade do modelo vigente frente à dinâmica do crescimento urbano. Através de seus principais instrumentos, o planejamento¹¹ tradicional estabelece regras e padrões urbanísticos em muito descumpridos pela cidade real que cresce espontaneamente, ocupa informalmente e se auto-

¹⁰ RIBAS (2003, p.68) discorre sobre as principais críticas ao processo de planejamento urbano.

¹¹ SOUZA (2003, p.46) esclarece as diferenças entre os **conceitos de planejamento e gestão**. “Planejar significa tentar prever a evolução de um fenômeno ou (...) tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios. De sua parte, gestão remete ao presente: gerir significa administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas. O planejamento é a preparação para a gestão futura, buscando-se evitar ou minimizar problemas e ampliar margens de manobra; e a gestão é a efetivação (...) das condições que o planejamento feito no passado ajudou a construir. Longe de serem concorrentes ou intercambiáveis, planejamento e gestão são distintos e complementares.”

constrói. Numa seqüência lógica, a gestão urbana, que se depara com a cidade real e não com a cidade planejada, pauta-se sobre políticas e ações bastante descoladas do planejamento, ensejando quase uma contradição, quando deveriam ser, plano e gestão, ações complementares.

As estruturas informais de ocupação, incidentes em quase todas as cidades, são exemplos muito evidentes da discordância entre o plano, o crescimento e a gestão urbana. São exemplos e são também conseqüências da regulação urbanística. Esta estabelece regras sofisticadas, inflexíveis e padrões de uso e ocupação que priorizam a lógica do mercado para classes de maior poder aquisitivo, encarecendo o valor da terra urbana e dificultando o acesso dos mais pobres à cidade legal. Dessa forma, a ordem urbanística vigente alimenta a produção da informalidade a qual por sua vez, faz inverter as etapas de um planejamento convencional, como esclarece Ribas¹² (2003).

A abordagem convencional parte do planejamento e prevê, em ordem, as fases de implantação de infra-estrutura, de construção e, por fim, de ocupação. No caso das estruturas irregulares, contrariamente, o processo é iniciado com a própria ocupação, que é seguida da construção e da infra-estrutura, para que posteriormente ocorra a etapa de planejamento, neste caso substituído pelos processos de regularização, de natureza muito mais curativa e pontual, que objetivam integrar os assentamentos à cidade regulada.

Através da incorporação gradual dos assentamentos precários na cidade regular, por meio dos lentos processos de regularização e sem que sejam interrompidas as suas causas, conduz-se a *gestão da ilegalidade*¹³. Se a regulação urbana, através de suas normas e instrumentos tradicionais, acirra as diferenças entre a cidade legal e ilegal, então a estrutura informal de ocupação é objeto da gestão cotidiana, cuja possibilidade de regularização forçosamente requer a revisão ou até a flexibilidade de tais normas urbanísticas – como coloca a diretriz acima citada, quando estabelece o termo *normas especiais*.

Esse ciclo vicioso que se estabelece dentro da ordem urbanística vigente poderá ser rompido por meio da reconstrução dessa mesma ordem, amparada na evolução dos princípios norteadores do planejamento, em novos instrumentos, ferramentas; inovações que podem estar contidas no Estatuto da Cidade.

Os temas da legalidade (ou ilegalidade) urbanística e da relação entre a regulação do solo e a cidade real podem ser considerados a grande alavanca dos debates em torno dos parâmetros tradicionais do planejamento urbano, no âmbito dos movimentos sociais pela

¹² RIBAS (2003, p.65) em sua tese de doutorado recorre a Clark (1994) e desenvolve quadro ilustrativo (Figura 3.1) para explicar a inversão das etapas do planejamento convencional em assentamentos irregulares.

¹³ Expressão retirada do Guia de implementação do Estatuto da Cidade (pág. 25, 2002)

Reforma Urbana. Movimentos que, no viés da justiça social, elaboraram propostas de reformulação de instrumentos urbanísticos e cujo ideário, além de ter sido reconhecido pela Constituição Federal de 1988, influenciou fortemente a elaboração do Estatuto da Cidade.

2.2.2 Os instrumentos da regulação convencional: instrumentos de caráter físico-territorial

O planejamento urbano tradicional traz, junto a seus mais expressivos instrumentos¹⁴, um vínculo muito estreito com índices e parâmetros reguladores da densidade e da forma de ocupação do espaço (SOUZA, 2003, p. 217). Observação que converge para as demais críticas acerca da visão tecnocrática, da ênfase dada aos aspectos físicos, através dos planos usuais que resumem as cidades a objetos técnicos. É nítida a ausência de considerações sócio-econômicas e ambientais na formulação da política urbana, assim como da avaliação dos custos e benefícios das intervenções recomendadas (RIBAS, 2003, p.67).

Ainda que possam ser melhor trabalhados, os índices e parâmetros das normas urbanísticas têm significativa importância - e nem devem ser ignorados - mas, em definitivo, não esgotam o tema do planejamento urbano. A regulação tradicional pautada sobre os aspectos físico-territoriais é uma das várias dimensões do planejamento urbano, já reconhecido como interdisciplinar e muito mais abrangente. Uma das tendências que procuram romper com os planos convencionais é justamente a necessidade de envolver todos os aspectos participantes dos processos de crescimento das cidades, na condução do planejamento e da gestão urbanas.

Conforme visto, a diretriz sobre a regularização fundiária indica, primeiramente, a necessidade de tratamento especial das *normas de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação*, referentes aos três principais instrumentos urbanísticos: o parcelamento do solo, o zoneamento e o código de edificações.

Em linhas gerais, essas normas dizem respeito aos aspectos da forma, áreas de ocupação, alturas, ou seja, ao caráter físico da cidade, definindo uma espécie de planejamento muito mais voltado para o projeto de arquitetura do que para qualquer outro aspecto urbano.

Parcelamento do solo urbano

¹⁴ Zoneamento de uso e ocupação do solo e índices ou parâmetros como: ocupação, aproveitamento, permeabilidade, gabarito, recuos e afastamentos.

O parcelamento do solo urbano consiste na divisão de uma gleba em lotes, ou loteamento, para a ocupação e edificação. Os loteamentos são regulados por lei federal que estipula parâmetros, por exemplo, sobre as áreas mínimas de lotes; as áreas destinadas ao uso comum; implantação de infra-estrutura necessária; e configurações do sistema viário.

Os processos de regularização fundiária em assentamentos espontâneos e ilegais, pelo caminho da individualização de lotes, esbarram, muitas vezes, nas regras previstas por essa lei uma vez que a ocupação ocorreu de maneira informal, sem previsão de logradouros ou de terrenos individuais definidos.

Vigora atualmente a Lei Federal nº 6.766 de 1979 ou Lei Lehmanns, que sucedeu a dois decretos: o Decreto-lei 58/37, que estipulou uma série de obrigações ao loteador, mas ao não impor penalidades, os loteamentos não obedeceram a seus dispositivos; e o Decreto-lei 271/67, que avançou um pouco mais ao propor papel mais ativo dos municípios na aprovação dos loteamentos e mais rigor na definição das áreas públicas nos parcelamentos do solo. Este último apresenta como novidade a Concessão de Direito Real de Uso do imóvel urbano, forma de regularização, adotada posteriormente pelo Estatuto da Cidade.

A Lei nº 6.766/79, além de sua maior contribuição com as sanções penais ao loteador que descumprir seus dispositivos, traz consigo outros aspectos relevantes para a divisão do solo urbano como: a reserva legal de 35% da área total destinada a circulação, espaços e equipamentos de uso comum; as faixas *non aedificandi* de 15 metros de cada lado das rodovias, ferrovias, dutos e das águas dormentes e correntes¹⁵; os fatores impeditivos ao parcelamento; a anuência do Estado, antes da aprovação do loteamento pelo município, em determinados casos (como por exemplo, as áreas de interesse ambiental ou quando os impactos superam o âmbito local); o tamanho e frente mínimos dos lotes.

Tais aspectos, por um lado, estipulam um maior controle para a atividade do parcelamento e a conseqüente proibição de lotes em áreas impróprias, e por outro, somados à lógica do mercado imobiliário voltada para classes de renda estável e junto da escassez de políticas habitacionais para as classes de baixa renda, alimentam a produção da informalidade urbana.

Já com o problema da ilegalidade das ocupações existente em boa parte das cidades na época, a lei introduz a figura da *urbanização específica de interesse social* que, mediante alguns casos, permite a aplicação de padrões urbanísticos diferenciados em relação aos demais parcelamentos.

A lei foi aprovada antes da Constituição em vigor e, portanto, possui alguns

¹⁵ O Código Florestal estabelece faixas maiores de proteção dependendo da largura do leito do curso d'água.

dispositivos que não concorrem para a emancipação dos municípios, sua autonomia e competências adquiridas na nova ordem urbanística.

Em 1999, a Lei nº 9.785 alterou alguns de seus dispositivos e, atualmente, está em tramitação o projeto de lei (PL 3.057) que revisa seu texto integralmente e, inclusive, dedica um capítulo específico à regularização fundiária, conforme será visto mais adiante.

Código de obras

Os códigos de obras estabelecem regras detalhadas relacionadas aos padrões construtivos das edificações. São definidas normas técnicas muito específicas, como por exemplo, os tamanhos das aberturas, degraus de escadas, alturas de pé-direito que valem para diferentes tipos de construções e não levam em conta as especificidades de regiões, tais como clima, regime de chuvas ou incidência solar.

Se, objetivam exigir padrões de salubridade ou de segurança, por outro lado criam um rol muito grande e específico de regras, difícil de ser cumprido à risca. As normas excessivamente detalhadas, de certa forma, elevam o custo da construção, dificultam os processos de aprovação pelos órgãos públicos e incentivam a clandestinidade das obras.

Zoneamento

O zoneamento, instituído por legislação municipal, consiste na divisão do território urbano em áreas (ou zonas) destinadas a diferentes naturezas de uso. Engloba também as regras de ocupação, como coeficientes, taxas, recuos e afastamentos da edificação (MUKAI, 1988, p.246). Considerado “o instrumento do planejamento urbano por excelência” (SOUZA, 2003, p.250) o zoneamento visa organizar e direcionar o crescimento urbano, conforme divide o território (RIBAS, 2003, p.77).

As críticas sobre a visão tecnocrática dos planos em muito têm a ver com o zoneamento que, de principal instrumento ou ferramenta, assume, muitas vezes, equivocadamente, o lugar do planejamento urbano. Outras percepções destacam “o poder de polícia” que o zoneamento permite ao poder público, ao excluir usos de uma vez em uma única zona e ao submeter empreendimentos às disposições de uso e ocupação, conforme Ribas (2003).

O instrumento apareceu na segunda década do século XX, nos Estados Unidos e em países europeus. A legislação de zoneamento de Nova Iorque, em 1916, é considerada a

primeira a ser instituída. Sob as justificativas de promover a saúde, o bem-estar geral e prevenir o superadensamento, o modelo de zoneamento proposto baseado na exclusão de usos foi desde cedo criticado por proporcionar veladamente a exclusão de grupos sociais vulneráveis (SOUZA, 2003, p. 252).

O modelo tecnicista e racional do zoneamento foi bastante reforçado, mais tarde, pelo movimento modernista e pelo preceito da separação funcional e do ordenamento da cidade conforme as atividades básicas urbanas, consagradas pela Carta de Atenas em 1933 e disseminadas pelo mundo. Antes disso, o movimento higienista já chamava a atenção para o perigo da disseminação de doenças pela insalubridade dos espaços não funcionalmente separados.

O caráter convencional de zoneamento ainda é perseverante assim como suas críticas sobre a exclusão social gerada pelo modelo vigente ou o excesso de rigidez e de detalhismo da legislação pertinente. Reconhecendo a importância do instrumento em si e até de seus aspectos técnicos, parece verdadeira a necessidade de acrescentar, nos processos de zoneamento urbano, novos componentes como: a participação popular, novas análises sobre as combinações de certos usos (considerados os intervenientes ambientais, sociais e do espaço construído) e os aspectos participantes e formadores da cidade real.

Entre os anos 1980 e 1990, foi exatamente no seio do movimento da reforma urbana e dos processos pioneiros de regularização fundiária, que se deu a proposição de um zoneamento voltado para a promoção social em áreas pobres e ilegais. A crítica recorrente dos formadores desse movimento era a respeito da “*inversão de prioridades*” dos processos do planejamento, ou seja, o Estado provia de serviços, equipamentos e infra-estrutura apenas as áreas reguladas, e mantinha a cidade ilegal e o problema habitacional fora das agendas dos planos e dos investimentos.

A proposta de um zoneamento incluyente ou de prioridades¹⁶ parte da preocupação central, diferente da técnica tradicional, não com a separação de usos e funções, mas com a detecção das áreas de diversas carências para o suprimento dos serviços. Como os assentamentos informais de população de baixa renda, ilegais no que diz respeito à propriedade, à adequabilidade da área ou à forma de ocupação, que demandam regularização fundiária, implantação de infra-estrutura, equipamentos, melhorias urbanísticas e edilícias. Denominaram essas áreas, dentro de tais propostas de zoneamento, de Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS) ou Áreas de Especial Interesse Social (AEIS). Então, o zoneamento especial habilita as ZEIS a receberem serviços diferenciados e parâmetros urbanísticos

¹⁶ Expressão encontrada em SOUZA, 2003, p.262.

especiais e ajustados, de forma a facilitar que os assentamentos sejam integrados à cidade regulada.

As ZEIS são o instrumento da dimensão urbanística mais diretamente ligado ao tema da regularização fundiária que está presente no Estatuto da Cidade. O instrumento urbanístico será melhor explorado no próximo item e será seguido pelos demais instrumentos da regularização fundiária; primeiro por aqueles diretamente ligados ao assunto (instrumentos jurídicos) e depois por aqueles que possuem ligação em sentido mais amplo e são de naturezas variadas.

O assunto do zoneamento será retomado mais adiante nesta dissertação pelo prisma da proteção ambiental, quando forem tratadas as Áreas de Preservação Permanentes (APP) consideradas dentro das leis mais inovadoras de zoneamento urbano como Zonas de Proteção Ambiental (ZPA).

2.2.3 O instrumento urbanístico de caráter inovador do Estatuto da Cidade: ZEIS

Conforme visto, as ZEIS são resultadas de novas concepções sobre zoneamento e de coordenações de políticas sociais e ações pela permanência dos assentamentos informais, que ocorreram em diferentes municípios a partir dos anos 1980¹⁷, voltadas à promoção do direito à moradia e à terra urbana.

ZEIS são zonas urbanas específicas que podem conter áreas públicas ou particulares, ocupadas por população de baixa renda, onde há interesse público de promover a urbanização e/ou a regularização jurídica da posse da terra, para salvaguardar o direito à moradia¹⁸. Incluídas no zoneamento da cidade, estabelecem uma categoria que permite a aplicação de padrões específicos de uso do solo. Atendem um universo diversificado de assentamentos urbanos, passíveis de tratamentos diferenciados, através de planos urbanísticos adequados às especificidades locais, reconhecendo a diversidade das ocupações existentes nas cidades reais.

As ZEIS são instituídas por lei municipal específica ou previstas pelo Plano Diretor, que precisa classificar as ZEIS, delimitar os perímetros das áreas escolhidas e definir os critérios para o estabelecimento das normas especiais de uso e ocupação do solo. São, portanto, instrumento a serviço da regularização do ponto de vista urbanístico. Uma vez definidas, tornam-se aptas à aplicação de instrumentos jurídicos de regularização, conforme a

¹⁷ A primeira experiência do estabelecimento de ZEIS ocorreu no Recife por uma Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1983, seguida pelos municípios de Diadema, Santos, Natal e Rio de Janeiro.

¹⁸ Conceito retirado da publicação: *Regularização da Terra e Moradia. O Que é e Como Implementar (2002)*.

situação fundiária da área (que pode ser pública ou privada) e conforme outros requisitos, que serão analisados mais adiante.

O instrumento das ZEIS também pode ser associado a outros instrumentos do âmbito urbanístico, como por exemplo, a operação urbana consorciada, prevista pelo Estatuto da Cidade. O instrumento compreende o conjunto de medidas coordenadas pelo Poder Público municipal com a participação de diferentes atores (proprietários, investidores privados, sociedade) tendo por objetivo de alcançar melhorias urbanísticas (também sociais e ambientais) em áreas pré-determinadas. Sua aplicação requer inscrição no plano diretor¹⁹, que pode estabelecer os critérios da conjugação com as ZEIS. As possibilidades de interação desses instrumentos para o tratamento da regularização fundiária também serão exploradas a seguir.

2.3 SOBRE A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E SEUS INSTRUMENTOS

2.3.1 ZEIS como o instrumento urbanístico da Regularização Fundiária

As áreas definidas como ZEIS são partes de território destinadas, principalmente, à recuperação urbanística, a permitir a regularização fundiária, à produção de habitação de interesse social, à recuperação de imóveis degradados, à provisão de equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviço e comércio local. Além dos objetivos de reduzir as diferenças entre os valores da terra urbana na cidade à medida que reduz as diferenças entre os padrões de ocupação; promover a participação popular nas definições dos investimentos públicos de urbanização nos assentamentos; aumentar a arrecadação do município com a regularização das ocupações, que passam a pagar taxas e impostos (apesar de que em alguns casos a área das ZEIS poder ser isenta de IPTU) e garantem ainda mais os direitos aos investimentos, infra-estrutura e serviços²⁰.

O instrumento pode definir como zona de especial interesse social para finalidade de regularização fundiária: as áreas públicas ou particulares, ocupadas por assentamentos informais de baixa renda para fins de moradia; os loteamentos irregulares²¹, quando o loteador

¹⁹ Conforme a lei do Plano Diretor de São Paulo, artigo 173, apresentado pelo trabalho Parecer Jurídico: *Regularização Fundiária Em Áreas Públicas Municipais Ocupadas Por População de Baixa Renda*. Instituto Pólis. Disponível em: < <http://www.cidades.gov.br> >. Acesso em 01 jul.2007.

²⁰ Objetivos das ZEIS esclarecidos pelo Guia para implementação pelos municípios e cidadãos do Estatuto da Cidade.

²¹ Conforme a Lei Federal de Parcelamento Urbano 6766/79, loteamento irregular é aquele que teve sua

for isento de responsabilidades; os cortiços; e as áreas com concentração de terrenos não edificados ou subutilizados (vazios urbanos), chamados a obedecer à função social, para abrigar programas habitacionais. Neste último caso, as ZEIS não se relacionam diretamente com a regularização fundiária, mas se relacionam de forma indireta, ao abrigarem dentro da malha urbana moradias removidas de outras áreas que não puderam ser regularizadas, como nos casos das áreas que representem risco individual ou risco ambiental.

Para as intervenções de regularização nas ZEIS é necessária a instituição, por via de decreto municipal, de um Plano de Urbanização. Para a elaboração desse instrumento cabe ao órgão executivo municipal competente promover a participação dos atores envolvidos, como: a população moradora, a iniciativa privada e o setor imobiliário.

O diagnóstico da ZEIS deve anteceder o Plano e conter no mínimo, uma análise físico-ambiental, urbanística, fundiária e caracterização sócio-econômica da ocupação. Definem-se, no conteúdo do Plano de Urbanização, os padrões especiais de parcelamento, uso e ocupação do solo, edificação e infra-estrutura que servirão de base para os projetos de intervenção (urbanização, sistemas de abastecimento e saneamento, serviços, contenções, estabilizações, dentre outros).

A viabilização do plano depende, ainda: da inclusão dos instrumentos promotores da regularização jurídica da área; da especificação das fontes de recurso orçamentário para a implementação das intervenções; do planejamento das atividades de apoio sócio-econômico, como geração de emprego e renda. Cabe ao órgão executivo municipal competente dispor de assessoria técnica, jurídica e social a população durante o processo de regularização da ZEIS.

matrícula no órgão competente, mas o processo de aprovação não foi finalizado, diferente do loteamento clandestino que foi implantado sem cumprir nenhuma etapa do processo da aprovação.

2.3.2 Instrumentos da dimensão jurídica da Regularização Fundiária

Usucapião Especial de Imóvel Urbano

A usucapião²² é um instrumento de regularização fundiária, reafirmado pelo Estatuto da Cidade, que serve para o reconhecimento do direito de propriedade por meio da posse de terrenos privados, mediante alguns pré-requisitos.

O artigo 183 da Constituição Federal em vigor prevê o direito de propriedade para aquele que possuir moradia em área particular de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por período não inferior a cinco anos ininterruptos, sem oposição e que não for proprietário de outro imóvel. A regularização do domínio, pela usucapião, se dá por decisão judicial que confere o título de propriedade plena ao homem ou à mulher.

O Estatuto da Cidade regulamenta o instrumento em dois artigos. No artigo 9º, que trata da usucapião individual, são adotados os incisos constitucionais e, como inovação, o direito de propriedade é estendido ao herdeiro, desde que o mesmo seja morador da área. A grande contribuição do Estatuto é a possibilidade de usucapião coletiva, apresentada pelo artigo 10º, e que afeta diretamente as grandes estruturas de ocupação.

Alguns estudiosos da matéria já defendiam a forma coletiva do instrumento, justificando sua constitucionalidade a partir de interpretações inovadoras do artigo 183 - que, se não determina em seu texto a aplicação individual, então, não pode restringir a feição coletiva do instrumento. Mas o fato é que, até a regulamentação pela lei federal, as ocupações ilegais de baixa renda em grandes áreas não atendiam a pré-requisito importante para a utilização do instituto constitucional, porque dificilmente consegue-se individualizar lotes em ocupações informais, caracterizadas pela disposição desordenada das moradias.

No processo coletivo a divisão ocorre pela forma condominial, na qual a decisão judicial pode definir frações ideais idênticas para cada proprietário, independente da área que cada um ocupe, ou pode definir frações ideais diferentes mediante acordo escrito dos condôminos. Para qualquer das duas opções é necessário apresentar no processo o plano de urbanização, no qual conste o projeto da divisão, do sistema viário, áreas comuns e o memorial descritivo.

Outra questão relevante é a conhecida morosidade dos processos individuais de usucapião, ao mesmo tempo em que a grande demanda das cidades é por regularização de

²² O gênero feminino do substantivo usucapião, adotado por esta dissertação, é apresentado pelo dicionário Aurélio. Portanto algumas bibliografias e o Estatuto da Cidade apresentam o substantivo como sendo do gênero masculino.

grandes estruturas informais, que envolvem várias famílias e moradias de uma vez. Uma das grandes expectativas sobre a usucapião coletiva, novidade trazida pelo Estatuto da Cidade, é a agilização dos processos.

Concessão de Direito Real de Uso (CDRU)

Os artigos constitucionais *Da Política Urbana* foram, em muito, influenciados pelo movimento da reforma urbana no período da Constituinte, mas se distanciaram das propostas em alguns aspectos, como ao estabelecer que imóveis públicos não seriam adquiridos por usucapião. Portanto, desde o Decreto-lei 271 de 1967, que tratava de dispositivos sobre loteamentos, o instrumento da Concessão de Direito Real de Uso (CDRU)²³ possibilitava a legalização da ocupação em terrenos particulares ou públicos, para finalidade de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra ou outra utilização de interesse social. Mais recentemente, foi incorporado ao rol de instrumentos do Estatuto da Cidade.

Para os casos de regularização fundiária de ocupações informais pode ser aplicado CDRU, instrumento que legaliza a permanência do ocupante em área pública ou privada, estabelecida por meio de contrato celebrado entre as partes - concedente (Poder Público ou proprietário particular) e concessionária (ocupante), por tempo limitado ou não, mas que pode ser extinto, caso uma das partes descumpra seu teor, como no caso do ocupante desviar a finalidade de uso. Não existe, portanto, a concessão do título de propriedade, mas a concessão de uso em que ficam preservados os direitos de posse.

O Estatuto rege que, para programas e projetos habitacionais de interesse social em áreas públicas, a CDRU poderá ser contratada coletivamente, gerenciada pela Administração Pública e seus órgãos afetos à questão. A concessão, onerosa ou gratuita, pode ser outorgada para a associação comunitária ou uma cooperativa habitacional formada pelos moradores da ocupação ilegal.

Apesar de não constituir título de propriedade plena, os contratos coletivos ou individuais, sacramentados pela CDRU, que regularizam áreas públicas com a finalidade de moradia, podem ser registrados no Cartório de Registro de Imóveis. E ainda, a posse do imóvel por meio da concessão, enquanto garantia real, deve ser reconhecida e aceita pelas agências de financiamento habitacional, fontes de recursos financeiros para a melhoria e reposição das moradias.

²³ Alfonsin (1997, p. 78) considera que o artigo 183 também trata do instrumento Concessão de Uso ao dispor no parágrafo 1º: “O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independente do estado civil.”

Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia

Originalmente mencionado pelo art.183 da Constituição, o instrumento é previsto pelo Estatuto da Cidade, mas a Seção VI em que era especificado teve seus seis artigos vetados. Depois passou a ser regulado pela Medida Provisória 2.220 de 04 de setembro de 2001 que define a aplicabilidade do instituto para: “Aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito a concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural”.

Há estreita similaridade entre a Concessão de Direito Real de Uso e a Concessão de Uso Especial para fins de moradia. Ambos são aplicados aos casos de ocupação irregular em área pública, propiciando a legitimação de posse à população de baixa renda, reconhecendo a função social da propriedade e proporcionando a moradia de interesse social. A opção para o emprego de um ou outro instrumento na regularização fundiária depende da análise jurídica do caso concreto e da ocorrência de requisitos legais que apontam para a utilização da concessão de uso especial ou da CDRU.

Os dois institutos enquadram-se no conceito legal de concessão de uso, ou seja, não há a outorga de um título de propriedade, mas a outorga do direito de permanecer e morar na área. Têm a natureza jurídica de direito real e contratual, ou seja, é inviolável e ambos são regidos por contrato, que gera direitos e obrigações a serem rigorosamente cumpridos pelas partes envolvidas, sob pena de ser extinto.

Com relação à abrangência, é possível depreender o caráter mais amplo da CDRU, que habilita a concessão de uso para diferentes finalidades. A Concessão de Uso Especial para fins de moradia, tratada pela Medida Provisória, é objetivamente direcionada à regularização fundiária da ocupação informal, estabelecendo inclusive os critérios de sua aplicação. Considerando a aplicação do Estatuto da Cidade, subentende-se que deve ser considerada a CDRU como um recurso posterior para aquelas ocupações que não se enquadrem nas condições dispostas para a aplicação da Concessão de Uso Especial para fins de moradia.

A medida provisória garante a gratuidade da concessão de uso especial, ao homem ou à mulher, e também a sua aplicação de forma coletiva para áreas públicas com mais de 250 metros quadrados, quando não for possível identificar os terrenos ocupados por possuidor.

Requer que a área tenha sido ocupada por mais de cinco anos até a data de 30 de junho de 2001 e estabelece a condição de que os moradores não sejam proprietários de outro imóvel. Assim como na usucapião, permite a divisão em condomínio por meio de frações ideais, que poderão ser idênticas ou diferenciadas, nesse último caso, perante acordo escrito entre os ocupantes.

O art. 5º torna facultativo para o Poder Público assegurar o direito de morar, adquirido sob as condições da concessão de uso especial, em outro local perante alguns casos específicos. O primeiro deles é quando a área pertence ao uso comum do povo. Nesse caso, a área está destinada a outro uso (uso comum do povo), ou conforme o vocabulário legal, a área está *afetada*. Para a regularização fundiária, caso o Poder Público não decida pela remoção e realocação, em alguns casos, a área deverá ser *desafetada*, jurídica ou administrativamente.

Além dos bens de uso comum do povo, em outras áreas, a municipalidade pode definir a realocação da população, como nas áreas de preservação ambiental e de proteção dos ecossistemas naturais. É muito importante observar desde já, considerando o tema desta dissertação, que no artigo anterior (art. 4º) a Medida, diferentemente de facultar a remoção nos casos de áreas ambientalmente frágeis, obriga o Poder Público a remover e destinar outra área para a ocupação, caso esteja em risco a vida ou a saúde das pessoas.

Sob esse entendimento, a ocupação de áreas não recomendadas ou ambientalmente protegidas, como encostas ou margens de rios, coloca em perigo a vida e os bens dos ocupantes por causa dos deslizamentos ou das inundações. Por isso o Poder Público deve necessariamente promover o assentamento em outro local, conforme a Medida Provisória. Ocorre que esses mesmos tipos de ocupações podem colocar em risco alguns recursos naturais. Para tanto, esse conhecimento, por meio de estudos ambientais, deve respaldar a decisão do Poder Público, uma vez que lhe é facultado, pela mesma Medida, promover o direito à ocupação em outra área, nos casos de proteção ambiental.

2.3.3 Outros instrumentos do Estatuto da Cidade interligados à Regularização Fundiária de forma complementar

Desapropriação para fins de reforma urbana

O instrumento, classificado como de indução ao desenvolvimento urbano, é regulamentado pelo Estatuto da Cidade na Seção IV, pelo art. 8º. Por meio desse dispositivo, o Poder Público pode proceder à desapropriação, para dar uma destinação que atenda alguma demanda da cidade, caso o imóvel não esteja cumprindo a sua função social.

É necessário que o Plano Diretor defina quais os critérios para o cumprimento da função social da propriedade e que exista um meio legal do município exigir o parcelamento, edificação ou utilização das áreas ociosas. O não atendimento à determinação de uso permite a cobrança de imposto (IPTU) progressivo no tempo por cinco anos. Após esse prazo, se o proprietário não tiver cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o município pode desapropriar a área e oferecer pagamento em títulos da dívida pública.

O dispositivo é importante no sentido de atuar preventivamente contra a especulação imobiliária e contra a manutenção dos vazios geradores de disfunções urbanas. Tendo como objetivo o cumprimento do interesse social, então pode ser elemento integrante de processos de regularização fundiária.

Mais especificamente o parágrafo 5º orienta o aproveitamento do imóvel desapropriado diretamente pelo Poder Público, por meio de alienação ou concessão a terceiros, desde que os adquirentes dêem destinação de uso à área, que pode dar lugar a loteamentos para abrigar assentamentos removidos ou que atendam às demandas por habitação popular e de interesse social. Nas análises do instrumento existem recomendações de cautela no emprego da desapropriação pelos ônus financeiro que acarreta ao Poder Público, principalmente nos casos de imóveis supervalorizados.

Direito de Superfície

O Direito de Superfície é o direito de construir, plantar ou utilizar o espaço aéreo, em área de terceiros, sem que seja transferida a propriedade, de forma onerosa ou gratuita. A inovação do instrumento se dá pela separação que promove entre o direito de propriedade (e seus demais poderes inerentes) e o direito de edificar. Conceito que, ao romper com a forma da propriedade privada tradicional, contribui, junto com os avanços na ordem jurídica, com

uma aproximação mais afinada entre o exercício dessa mesma propriedade com as necessidades urbanas, segundo Alfonsin (1997).

O instituto é regulamentado pelo Estatuto da Cidade do artigo 21 ao artigo 24, que estabelece a necessidade do contrato entre as partes, do registro no cartório e da obediência à legislação urbanística, dentre outras disposições.

Em linhas gerais, aplica-se: a negociações com proprietários devedores de impostos, que podem transferir o direito de superfície para a Prefeitura e ter débitos quitados; em trocas de uso de superfície entre a Prefeitura e o proprietário para atender as disposições do Plano Diretor e de produção de habitação popular; em conjugação com a usucapião, em áreas de até 250 metros quadrados ocupadas por mais de uma família, em que o ocupante beneficiado com a usucapião, pode conceder o direito de superfície para os demais moradores em outros pavimentos. Nos casos em que não couber usucapião, a regularização fundiária pode se dar pelo Direito de Superfície. O instrumento pode aplicar-se à regularização de terrenos públicos ocupados quando não puderem ser utilizadas as outras formas de concessão de uso.

Direito de Preempção

Direito conferido ao Poder Público municipal, de preferência, para a aquisição de imóvel urbano de seu interesse e no momento da venda. Sua regulamentação pelo Estatuto da Cidade põe fim às discussões anteriores a cerca de sua constitucionalidade.

Os artigos 25 e 26 orientam que as áreas de interesse do Poder Público devem ser delimitadas no Plano Diretor e estabelecidas em lei municipal. Fica também esclarecido que o direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público municipal necessitar de áreas para regularização fundiária, execução de programas e projetos habitacionais de interesse social e como constituição de reserva fundiária. Também podem ser adquiridas, preferencialmente, pela Prefeitura, áreas verdes, unidades de conservação e outras áreas de proteção ambiental.

Transferência do Direito de Construir

Instrumento previsto pelo Estatuto da Cidade, a ser regulado por lei municipal que pode autorizar o proprietário do imóvel urbano a exercer o direito de construir em outro local quando esse imóvel for considerado necessário para fins de: implantação de equipamentos urbanos; preservação de interesse histórico, social, cultural ou ambiental; e regularização

fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

Operações Urbanas Consorciadas

Instrumento urbanístico previsto pelo Estatuto da Cidade, a ser regulado por lei municipal baseada no Plano Diretor, o qual deve delimitar a área para aplicação das operações consorciadas e prever o plano da operação, obedecendo a alguns requisitos.

Operação urbana consorciada é o conjunto de medidas e intervenções coordenadas pelo Poder Público e articulado com vários atores (proprietário, moradores, iniciativa privada) que visam alcançar melhorias urbanísticas, sociais e ambientais. As operações comportam mudanças de índices e parâmetros urbanos, considerando o impacto ambiental decorrente delas, assim como a regularização de construções em desacordo com a legislação vigente.

Dentre a gama de possibilidades de atuação na cidade, a inter-relação desse instrumento com a regularização fundiária ocorre, assim como as ZEIS (inclusive podem atuar em conjunto), sob o aspecto da regularização urbanística e de edificações, além de promover o importante envolvimento da sociedade e da iniciativa privada nos processos.

2.3.4 Instrumentos de mediação ou complementares de outras naturezas aplicáveis na regularização fundiária

Inquérito Civil e Ação Civil Pública

São instrumentos do Ministério Público voltados à proteção dos interesses e direitos difusos (direitos que pertencem a todos e não podem ser apropriados por um indivíduo ou pequeno grupo, como o caso dos recursos naturais e meio ambiente).

O Inquérito Civil é um procedimento de investigação do Ministério Público, sobre ações ou intervenções possivelmente causadoras de impactos sobre os bens comuns e públicos, com a finalidade de colher elementos para a Ação Civil Pública e para obter o compromisso ou Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).

A Ação Civil é proposta pelo Ministério Público, pelo município, pelo estado ou por associações civis, em processo civil que visa obter sentença objetivando impor, ao causador do dano ao interesse coletivo, as penalidades e as ações obrigatórias para reverter ou

minimizar o dano causado.

Por exemplo, pode obrigar o loteador clandestino ou irregular a promover a regularização e todos os serviços de urbanização necessários ou, nos casos de ocupações informais, pode obrigar o Poder Público a realizar programas de regularização fundiária ou de remoção em áreas interesse ambiental.

Termo de Ajustamento de Conduta

O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) é um compromisso tratado no âmbito no Inquérito Civil, que permite ao Ministério Público impor obrigações ao agente infrator, por danos potenciais ou efetivos causados aos interesses coletivos. É estabelecido um plano de prevenção ou reparação dos danos causados e, pelo descumprimento das obrigações, são estipuladas multas ou o Ministério Público pode exigir na justiça o cumprimento forçado.

O TAC é, portanto, a possibilidade de um acordo amigável do infrator com a Ordem Pública, mais rápida e menos dispendiosa para minimizar ou reverter o dano ocasionado. Nos casos de ocupação informal, irregulares quanto à norma urbanística e ambiental, o instrumento é mais apropriado para as situações em que haja alternativa técnica que viabilize reverter o dano e atingir os objetivos previstos nas leis, ou seja, situações em que cabe a regularização fundiária. Observa-se que a detecção de danos ambientais irreversíveis pode implicar na remoção e realocação da ocupação, restringindo nesse caso a aplicação do TAC. Para a eficaz aplicação do TAC parece correto apontar a necessidade de avaliações, caso a caso, do histórico e dos intervenientes urbanísticos, sociais e de estudos ambientais.

Doação

Doação é a outorga não onerosa e voluntária de um imóvel por parte de um proprietário. Pode ser utilizada quando o proprietário de uma área particular, ocupada ilegalmente por população de baixa renda, quiser fazer a doação para o município promover a urbanização e a regularização fundiária. A doação pode ser feita em acordo com o Poder Público que promove um benefício ao proprietário doador, como a autorização de um potencial construtivo específico em outra área.

O Poder Público também pode ser doador de áreas para a regularização fundiária de ocupação de baixa renda. Em todos os casos previstos pela doação é necessário aprovação de lei.

Título de Compra e Venda

É um contrato assinado em que o proprietário da área particular fica obrigado a transferir a propriedade da área aos ocupantes, de forma individual ou coletiva, mediante o pagamento de determinada quantia. A compra e venda do imóvel deve ser feita por meio de escritura pública a ser registrado no Cartório de Registro de Imóveis para que seja efetuada a transferência de domínio.

Nos casos de áreas públicas é necessário atender aos requisitos legais da legislação federal de licitações e contratos que são: destinar a área para uso de moradia de interesse social; pedir a autorização ao Poder Legislativo local para transferir a propriedade da área. A licitação de venda fica dispensada por se tratar de área destinada a habitação de interesse social.

Cessão de Posse

A Cessão de Posse é um instrumento criado pela Lei Federal nº 9.785/99 (que alterou alguns dispositivos da Lei de Parcelamento nº 6.766/79) que possibilita a promoção de um loteamento popular em terreno particular, ainda sob processo judicial de desapropriação, desde que o Município já tenha a posse provisória. Quando o processo for completado a Cessão de Posse pode se converter em Compromisso de Compra e Venda. A Cessão de Posse deve ser registrada no Registro de Imóveis e tem força de escritura pública e, como tal, deve ser aceita como garantia por agentes de financiamento habitacional (Lei Federal nº 9.785/99).

Lei de Parcelamento do Solo

Conforme visto anteriormente, a Lei Federal nº 6.766/79 regula os parcelamentos do solo urbano e foi alterada, em alguns dispositivos, duas décadas depois, pela Lei Federal nº 9.785/99. Introduz instrumentos de caráter de regularização fundiária: como a redução das exigências de infra-estrutura em loteamentos de interesse social; a retirada da porcentagem de 35% de área destinada ao uso comum; e outros instrumentos que reconhecem a posse provisória da área, como a cessão de posse e a determinação do aceite de agências para financiamento habitacional.

Portanto, cabe melhor aplicação direta desse instrumento, os casos de loteamentos irregulares ou clandestinos, cujas irregularidades se referem às normas de parcelamento

(configurações do loteamento, sistema viário ou infra-estrutura, por exemplo) ou ao processo municipal de aprovação que pode não ter sido concluído ou não iniciado.

O projeto de lei, PL 3.057/2000, que altera o texto das leis federais nº 6.766/79 e nº 9.785/99, está em tramitação e dedica um capítulo a matéria da Regularização Fundiária e das ocupações e usos das áreas de interesse ambiental, como as Áreas de Preservação Permanentes (APP). Esse conteúdo é melhor explorado no capítulo seguinte, quando o tema desta dissertação recebe o recorte das ocupações irregulares e regularização fundiária em APP.

O Quadro 1, a seguir, apresenta um resumo dos principais instrumentos de regularização fundiária analisados.

	INSTRUMENTO	CONCEITO	DIPLOMA LEGAL	APLICAÇÃO À REGULARIZAÇÃO	PRÉ-REQUISITO
1	ZEIS - Zonas de Especial Interesse Social	Zonas urbanas especiais que permitem aplicações de padrões específicos de uso do solo.	Estatuto da Cidade Plano Diretor	Regularização urbanística de áreas públicas ou particulares ocupadas por baixa renda.	Diagnóstico (análises); plano de urbanização (padrões básicos para projetos); instrumentos jurídicos; recursos; apoio sócio-econômico.
2	Usucapião Especial de Imóvel Urbano	Forma de aquisição do direito de propriedade.	Estatuto da Cidade	Regularização jurídica de ocupações ilegais em áreas particulares. Forma individual ou coletiva.	Moradia não inferior a cinco anos ininterruptos sem oposição.
3	CDRU - Concessão de Direito Real de Uso	Concessão de uso da propriedade, diversos fins.	Estatuto da Cidade	Regularização jurídica que legaliza a permanência da ocupação em área pública ou privada. Coletiva ou individual.	Contrato estabelecido entre as partes.
4	Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia	Concessão de uso da propriedade para finalidade de moradia.	Medida Provisória nº 2.220	Regularização jurídica de ocupações ilegais em áreas públicas, de baixa renda. Forma individual ou coletiva.	Proibição de aplicação em ocupações de risco individual. Recomendação de não aplicação em áreas de interesse ambiental.

5	Desapropriação para fins de reforma urbana	Transferência da propriedade, pelo processo da desapropriação, para atender alguma demanda da cidade.	Estatuto da Cidade	Disponibiliza área para ocupação de interesse social.	É necessário que o proprietário tenha cumprido a função social da propriedade.
6	Direito de Superfície	Direito de usar ou edificar sobre a propriedade de outro.	Estatuto da Cidade	Regularização de ocupação em áreas públicas ou privadas. Disponibiliza área para ocupação de interesse social.	Contrato estabelecido entre as partes.
7	Direito de Preempção	Preferência do Poder Público de adquirir áreas para atender demandas sociais ou ambientais da cidade.	Estatuto da Cidade Plano Diretor	Disponibiliza área para ocupação de interesse social.	Áreas de interesse devem ser delimitadas pelo Plano Diretor.
8	Transferência do Direito de Construir	Autoriza o direito de construir em outra área, que não a de propriedade original.	Estatuto da Cidade	Regularização de ocupação em áreas públicas ou privadas. Disponibiliza área para ocupação de interesse social.	Regulamentação por Lei Municipal.

9	Operações Urbanas Consorciadas	Conjunto de medidas e intervenções que visam melhorias urbanísticas, ambientais. Poder Público articulado com outros atores.	Estatuto da Cidade Plano Diretor	Ações de regularização urbanística em áreas determinadas com a participação de outros agentes.	Áreas a receberem as operações consorciadas devem ser resolvidas por Lei Municipal com base no Plano Diretor.
10	Inquérito Civil e Ação Civil Pública	Instrumentos do Ministério Público voltados para a proteção dos interesses difusos.	Lei Federal nº 7.347/85	O Poder Público (ou loteador) pode ser acionado a promover a regularização fundiária e a reversão de danos aos interesses comuns.	Investigação do Ministério Público e posterior ação judicial.
11	TAC - Termo de Ajustamento de Conduta	Compromisso tratado no âmbito do Inquérito Civil.	Lei Federal nº 7.347/85	O Poder Público (ou loteador) deve cumprir compromisso de reverter ou minimizar danos, antes da ação civil.	Aplicável a casos em que caiba alternativa técnica, conforme melhor análise, que viabilize reverter o dano.
12	Doação	Transferência não onerosa da propriedade da área.	–	O proprietário ou Poder público cede a área a ser regularizada. Disponibiliza áreas para ocupação de interesse social.	Regulamentação por Lei Municipal.

13	Título de Compra e Venda	Transferência onerosa da propriedade da área.	Código Civil e Legislação Federal de Licitações e Contratos	O proprietário da área vende a área aos ocupantes mediante pré-determinada quantia.	Escritura Pública a ser registrada no Cartório.
14	Cessão de Posse	Permite loteamento popular em área que esteja em processo de desapropriação.	Lei Federal nº 6.766/76 e Lei Federal nº 9.782/99	O documento pode ser cedido aos ocupantes enquanto do processo e deve servir como garantia para financiamento.	Cessão de Posse deve ser registrada até ser convertida em Compromisso de Compra e Venda.
15	Lei de Parcelamento do Solo	Lei Federal que estabelece normas para loteamentos.	Lei Federal nº 6.766/76 e Lei Federal nº 9.782/99	Loteamentos clandestinos e Irregulares devem adequar-se as normas estabelecidas.	Aprovação pelo Órgão Municipal ou às vezes pelo Órgão Federal.

Quadro 1 – Instrumentos de regularização fundiária.

No Estatuto da Cidade e na Medida Provisória nº 2.220, estão os principais instrumentos de regularização fundiária de áreas ocupadas informalmente por população de baixa renda, sendo os quatro primeiros analisados – Zonas de Especial Interesse Social, Usucapião Especial de Imóvel Urbano, Concessão de Direito Real de Uso e Concessão de Uso Especial Para Fins de Moradia – os que atuam diretamente sobre o processo, desempenhando um papel mais curativo. São, portanto, instrumentos capazes de regularizar.

O instrumento ZEIS, apesar de estar instituído como um instituto político e jurídico (e assim está porque é definido no âmbito municipal da Lei de Plano Diretor e porque atua sobre normas) é, comprovadamente, um instrumento da competência urbanística, pela flexibilização necessária de padrões, taxas e índices urbanos que é capaz de promover.

A Usucapião para imóveis particulares e as Concessões para os imóveis públicos, que são as possibilidades aumentadas de regularização da posse, reconhecem diferentes formas de aquisição de áreas como legítimas e colocam em prática a função social da propriedade.

Ocorre que esses quatro instrumentos não esgotam as possibilidades da regularização fundiária. Ainda dentro do Estatuto da Cidade, há institutos capazes de serem articulados em processos que, se não regularizam propriamente, fazem aumentar as alternativas de regularização.

As inovações trazidas com o Estatuto e seus instrumentos, além de ampliarem as possibilidades de regularizar posses, induzem novas formas de uso e ocupação do solo, combatem a especulação imobiliária e penalizam o não cumprimento da função social da propriedade. Instrumentos como a Desapropriação para Fins de Reforma Urbana, possibilitado em articulação com o IPTU Progressivo, agem de forma preventiva contra os vazios urbanos além de permitirem uma ocupação mais igualitária da cidade. Na regularização fundiária de ocupações informais atuam permitindo estoques de terras para a promoção de habitação de interesse social.

Uma observação oportuna, advinda da análise da aplicabilidade dos instrumentos, é que são várias as possibilidades de aquisição ou de disponibilização de áreas urbanas pela municipalidade. A Desapropriação junto do Direito de Superfície, Direito de Preempção e da Transferência do Direito de Construir são meios que o Poder Público tem de adquirir e remanejar terrenos (ao desapropriar imóveis ociosos, ao comprar preferencialmente áreas estratégicas e ao negociar com proprietários ou distribuir melhor a ocupação urbana). O objetivo é promover loteamentos para populações que, por motivos de risco ambiental ou risco individual, não podem permanecer nas ocupações originárias e têm de exercer seu

direito de morar em outra área.

Também fazem parte deste rol de instrumentos que permitem incluir na cidade regulada os loteamentos para população de baixa renda, a Doação e a Cessão de Posse que podem tanto servir na regularização, se a ocupação já existe, como em áreas aptas a serem parceladas pelo município e destinadas à habitação social. Portanto, dos quinze instrumentos aqui levantados, por sua ligação direta ou complementar ao processo de regularização, considera-se que seis instrumentos podem atuar tanto na regularização de áreas já ocupadas como também na disponibilização e aquisição de terrenos pelo Poder Público que podem abrigar reassentamentos e demandas por habitações populares.

As Operações Urbanas Consorciadas, junto das ZEIS, trabalham pelas melhorias urbanísticas e merecem destaque pelo caráter participativo do instrumento. O envolvimento da sociedade, dos moradores, do setor imobiliário e da construção civil parece ser vital nos programas de regularização. A comunidade organizada é a responsável pelo início dos processos de regularização fundiária, e sua participação, junto de outros atores, pode garantir a continuidade desses processos.

O Termo de Ajustamento de Conduta, ou TAC, tem lugar de relevo para a análise proposta por esta dissertação. Movido pelos inquéritos civis que cuidam dos direitos difusos, como o direito ao meio ambiente saudável, o acordo tem vocação de intermediar situações de conflito que se colocam no caso das ocupações ilegais em áreas de sensibilidade ambiental. O cumprimento do Termo pode evitar os desgastes de uma Ação Civil, mas sua validade depende da viabilidade técnica e eficácia das soluções apresentadas.

2.4 SOBRE AS NORMAS AMBIENTAIS

2.4.1 Algumas considerações sobre aspectos antecedentes dos principais instrumentos ambientais

A necessidade de proteção dos recursos naturais por meio de normas é resultada da percepção e constatação, desde civilizações muito antigas²⁴, dos desgastes gerados no meio ambiente decorrentes das ações humanas. Medidas pontuais de preservação dos bens da

²⁴ Os Códigos Mesopotâmico (1700 a.C) e Indiano (1300 a.C) restringiam a retirada de árvores e impunham multas proporcionais ao valor e utilidade da espécie. Na Grécia de Platão era recomendado reflorestar as colinas para controle de águas e para evitar a erosão, como resgata Dornelles (2002), em dissertação de mestrado.

natureza, como a flora, a água ou a estabilidade dos solos, incluindo penalidades contra infratores, foram adotadas em diferentes contextos, sociedades e épocas.

Portanto, foi o final do século XIX, considerado um divisor de águas da civilização moderna devido às transformações nas formas de desenvolvimento, produção e consumo trazidos pela Revolução Industrial, que imprimiram as principais mudanças no tratamento da questão ambiental como um todo, as quais foram efetivamente disseminadas apenas no século XX. O reconhecimento da necessidade de frear a devastação dos recursos naturais, frente aos problemas que já começavam a assumir grandes proporções, paulatinamente, foi dando contornos de prioridade ao tema ambiental. Tema que se consolidou no contexto mundial através do refinamento das legislações, da evolução da institucionalização²⁵, dos movimentos ambientalistas, das organizações não governamentais e das agências, encontros e agendas internacionais.

No Brasil, até a institucionalização da Política Nacional de Meio Ambiente, em 1981, várias legislações já cuidavam da proteção ambiental ao longo da história, considerando os recursos naturais de forma segmentada, com maior enfoque sobre as restrições de uso e acesso.

No período colonial, as leis nacionais eram subordinadas às ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas, que apresentavam alguns dispositivos de preservação ambiental, como: proibição de corte de árvores frutíferas; determinação de plantação de árvores em terrenos baldios; proibição de lançamento em rios de materiais nocivos aos peixes; proibição de pesca em determinados períodos. Portanto, existem indícios de que tais leis não eram colocadas em prática, muito em virtude da relação exploratória de recursos naturais que Portugal mantinha com o Brasil²⁶.

Ainda nessa época, outras leis como o Regimento do Pau-brasil de 1605, que instituiu a obrigação da licença real para corte da espécie, eram de cunho econômico e refletiam a preocupação do colonizador em manter as fontes de riquezas. Passado o tempo do Brasil Império, até a proclamação da República e a promulgação da primeira Constituição, não houve avanços no âmbito da preservação ambiental. O Código Civil de 1916, embora tenha cerceado alguns aspectos do direito de propriedade (uso nocivo, direito de vizinhança), conforme anteriormente visto, não dispõe sobre a proteção aos recursos naturais.

²⁵ Nos anos 1960 nos Estados Unidos, na década de 1970 na Europa, Canadá, Japão e Austrália e posteriormente, nos anos 1980, na América Latina e Ásia (disciplina Espaço e Meio Ambiente/FAU/UnB, professora Dr^a. Maria do Carmo Bezerra).

²⁶ Dornelles (2002, p.9) cita Wainer (1999).

2.4.2 Os primeiros instrumentos importantes de proteção aos recursos naturais

Apenas nos anos 1930, devido à decadência do modelo agro-exportador e à ascensão da industrialização e do mercado interno, aparecem as mudanças de postura do Estado com relação às políticas públicas. Providencia-se, dentro deste contexto, a expansão do conhecimento sobre o patrimônio natural e a criação de mecanismos institucionais (RIBAS, 2003, p. 119 e 120). Embora a Constituição Federal de 1934²⁷ não tenha tratado de forma expressa sobre questão ambiental, nesse mesmo ano foram editadas importantes normas: o Decreto n 23.793, o primeiro Código Florestal; o Decreto n 24.643, Código de Águas; o Decreto n 24.645, a Lei de Proteção aos Animais; e o Decreto-lei n794, instrumento disciplinador da atividade pesqueira.

Através desses instrumentos foram instituídas florestas protetoras das margens de corpos d'água, as restrições para atividades de proprietários e sanções para o poluidores dos recursos hídricos. Nessa mesma década são criados o Parque Nacional de Itatiaia, no Rio de Janeiro, e o Serviço de Proteção Florestal. É importante ressaltar que para cada lei instituída era derivado um órgão competente.

Foi no final da década de 1960 que se esboçou o início de uma coordenação de políticas ou atividades voltadas ao meio ambiental. Como a Política Nacional de Saneamento Básico (Decreto-lei n248) e a criação do Conselho Nacional de Controle da Poluição Ambiental (Decreto-lei n303), instituição promotora e coordenadora das atividades de controle da poluição. Também foram editadas novas leis para a pesca e para a fauna: Decreto-lei n221/67 e a Lei n5.197/67, que estabeleceu como propriedade do estado as espécies silvestres e tipificou como crime alguns atos descumpridores da lei.

Dessa época, tem especial importância para esta dissertação a Lei Federal nº 4.771, de 1965, o Código Florestal ainda vigente. Estabelece em seu artigo 1º que as florestas e as demais formas de vegetação são bens de interesse comum a todos os habitantes do país, apresentando, de forma precursora, a noção de interesse difuso e o meio ambiente como bem de uso comum do povo (que somente mais tarde integraria o texto constitucional)²⁸. Como inovação institui as áreas de interesse ambiental a serem protegidas como as áreas de preservação permanente e as reservas legais.

A legislação da década de 1970 recebe influências da Conferência das Nações Unidas

²⁷ Foi a Constituição de 1934 que estendeu para os estados brasileiros a competência supletiva nas questões relativas aos recursos naturais e às belezas naturais. (DORNELLES, 2002, p.11).

²⁸ Dornelles (2002, p.12) cita MACHADO (1999).

sobre Meio Ambiente (Estocolmo, Suécia, 1972), tanto ao considerar a proteção do meio ambiental e seus recursos naturais de forma mais integrada, como também na promoção de reportar a questão ambiental para o meio urbano em expansão. Em 1973 é divulgado o II Plano Nacional de Desenvolvimento que traz a proteção do meio ambiente como diretriz e enfoca a necessidade de planejamento ambiental.

Conforme analisa Bezerra (1996) o período que antecede 1975 é referenciado por legislações para áreas setoriais dos recursos naturais e somente após essa data começa a ser elaborada uma base legal ambiental mais abrangente. Destacam-se as normas sobre a responsabilidade civil por danos nucleares (Lei n.º 6.456/1977); sobre o parcelamento do solo urbano (Lei n.º 6.766/1979), que se interliga a proteção ambiental por suas restrições impostas para loteamentos em determinadas áreas sensíveis; sobre as diretrizes básicas para zoneamento industrial (Lei n.º 6.803/1980), que traz a primeira referência sobre a obrigatoriedade dos estudos de impacto ambiental e licenciamento; e sobre a criação de estações ecológicas e de áreas de proteção ambiental (Lei n.º 6.902/1981).

2.4.3 Os instrumentos a partir da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente

No ano de 1981, elaborada conforme as idéias discutidas Conferência de Estocolmo que se refletiram nas proposições disseminadas mundialmente durante toda a década anterior, é aprovada a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Federal nº 6.938), marco legal que passa a considerar o meio ambiente²⁹ sob a perspectiva de suas várias dimensões. Estabelece os princípios, objetivos e diretrizes da política ambiental. Determina a participação da sociedade, a responsabilidade do poluidor e a obrigação de recuperar e indenizar os danos causados. Cria o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, um conjunto administrativo de órgãos e entidades necessários para a implementação da política. A legislação preconiza ainda os instrumentos de planejamento, gestão e controle³⁰ conforme será visto adiante.

Segundo observa Ribas (2003), os princípios da teoria dos limites do crescimento (em que cabia ao Estado o impedimento do desenvolvimento econômico baseado no uso predatório dos recursos naturais), debatido em Estocolmo (1972), somados às medidas de

²⁹ Conforme a Lei n 6.938/81, Art. 3o, meio ambiente é o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.

³⁰ Bezerra (1996) classifica os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente.

comando e controle que embasam a gestão ambiental e a proteção do meio ambiente servem, nesse período, para acirrar a contraposição entre meio ambiente e crescimento econômico. Fato que, simultaneamente, não beneficia a preservação ambiental e reforça o caráter excludente do modelo de desenvolvimento. Bezerra (1996) salienta que já na Lei 6.938, um dos objetivos dispostos no Art. 4º é a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico.

Portanto, vinte anos depois de Estocolmo, na Conferência Mundial de 1992 do Rio de Janeiro, é reafirmada, nos debates, a aproximação entre os dois temas: ambiental e do desenvolvimento, quando tem amplo destaque o termo desenvolvimento sustentável³¹. As discussões se dão em torno da constatação de que o problema da degradação do meio natural é decorrente da forma de desenvolvimento calcado sobre as desigualdades (econômicas, sociais, culturais), de forma que a proteção ambiental tem relação direta com o combate a pobreza, fome e com o suprimento das necessidades de saúde, habitação, educação. A preservação do meio ambiente passa então a ser percebida de forma holística e abrangente, atrelada à necessidade de resolver diferentes problemas, principalmente àqueles interligados à questão urbana.

Nesse período entra em vigor a Constituição Federal de 1988, dedicando um capítulo para o Meio Ambiente. Antecede o texto constitucional, a importante Lei nº 7.347/1985, dos Interesses Difusos e Coletivos³². Complementa a Lei 6.938, e institui a ação civil pública de responsabilidades por danos ambientais causados (e também ao consumidor, ao patrimônio artístico, turístico ou paisagístico), que deve ser precedida por um inquérito civil e proposta pelo Ministério Público ou associação civil.

A Constituição Federal reflete o período que a antecede no que tange a questão ambiental, porque reconhece os valores trazidos pela nova legislação e pela internalização do tema nas políticas e ações, elevando-os à categoria dos princípios constitucionais. Trata no artigo 225:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

³¹ O termo advém do Relatório Brundtland, conforme visto anteriormente, dos anos 1980 mas é mais amplamente difundido na Conferência Mundial do Rio de Janeiro, a Eco 92.

³² Interesses difusos abrangem um número indeterminado de pessoas, mas unidas pela circunstância de um fato e interesses coletivos são mais restritos a um grupo de pessoas determinado.

O texto não somente estabelece o meio ambiente equilibrado como direito constitucional, mas contempla instrumentos para a viabilização da proteção ambiental, muitos deles adiantados, principalmente, pela Lei 6.938/81, tais como: a necessidade de avaliação dos impactos ambientais, para fins de licença, para obra ou atividade potencialmente causadora de desgaste ambiental; a definição dos espaços territoriais serem especialmente protegidos; a educação ambiental em todos os níveis de ensino e participação da comunidade na defesa do meio ambiente; as penalidades aos infratores e às práticas lesivas ao meio natural.

Dornelles (2002) observa que a Constituição Federal não esgota o tema ambiental no Capítulo VI. Faz referências a proteção do meio em diversos outros dispositivos, quando garante a qualquer pessoa o meio judicial da ação popular para a defesa ambiental (art. 5º); quando enumera recursos ambientais entre os bens da União e Estados (arts. 20 e 26); quando confere competência concorrente à União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre os bens naturais (art. 24); quando reconhece o federalismo cooperativo na proteção ambiental (art. 23).

Os princípios e valores adiantados pela legislação e adotados pela Constituição Federal vêm reforçar a questão ambiental no âmbito jurídico. Mesmo com as inovações da Lei de Política Ambiental e com a legitimidade adquirida pela sociedade civil para a imposição de inquéritos e ações judiciais através da Lei dos Interesses Difusos e Coletivos, ainda permanecia a característica de legislação infra-constitucional.

No período que sucede a promulgação da Constituição são aprovadas diversas normas ambientais. Em 1989 é criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) através da Lei 7.735, que incorpora a Secretaria Especial do Meio Ambiente, as agências federais de pesca, desenvolvimento florestal e borracha. Os objetivos do IBAMA passam a ser a execução da política ambiental, fiscalização, controle e fomento do uso racional dos recursos naturais. O órgão é atualmente subordinado ao Ministério do Meio Ambiente.

É importante mencionar ainda as seguintes normas: Lei n.7.661/1988 sobre Gerenciamento Costeiro; Lei n.7.802/1989 sobre agrotóxicos; Lei n.7.805/1989 sobre exploração mineral Lei n.8.171/1991 sobre a política agrícola; Lei n.8.974/1995 sobre técnicas de engenharia genética e organismos geneticamente modificados.

Tem especial importância a Lei n. 9.433/1997 que institui a Política Nacional de

Recursos Hídricos e o Sistema Nacional de Recursos Hídricos e define a água como recurso natural limitado e dotado de valor econômico. A norma permite a descentralização da gestão dos recursos hídricos e institui alguns importantes instrumentos da política, sendo: os Planos de Recursos Hídricos que visam gerenciar e compatibilizar os diferentes usos da água e promover seu racionamento; a outorga de direito de uso das águas; a cobrança pelo uso da água, em que se valoriza o recurso e não só seu tratamento e distribuição; e os enquadramentos dos corpos d'água. A lei prevê a formação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, através: do Conselho Nacional de Recursos Hídricos; dos Comitês das Bacias Hidrográficas; das Agências de Bacia; e do Sistema Nacional de Informação sobre Recursos Hídricos.

Destacam-se ainda: a Lei n 9.605/1998 sobre os crimes ambientais; a Lei n 9795/1999 que institui a Política Nacional de Educação Ambiental; a Lei n 9.985 que institui o Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC); Lei nº 11.105 2005 Biossegurança.

De 1988 até hoje foram aprovadas algumas dezenas de leis afetas ao tema ambiental, de forma direta ou indireta, considerando também as regulamentações por portarias e resoluções. A grande quantidade de instrumentos comprova a crescente internalização da questão do meio ambiente, ainda que seja maior no âmbito legislativo do que nas práticas ou nas ações de gestão. Ao mesmo tempo, é flagrante, no extenso rol de normas, a complexidade em operar a proteção ambiental nos meios urbanos em crescimento desordenado.

Verifica-se a necessidade, a partir do resumido levantamento das leis ambientais mais expressivas, de pinçar aquelas normas ou resoluções que se interligam ao tema da regularização fundiária por limitarem, de alguma forma, o uso e ocupação do solo urbano. Não há aqui a pretensão de esgotar todas as possibilidades, mas de promover um entendimento de maneira mais clara e sistêmica das normas ambientais a serem contempladas nos processos de regularização fundiária.

2.4.4 As principais normas ambientais, do nível federal, a serem consideradas em processos de regularização fundiária

Estabelecidos pelo artigo 9º da Lei n 6.938, Bezerra (1996) considera o licenciamento de atividades poluidoras, a avaliação dos impactos ambientais, o zoneamento ambiental e o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental como os principais instrumentos de

caráter preventivo, capazes de atender os objetivos da política nacional do meio ambiente, em especial o de compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e o da promoção do uso racional dos recursos ambientais. Ribas (2003) complementa que são esses mesmos instrumentos, uma vez que possibilitam o diálogo entre proteção ambiental e uso sustentável dos recursos ambientais de forma a atender as demandas socioeconômicas da população, os que possuem maior aplicabilidade para a gestão das áreas urbanas.

Os demais instrumentos, ou dizem respeito a áreas setoriais da gestão da cidade, como infra-estrutura urbana (inciso V- criação ou absorção de tecnologias voltadas a melhoria da qualidade ambiental), qualidade do ar ou da água (inciso X – a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente). Ou não estão ainda, por completo, na esfera de competência municipal (inciso VI – criação dos espaços territoriais a serem protegidos; inciso VII – sistema nacional de informações do meio ambiente; inciso VIII – cadastro técnico federal de atividades de defesa ambiental). Ou a própria legislação urbanística já os prevê (novamente o inciso VI- e os espaços a serem protegidos, criados pelo Poder Público Municipal; e o inciso IX – as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ambiental).

Bezerra (1996) propõe uma classificação daqueles instrumentos de caráter preventivo entre instrumentos de planejamento (definição de padrões e zoneamento) e de gestão (licenciamento e avaliação de impactos ambientais).

A seguir, serão verificados os aspectos conceituais mais importantes, com o objetivo de avaliar a interligação do instrumento com o processo da regularização fundiária em áreas de sensibilidade ambiental.

O **zoneamento ecológico-econômico**³³, mais apto e melhor recomendado para as questões urbanas que o zoneamento ambiental, tem como principal objetivo fornecer subsídios técnicos e científicos para planos de ordenamento do território. O instrumento é capaz de identificar diferentes áreas conforme suas potencialidades, restrições e demandas socioeconômicas, de indicar medidas e ações para compatibilizar as demandas socioeconômicas com a sustentabilidade ambiental, dentre outros resultados que podem

³³ Ribas (2003) esclarece a diferença entre zoneamento ambiental e zoneamento ecológico-econômico. O primeiro trata de espacializar a permissão ou restrição de atividades e uso do solo baseadas nas condições do meio ambiente natural. Dele derivam conceitos como aptidão do solo, capacidade de suporte do meio físico, etc. O zoneamento ambiental é tradicionalmente aplicável à elaboração de Planos de Manejo de Unidades de Conservação de Proteção Integral. O zoneamento ecológico-econômico aplica-se a identificação de áreas potenciais de desenvolvimento das atividades econômicas e de proteção ambiental. Apresenta os termos vocação urbana, área de dinamização agrícola, zona especial de proteção, etc.

distinguir as zonas de planejamento e as categorias de intervenção (Bezerra, 1996, p.41). Desta forma tem a vocação de auxiliar as tomadas de decisão, apoiando a gestão urbana, constatação que confirma seu caráter de instrumento de planejamento.

Ainda sub-utilizado, e até não utilizado, o zoneamento econômico-ecológico tem potencialidades que podem representar significativas contribuições à gestão ambiental urbana, principalmente se for comparado ao zoneamento tradicional urbano, conforme visto anteriormente, que reproduz muito mais as preocupações com a morfologia da cidade do que com os condicionantes ambientais.

Sendo um instrumento de planejamento e de ordenamento do território pode estabelecer áreas ou zonas com limitações de uso ou até mesmo impróprias para ocupação no intuito de proteção dos atributos naturais. Nesse caso, como no zoneamento urbano tradicional, estabelece uma ligação com as ocupações ilegais em áreas sensíveis, uma vez que também restringe a ocupação em determinados espaços urbanos.

O diferencial deste zoneamento, como pode ser apreendido em Bezerra (1996) e Ribas (2003) é que o diagnóstico e o prognóstico para suas definições são, ou devem ser, resultantes de estudos aprofundados da estrutura dos ecossistemas e devem também definir os objetivos, critérios e normas para as intervenções.

Salvo melhor análise, considerando o zoneamento econômico-ecológico ainda pouco explorado, sua relação com o processo de regularização em áreas de sensibilidade ambiental pode ser apreendida em um de seus resultados propostos: “avaliação e discussão de projetos implantados e previstos para avaliar a capacidade de suporte das áreas destinadas aos fins que se propõem” como enumera Bezerra, retirado do relatório da UNCED (1991) – United Nations Conference on Environment and Development.

Desta forma, os projetos de intervenção que devem preceder os processos de regularização podem encontrar no instrumento um meio de avaliação aprofundada e específica da ocupação e da área em questão, sua capacidade de suporte, as ações necessárias e padrões a serem alcançados.

O **licenciamento ambiental**, conforme a Resolução 237 de 1997 do CONAMA, é atribuição do Poder Público, através do órgão ambiental competente, de autorizar a localização, instalação e a operação de empreendimentos capazes de alterar as condições do meio ambiente, mediante a avaliação de estudos de impactos ambientais. Inicialmente aplicado às indústrias, o sistema de licenciamento foi estendido aos projetos de urbanização no início dos anos 1980, a partir da consolidação do entendimento de que muito do desgaste

ambiental era resultante dos impactos da ocupação urbana.

Já em 1979, a lei nº 6.766 (Parcelamento Urbano), em seu Artigo 13, inciso III, adiantou que caberia aos Estados³⁴ a anuência prévia à aprovação pelos municípios de loteamentos em áreas superiores a 1.000.000 m² ou em áreas de interesse especial (proteção de mananciais, do patrimônio paisagístico).

A Resolução 001 de 1986 do CONAMA (que regulamenta um instrumento da Lei 6938/81, instituindo diretrizes norteadoras para a Avaliação de Impactos Ambientais) apresenta o conceito de impacto ambiental e estabelece, em seu Artigo 2º, a necessidade da elaboração do EIA-RIMA (estudo de impactos ambientais e relatório de impactos ambientais) para o processo de Licenciamento. A Resolução classifica o parcelamento urbano dentre as atividades a serem submetidas ao processo:

Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental – RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como[...] XV – Projetos urbanísticos, acima de 100ha³⁵ ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério da SEMA e dos órgãos municipais e estaduais competentes; [...]

A **avaliação de impactos ambientais** é, sob o entendimento do artigo supracitado, o apoio ao processo de licenciamento através dos EIA-RIMA (um dos vários tipos de estudos ambientais). A mesma Resolução 001/86 do CONAMA estabelece o conteúdo mínimo para os EIA, como: o diagnóstico ambiental da área de influência do projeto considerando os meios físico, biológico e socioeconômico; a análise dos impactos ambientais do projeto e suas alternativas; a definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos; elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos.

A resolução determina, ainda, que o RIMA contenha as conclusões do EIA através: da síntese do diagnóstico ambiental; da caracterização da qualidade futura da área de influência, as alternativas do projeto, inclusive considerando a hipótese da sua não realização; do apontamento das alternativas mais favoráveis de mitigação de impactos, dentre outros.

A Resolução 237/97 do CONAMA revisa os procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental, considerando a necessidade de incorporar os instrumentos da gestão

³⁴ Cabe considerar que a citada lei também atribui aos Estados a incumbência de estabelecer, por decreto, as áreas de proteção especial, que também deverão ser submetidas a anuência prévia, caso situem algum loteamento.

³⁵ 1ha (hectare) é igual a 10.000 m². 100ha são 1.000.000 m², como previsto pela Lei Federal de Parcelamento Urbano nº 6.766, acima citada.

ambiental e o desenvolvimento sustentável. Além de trazer os conceitos de licenciamento e licença ambiental, adota a definição mais abrangente de estudos ambientais como sendo:

[...] todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco.

Desta forma, essa Resolução abre a possibilidade, perante análise do órgão ambiental competente, de serem solicitados outros estudos ambientais no processo, não exclusivamente os EIA-RIMA, que podem ser melhor aplicáveis aos diversos tipos de atividades ou empreendimentos a serem licenciados, às suas particularidades, como o caso das áreas urbanas (ou a regularização urbanística), por exemplo. Os estudos ambientais devem subsidiar o processo do licenciamento ambiental e propiciar a análise sistemática das atividades (ou projetos) modificadoras ou transformadoras do meio.

A resolução mantém o parcelamento urbano como atividade sujeita ao Licenciamento Ambiental. Estabelece ainda, em seu artigo 5o, a necessidade da licença estadual para empreendimentos e atividades em florestas de preservação permanente, conforme o Código Florestal.

Embora aplique-se melhor aos novos empreendimentos, o licenciamento ambiental também pode servir para o controle e correção dos danos originados em atividades modificadoras do meio ambiente, como nos casos de obras anteriores ao instrumento e que podem receber licenças de operação (BEZERRA, 1996, p.39).

Aplicados ao problema da irregularidade das ocupações em áreas de sensibilidade ambiental, é pertinente observar que o licenciamento de atividades transformadoras do meio e a avaliação ambiental se interligam à questão de duas formas complementares. A primeira é que, no caso da regularização fundiária, o projeto de urbanização da ocupação (que deve preceder o processo e que é um projeto de loteamento) deve passar pela avaliação ambiental e pelo licenciamento, obedecendo às resoluções acima citadas. A segunda forma é que, através desses instrumentos, torna-se possível avaliar o caso específico de cada assentamento em área de interesse ambiental, mensurar os impactos negativos e apontar as alternativas que

possibilitem a sua permanência parcial ou integral ou ainda, apontar mediante justificativas técnico-científicas a necessidade de sua remoção.

A diferença principal da relação estabelecida entre a ocupação ilegal em áreas sensíveis e os instrumentos da política ambiental é que esses são capazes de lidar com a questão da ocupação enquanto fato real e consumado. Particularmente, a avaliação e o licenciamento ambiental podem atuar na ocupação específica considerando os condicionantes de cada situação.

Os demais instrumentos ambientais, ou as demais normas, que protegem o território (no caso desse estudo, o território urbano), ao restringirem ou impedirem o uso e a ocupação possuem relação com as ocupações informais em áreas sensíveis ao estabelecerem a irregularidade em si. Muitas dessas normas, como será visto adiante no caso específico das Áreas de Preservação Permanentes, são anteriores ao expressivo crescimento das cidades e não acompanharam as dinâmicas urbanas. Antes, portanto, será feito um breve panorama das principais normas federais limitadoras da ocupação do território e seus aspectos relacionados às áreas urbanas que estão em vigência. Normas que estabelecem áreas a serem protegidas, mas que com grande incidência abrigam ocupações informais. São elas:

A Lei Federal 9985 / 2000 institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação. Os dois grupos de unidades com características específicas são as Unidades de Proteção Integral e as Unidades de Uso Sustentável.

Com o objetivo básico de proteção da natureza, as Unidades de Proteção Integral são áreas públicas ou desapropriadas, impossibilitam a permanência da população, sendo permitida apenas a pesquisa científica. O grupo é composto por estações ecológicas, reservas biológicas, parques nacionais, monumentos naturais e refúgios de vida silvestre.

O grupo das Unidades de Uso Sustentável abrange as áreas de proteção ambiental (APA), áreas de relevante interesse ecológico; florestas nacionais, reservas extrativistas, reservas de fauna, reservas de desenvolvimento sustentável e reserva particular do patrimônio natural. Sob concessão especial é permitido o uso por população tradicional (em áreas públicas) ou uso para exploração de recursos, para tal exige Plano de Manejo e lei específica.

A mesma lei estabelece as zonas de amortecimento, que são o entorno das unidades de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições com propósito de minimizar os impactos das atividades limítrofes; e os corredores ecológicos, que são

porções de ecossistemas naturais ligando as unidades de conservação e que possibilitam o fluxo de genes e o movimento da biota, mantendo as espécies que demandam áreas maiores que a unidade para sua sobrevivência.

Sobre as normas de proteção específica das águas, como os mananciais, destaca-se a **Lei Federal 9.433 de 1997 sobre a Política Nacional de Recursos Hídricos**, que tem como fundamentos a adoção da bacia hidrográfica como unidade de planejamento, o reconhecimento do valor econômico da água enquanto recurso natural e a promoção da gestão descentralizada e participativa. A **Lei Federal 9.984/2000 cria a Agência Nacional das Águas (ANA)** com competência para supervisionar, controlar e avaliar as ações e atividades decorrentes do cumprimento da legislação federal pertinente aos recursos hídricos. Ambas são leis que complementam as demais normas existentes de proteção ambiental, como as Unidades de Conservação ou as Áreas de Preservação Permanentes que também visam proteger os corpos d'água.

A **Lei Federal 4.771/1965 que cria o Código Florestal** está em vigência, mas recebeu, ao longo do tempo, modificações e regulamentações por outras normas. Desde sua instituição considera como áreas de preservação permanentes (APP) as florestas e demais formas de vegetação natural situadas nas margens de cursos d'água; lagos, lagoas, reservatórios de água naturais ou artificiais; nascentes e olhos d'água; topos de morros, montes, montanhas e serras; restingas de dunas e mangues; bordas de chapadas; e altitudes superiores a 1.800 metros.

Somente em 1978 a Lei Federal 6.535 estendeu as exigências das APP para as áreas metropolitanas definidas em lei. A **Lei Federal 7.803 de 1989** complementa que todo o território urbano deve observar o disposto nos planos diretores e leis de uso do solo, sobre os limites das APP. Dentre outras modificações, a mesma lei redefine as larguras das faixas de preservação nas margens de cursos d'água (alteração pela Lei 7.511 de 1986 já aumentava a largura das faixas de preservação).

A **Medida Provisória 2.166-67 de 2001** altera alguns artigos do Código Florestal, dentre os quais, o Artigo 4º que permite, mediante alguns pré-requisitos, a supressão de vegetação em áreas de preservação permanente em casos de utilidade pública ou interesse social.

A Resolução 303/2002 do CONAMA dispõe sobre parâmetros, definições e limites de

Áreas de Preservação Permanente, como regulamentação do Artigo 2º do Código Florestal.

Considerada como o grande avanço atual da questão ambiental no processo de regularização fundiária, a **Resolução nº 369 de 28 de março de 2006 do CONAMA**, dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente – APP.

Da Regularização Fundiária Sustentável de Área Urbana

Art. 9º A intervenção ou supressão de vegetação em APP para a regularização fundiária sustentável de área urbana poderá ser autorizada pelo órgão ambiental competente, observado o disposto na Seção I desta Resolução, além dos seguintes requisitos e condições:

I - ocupações de baixa renda predominantemente residenciais;

II - ocupações localizadas em área urbana declarada como Zona Especial de Interesse Social-ZEIS no Plano Diretor ou outra legislação municipal;

III - ocupação inserida em área urbana que atenda aos seguintes critérios:[...]

Esta dissertação propõe como recorte do tema, a análise das ocupações ilegais em Áreas de Preservação Permanente, mais especificamente, nas margens de cursos d'água e as possibilidades de aplicação de instrumentos de regularização fundiária e sua interação com a questão da proteção ambiental.

No próximo capítulo será aprofundada a avaliação dos instrumentos da APP, do significado das novas concepções de proteção contidas nos novos instrumentos e dos conceitos de risco individual e risco ambiental advindos das ocupações informais nos espaços de margens de cursos d'água.

CAPÍTULO 3

A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E OS INSTRUMENTOS DAS POLÍTICAS AMBIENTAL E URBANA QUE REGULAM AS APP

Os trabalhos de regularização fundiária encontram, com muita frequência, situações de conflito com a legislação urbana e com a legislação ambiental. Regularizar impõe a necessidade de flexibilização dos parâmetros urbanísticos e ambientais para viabilizar a permanência do assentamento, o que pode expor a qualidade do meio natural a impactos irreversíveis. A questão inspira, no mínimo, planos de controle rigorosos, medidas mitigadoras, medidas compensatórias e implica, quase sempre, em maiores investimentos de infra-estrutura.

Os espaços protegidos, ou de fragilidades ambientais, estão contidos nas cidades na forma dos vazios urbanos, impróprios para as atividades de loteamento ou como as parcelas doadas ao poder público em obediência à legislação do parcelamento. São comuns as apropriações dessas áreas por população não atendida pelo mercado imobiliário formal, que passam a ser ocupadas informalmente, sem infra-estrutura e em condições precárias, gerando processos graves de deterioração ambiental. Na cidade de São Paulo, por exemplo, estima-se que mais de um milhão de pessoas vivem em áreas protegidas pela legislação ambiental, especialmente em áreas de proteção de mananciais (ARAÚJO, 2002, p.8).

As causas envolvidas nos processos de ocupação dessas áreas foram bastante discutidas ao longo desta dissertação, entretanto, é importante acrescentar que a estrutura de fiscalização dos órgãos do SISNAMA (Sistema Nacional do Meio Ambiente) é deficiente e não consegue evitar as ocupações em seus estágios iniciais.

As áreas protegidas e de interesse ambiental, sobre as quais é comum a ocupação informal, são: as Unidades de Conservação (lei federal); as áreas de proteção de mananciais (leis estaduais e municipais); e as Áreas de Preservação Permanentes, previstas pela Lei Federal nº 4.771 de 1965 (Código Florestal) e disciplinadas pelas Resoluções nº 302 e nº 303 e mais recentemente pela Resolução nº 369 de 2006, essa, dedicada ao tema da supressão de vegetação e intervenção em APP. Portanto, dentre todas as formas de ocupação indevida em áreas de sensibilidade ambiental, as APP ocupam lugar de destaque.

3.1 AS OCUPAÇÕES ILEGAIS EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

A Constituição Federal Brasileira de 1988, em seu Artigo 225, referente ao Meio Ambiente prevê:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

[...]

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção [...]

Algumas categorias desses espaços são regidas pelo Código Florestal brasileiro, instituído em 1965. Essa lei define que as florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação são bens de interesse comum a todos. O entendimento de seu texto permite observar que o intuito da preservação, impressa em seus incisos, estende-se não só, às espécies vegetais, mas aos recursos hídricos, aos solos, à fauna, ou seja, aos ecossistemas próprios desses espaços.

Uma dessas categorias são as Áreas de Preservação Permanente constituídas por florestas e demais formas de vegetação natural existentes em: faixas ao longo de cursos d'água, topos de morros, montes, montanhas e serras, encostas com declividade superior a 45 graus, ou 100%, restingas fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues, bordas de tabuleiros ou chapadas, campos e florestas em altitudes superiores a 1800 metros.

As faixas de proteção ao longo dos cursos d'água são um tipo de APP que recebem o enfoque deste trabalho. As cidades que, de forma geral e por diversos motivos, desenvolvem-se a partir da presença de cursos d'água, têm, em grande escala, as margens de sua rede hídrica ocupadas ilegalmente, como uma das maneiras mais comuns de apropriação irregular das áreas ambientalmente frágeis.

O regime de proteção das APP pode ser considerado bastante rígido e é calcado sobre a regra da intocabilidade (ARAÚJO, 2002, p.3). Isso quer dizer que as faixas de preservação devem ser mantidas intactas. Não há previsão de nenhum tipo de uso e ocupação do solo em tais áreas a não ser, excepcionalmente, em casos de utilidade pública ou interesse social, conforme inserções legais mais atuais.

O crescimento da cidade irregular ignora a previsão legal. As conseqüências são: o

desmatamento; impermeabilização e empobrecimento dos solos, erosões; poluição dos corpos hídricos; assoreamentos; dentre outras. Essas conseqüências traduzem os desgastes ambientais - alguns de difícil mitigação, outros até irreversíveis - que também são sofridos na própria ocupação, através das corridas de lama, enchentes, demoramentos, deslizamentos ou inundações.

O descumprimento da preservação desses espaços, as graves conseqüências ambientais e sociais interligadas ao processo, juntamente das normas que regulam as Áreas de Preservação Permanentes colocam uma das interfaces mais conflituosas entre a legislação ambiental federal e a gestão urbana (ARAÚJO, 2002, p.3). Realidade que pode ser melhorada no momento atual com o surgimento de novos instrumentos e com os esforços para a construção da gestão ambiental urbana. Dentre as análises críticas do problema, pode-se destacar as possíveis imprecisões dos instrumentos que, até muito recentemente, geraram possibilidades de interpretações diversas dos textos e, ainda, a lacuna existente no entendimento do conceito de proteção, sobre o qual é trabalhado o regime das áreas de preservação permanentes.

3.2 MARCO LEGAL DAS APP

3.2.1 O Código Florestal

A lei principal que rege as APP é o Código Florestal de 1965, ou Lei Federal nº4.771. A redação da lei sofreu alterações pela Lei nº 7.511 de 1986, pela Lei nº 7.803 de 1989 e pela Medida Provisória nº 2.166-67 de 2001.

Essa última define como Área de Preservação Permanente: “área protegida nos termos dos arts. 2º e 3º desta Lei, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna, flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas”.

A alteração pela Lei nº 7.511 de 1986, apresenta dois tipos de APP, aquelas previstas e criadas pela lei (artigo 2º) e aquelas que demandam ato declaratório específico pelo Poder Público (artigo 3º).

Art. 2º Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:

a) ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima será:

1 - de 30 (trinta) metros para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;

2 - de 50 (cinquenta) metros para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;

3 - de 100 (cem) metros para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;

4 - de 200 (duzentos) metros para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;

5 - de 500 (quinhentos) metros para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;

b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais;

c) nas nascentes, ainda que intermitentes e nos chamados "olhos d'água", qualquer que seja a sua situação topográfica, num raio mínimo de 50 (cinquenta) metros de largura;

d) no topo de morros, montes, montanhas e serras;

e) nas encostas ou partes destas, com declividade superior a 45°, equivalente a 100% na linha de maior declive;

f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;

g) nas bordas dos tabuleiros ou chapadas, a partir da linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais;

h) em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação.

Parágrafo único. No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo.

Esse parágrafo único, acrescido pela Lei nº 7.803 de 1989, gera as principais controvérsias devido a diferentes interpretações do termo "limites". Como enumera Araújo (2002), há posições defensoras de que as delimitações devem ficar a cargo do ente federativo municipal, sob pena de ser a lei local uma mera repetição da federal. Destacam, inclusive, que os limites federais não podem ser mínimos, porque a limitação municipal seria mais restritiva, fato que remeteria ao paradoxo de serem as exigências urbanas maiores que as exigências rurais. Há ainda quem sustente que os limites a que se refere a lei federal sejam os máximos e que os limites instituídos pelo poder local só podem ser menores.

As discussões à cerca das larguras das faixas que definem as áreas de preservação nos meios urbanos ilustram a dificuldade de se transpor para as cidades o entendimento do conceito de proteção. Essa transposição da exigência do Código Florestal para o meio urbano

somente ocorreu em 1989 e não foi suficiente para extinguir as dúvidas sobre a sua aplicabilidade. A inserção de um único parágrafo na lei, advinda do tempo em que o país era em sua maioria rural, e que estende para as cidades as mesmas exigências da área rural, obviamente deixa em aberto toda a discussão a respeito da delicada interface entre o meio construído e o natural a ser protegido.

Também o artigo 3º recebeu diferentes interpretações, muitas vezes conflituosas entre si, que interferiram em sua aplicação sobre o meio urbano. Antes da medida provisória de 2001, em seu artigo 4º, que prevê a possibilidade de supressão de vegetação das faixas para ações de interesse público ou social, através de prévia autorização e, também, antes da Resolução nº 369 do CONAMA que dispõe sobre tais casos, o parágrafo primeiro deste artigo fazia referência a casos específicos de retirada de vegetação em APP. As principais discussões circundavam a real aplicação da supressão da vegetação, levantando se a possibilidade abrangia todos os tipos de APP ou somente aqueles contemplados pelo artigo 3º.

Art. 3º Consideram-se, ainda, de preservação permanente, quando assim declaradas por ato do Poder Público, as florestas e demais formas de vegetação natural destinadas:

- a) a atenuar a erosão das terras;
- b) a fixar as dunas;
- c) a formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias;
- d) a auxiliar a defesa do território nacional a critério das autoridades militares;
- e) a proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico ou histórico;
- f) a asilar exemplares da fauna ou flora ameaçados de extinção;
- g) a manter o ambiente necessário à vida das populações silvícolas;
- h) a assegurar condições de bem-estar público.

§ 1º A supressão total ou parcial de florestas de preservação permanente só será admitida com prévia autorização do Poder Executivo Federal, quando for necessária à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social.

§ 2º As florestas que integram o Patrimônio Indígena ficam sujeitas ao regime de preservação permanente (letra g) pelo só efeito desta Lei.

A partir de 2001, a medida provisória nº 2.166-67 passa a dispor sobre o assunto através do artigo 4º, elimina as dúvidas com relação aos tipos de APP sujeitos à possibilidade de supressão de vegetação e, inclusive, cita os casos de APP tratados pelo artigo 2º do Código Florestal. Delega ao órgão ambiental competente a autorização da retirada de vegetação em áreas urbanas, desde que fique comprovada a inexistência de alternativa técnica ou locacional para o determinado empreendimento, bem como a utilidade pública ou interesse social, conforme as definições contidas na própria medida provisória. Conforme o artigo 4º:

Art. 4º A supressão de vegetação em área de preservação permanente somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública ou de interesse social, devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto.

§ 1º A supressão de que trata o caput deste artigo dependerá de autorização do órgão ambiental estadual competente, com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal de meio ambiente, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo.

§ 2º A supressão de vegetação em área de preservação permanente situada em área urbana, dependerá de autorização do órgão ambiental competente, desde que o município possua conselho de meio ambiente com caráter deliberativo e plano diretor, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente fundamentada em parecer técnico.

§ 3º O órgão ambiental competente poderá autorizar a supressão eventual e de baixo impacto ambiental, assim definido em regulamento, da vegetação em área de preservação permanente.

§ 4º O órgão ambiental competente indicará, previamente à emissão da autorização para a supressão de vegetação em área de preservação permanente, as medidas mitigadoras e compensatórias que deverão ser adotadas pelo empreendedor.

§ 5º A supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, ou de dunas e mangues, de que tratam, respectivamente, as alíneas “c” e “f” do art. 2º deste Código, somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública.

§ 6º Na implantação de reservatório artificial é obrigatória a desapropriação ou aquisição, pelo empreendedor, das áreas de preservação permanente criadas no seu entorno, cujos parâmetros e regime de uso serão definidos por resolução do CONAMA.

§ 7º É permitido o acesso de pessoas e animais às áreas de preservação permanente, para obtenção de água, desde que não exija a supressão e não comprometa a regeneração e a manutenção a longo prazo da vegetação nativa.”

3.2.2 A Resolução do CONAMA nº 303 de 2002

Esta Resolução regulamenta o Artigo 2º da Lei nº 4.771 de 1965 no que concerne às áreas de preservação permanentes. Dispõe sobre parâmetros, definições e limites das APP. Quanto aos limites das faixas marginais, estabelece: 30 metros para curso d'água com menos de dez metros de largura; 50 metros para curso d'água com dez a cinquenta metros de largura; 100 metros para curso d'água com cinquenta a duzentos metros de largura; 200 metros para curso d'água com duzentos a seiscentos metros de largura; e 500 metros para curso d'água com mais de seiscentos metros de largura.

3.2.3 A Resolução do CONAMA nº 369 de 2006

A medida provisória precede a Resolução do CONAMA, nº 369 de 2006, que pode ser considerada como um avanço na tentativa de construção de uma visão urbana da aplicação de APP. Seu teor trata da problemática da ocupação ilegal, com parte do conteúdo dedicado especificamente à regularização fundiária. A Resolução dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação, mediante autorização do órgão ambiental competente.

Art. 9º A intervenção ou supressão de vegetação em APP para a regularização fundiária sustentável de área urbana poderá ser autorizada pelo órgão ambiental competente, observado o disposto na Seção I desta Resolução, além dos seguintes requisitos e condições:[...]

Antes de adentrar nos requisitos específicos para a regularização fundiária, que são relevantes para o entendimento da Resolução, é interessante chamar atenção sobre o conceito de preservação mantido em seu conteúdo. Em suas primeiras considerações, o texto caracteriza as APP, como regra geral, pela intocabilidade e vedação de uso econômico direto.

A intervenção em APP na forma de regularização fundiária está prevista no texto da Resolução como um dos casos de interesse social. Os casos de interesse social já haviam sido distinguidos pela MP nº 2.166-67, mas a regularização fundiária não estava arrolada dentre eles.

Para atender aos requisitos da resolução, a ocupação precisa ser residencial e promovida por população de baixa renda. O poder municipal deve declarar a área como ZEIS - Zona Especial de Interesse Social - através do Plano Diretor ou de lei complementar. O assentamento deve possuir pelo menos três itens de infra-estrutura e densidade demográfica de, no mínimo, cinquenta habitantes por hectare. Outra condição é a sua aplicação apenas sobre ocupações consolidadas até 10 de julho de 2001, em consonância com os instrumentos de regularização instituídos pelo Estatuto da Cidade.

Algumas categorias ficaram imunes a qualquer tipo de intervenção ou supressão. Mas, nos casos de margens de cursos d'água, a regularização fundiária ficou permitida desde que sejam mantidas faixas de 15 metros de afastamento mínimo para cursos d'água de até 50 metros de largura e faixas de 50 metros para os demais cursos d'água.

A principal contribuição da Resolução, no sentido de possibilitar o entendimento mais amplo do conceito de proteção, é a introdução do Plano de Regularização Fundiária Sustentável.

Do conteúdo necessário para o Plano de Regularização estabelecido pelo texto da lei, de forma sintética, pode-se depreender que:

1) Algumas exigências induzem ao conhecimento e ao estudo da área específica e permitem traçar um perfil da ocupação sob diversos aspectos:

- levantamento da sub-bacia em que estiver inserida a APP;
- caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica e a avaliação dos recursos e riscos ambientais e da ocupação consolidada;
- identificação dos riscos de deslizamentos, inundações e outros;

2) Outros requisitos requerem proposições conforme as particularidades do local:

- especificação da infra-estrutura, além da previsão do sistema de recarga dos aquíferos; indicação das faixas mínimas de preservação;
- proposição de medidas de preservação e recuperação da APP;

3) As demais condições contribuem com a manutenção da qualidade do meio ambiente após a regularização, são capazes de evitar novas ocupações e garantem a participação não só da população envolvida, mas de toda a sociedade, uma vez que as APP são bens de interesse comum a todos.

- comprovação das melhorias urbanas e ambientais;
- garantia de acesso livre de toda a população aos corpos d'água;
- controle e monitoramento ambiental;
- realização de audiência pública;
- gestão democrática;

As exigências permitem a análise de cada caso em especial, com suas particularidades e soluções condizentes com as condições reais do meio em que se situa a ocupação. Como será visto em item adiante, as funções das áreas de preservação são variáveis nos diferentes ecossistemas, e exigem medidas e decisões diversas.

O Plano de Regularização Fundiária, como estabelece a Resolução, apresenta meios para que se alcance o equilíbrio ambiental nos casos em que for possível a permanência da ocupação em APP. Há a preocupação com os estudos e levantamentos prévios, com as proposições coerentes com a situação real e há mecanismos para evitar novas apropriações indevidas ou a continuidade do processo ilegal no pós-regularização. Ocorre que seu sucesso depende de vários condicionantes, como a capacidade institucional dos municípios, dos gestores públicos, do cumprimento do licenciamento, da aproximação das esferas ambiental e urbana, dos recursos, dentre outros. Trata-se de um desafio, mas também de um caminho coerente, com chances de efetivar a proteção ambiental em processos de regularização fundiária em APP.

3.2.4 O Projeto de Lei nº 3.057 de 2000 (revisão da Lei nº 6.766 de 1979)

A ocupação informal em áreas de interesse ambiental também passa a ser amplamente tratada no texto substitutivo, aprovado pela Comissão de Desenvolvimento Urbano, Projeto de Lei 3.057, que revisa e altera a Lei Federal de Parcelamento Urbano nº 6.766 de 1979.

Nos artigos compreendidos entre o 13 e o 21, é abordado o tema das Áreas de Preservação Permanente. O texto mantém a largura mínima de 15 metros das faixas de preservação, mas para cursos de água de dois metros de largura. Para as demais, estabelece a necessidade do cumprimento da Lei nº 4.771 (Código Florestal) e seus regulamentos. Esclarece que o órgão licenciador competente pode fazer as exigências específicas em relação às APP, inclusive podendo ser estabelecidas faixas de preservação maiores em função do plano da bacia hidrográfica.

É relevante comentar sobre o parágrafo 2º do Artigo 13, em que o projeto admite a supressão de vegetação conforme as condições definidas na medida provisória de 2001 (este texto do PL é anterior à Resolução nº 369). Da mesma forma, admite o uso público das APP para lazer, esportes, atividades culturais ou educacionais ao ar livre, ou para implantação de infra-estrutura, desde que: a vegetação seja preservada e recomposta; a atividade não gere degradação ambiental; seja observado o limite máximo de 10% de impermeabilização do solo; e autorização prévia da autoridade licenciadora. As movimentações de terra devem se destinar apenas ao controle de cheias, regularização de vazão, proteção de mananciais ou à estabilização de encostas, também mediante licença.

O texto especifica a necessidade de Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) para o licenciamento de parcelamento do solo nos casos de áreas maiores que 1 milhão de metros quadrados ou quando a autoridade competente, com base na legislação, considerar o empreendimento potencialmente causador de significativo impacto ambiental.

No âmbito do licenciamento, poderão ser exigidas as faixas não-edificáveis para dutovias, linhas de transmissão, as faixas de domínio público de rodovias e ferrovias e, ainda, as áreas verdes protetoras de atividades industriais. Ficam previstas para aprovações de loteamentos as normas para APAS e planos de manejo de Unidades de Conservação, assim como as regras e o livre acesso às praias em empreendimentos da Zona Costeira.

Os artigos 95 a 107 tratam a “Regularização Fundiária Sustentável de Áreas Urbanas”. Nas disposições preliminares estabelecem a necessidade de implementação de uma política de regularização fundiária sustentável que deve integrar a ordem urbanística. Determinam ainda, algumas diretrizes básicas complementares às diretrizes gerais da política urbana do Estatuto da Cidade:

- I – ampliação do acesso à terra urbanizada por parte da população de baixa renda;
- II – prioridade para a permanência da população na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada;
- III – observância das determinações do plano diretor;
- IV – articulação com as políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental e mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo;
- V – controle, fiscalização e repressão, visando a evitar novas ocupações ilegais na área objeto de regularização;
- VI – articulação com iniciativas públicas e privadas voltadas à integração social e à geração de emprego e renda;
- VII – participação da população interessada, em todas as etapas do processo de regularização;
- VIII – estímulo à resolução extrajudicial de conflitos;
- IX – preferência de titulação para a mulher.

A diretriz II deixa clara a preferência pela regularização fundiária no local da ocupação. Mais adiante o texto usa o termo “situação irreversível” que determina a prioridade da permanência da população e a define como sendo aquela em que o prazo e a natureza da ocupação, bem como as edificações, o sistema viário, a infra-estrutura urbana e os equipamentos existentes indiquem a irreversibilidade do processo.

Conforme o Artigo 97 fica para o Poder Público municipal o dever de definir as condições e procedimentos para a política municipal de regularização fundiária sustentável:

- I – os critérios, as exigências e os procedimentos para elaboração e execução dos planos de regularização fundiária, particularizados para os casos de interesse social e de interesse específico;
- II – os requisitos e procedimentos simplificados de aprovação do plano de regularização fundiária e licenciamento da regularização fundiária;
- III – os parâmetros para garantir o livre acesso aos bens de uso comum do povo;
- IV – os mecanismos de controle social a serem adotados;
- V – as formas de compensação a serem eventualmente exigidas.

A nova lei propõe o conceito de Regularização Fundiária Sustentável e estabelece a subdivisão entre os processos de regularização de interesse social e de interesse específico, conforme detalhado anteriormente no Capítulo 2. Em sintonia com a Constituição Federal e com o Estatuto da Cidade, delega ao Poder Público Municipal a autonomia para os processos de regularização, através do Plano Diretor e do estabelecimento das ZEIS.

Também é instituído por esse projeto de lei o Plano de Regularização Fundiária que deve definir os parâmetros urbanísticos, como o tamanho dos lotes, o percentual das áreas destinadas a uso público e as faixas de APP a serem respeitadas.

O texto considera as iniciativas de regularização fundiária de interesse social, tratadas por seus incisos, passíveis de autorização de supressão de vegetação em APP, desde que implique em melhorias dos padrões da qualidade ambiental e todos os outros requisitos ambientais das normas federal, estadual e municipal.

Assim como na Resolução nº 369 do CONAMA, o texto substitutivo da Lei de Parcelamento abre possibilidades de regularização fundiária em APP, mediante estudos técnicos, plano, licença. É possível perceber os esforços que propõem um novo olhar sobre a questão das Áreas de Preservação Permanente em meio urbano. Pode ser prematura qualquer conclusão dos resultados desses dispositivos, que ainda estão para ser colocados em prática, porém, já são válidos em abrir o canal do diálogo entre as searas urbana e ambiental, e por sustentarem uma ponte dentre os vários instrumentos a serem articulados, nos trabalhos de regularização das ocupações informais.

Leis	Rios menores de 10m	Rios de 10 a 200m	Superior a 200m
Lei nº 4.771/65	Faixa de 5m	Faixa igual a metade da largura dos rios	Faixa de 100m
Lei nº 6.766/79	Faixa de 15m	Faixa de 15m	Faixa de 15m
Lei nº 7.803/89	Faixa de 30m	Faixa de 50m-rios de 10 m a 50m;	Faixas superiores a 200m
		Faixa de 100m-rios de 50m a 200m	
Resolução CONAMA nº 303/02	Faixa de 30m	Faixa de 50m-rios de 10m a 50m	Faixas superiores a 200m
		Faixa de 100m-rios de 50m a 200m	
Resolução CONAMA nº 369/06	Faixa mínima de 15m	Faixa mínima de 50m – rios maiores de 50m	Faixa mínima de 50m – rios maiores de 50m
Revisão Lei nº 6.766/79 PL 3057/00	Faixa mínima de 15m conforme APP lei ambiental	Faixa mínima de 15m conforme APP lei ambiental	Faixa mínima de 15m conforme APP lei ambiental

Quadro 2 – Resumo das faixas de preservação das margens de rios.

3.3 OS CONCEITOS DE RISCO E DE PROTEÇÃO EM APP

O estabelecimento das Áreas de Preservação Permanente veio de legislação instituída na época em que o Brasil era um país bem menos urbanizado. O grande crescimento das cidades foi posterior à sua implantação, de forma que a revisão dos preceitos de área de proteção dentro do contexto urbano possibilita o exercício da gestão ambiental urbana mais coerente com a cidade real.

O isolamento de áreas consideradas de proteção ambiental dentro de perímetros

urbanos tem se mostrado ineficiente no que diz respeito ao objetivo maior de preservação. A proibição de uso cria vazios urbanos propensos a novas ocupações informais.

Cabe lembrar aqui que a grande incidência da ocupação irregular traduz de maneira bem clara a distância brasileira entre a legislação e a realidade. É irregular ou ilegal aquilo que a legislação, neste caso urbanística e ambiental, estabelece como tal.

Na legislação existem os objetivos, que constituem o “espírito da lei” e existem os meios para atingi-los, que são os “termos da lei”. Ocorre que nem sempre os meios fazem alcançar os objetivos. O exemplo pode ser dado pela definição da Área de Preservação Permanente. Um dos objetivos do instrumento é a proteção dos cursos d'água. Os meios para alcançá-lo são o isolamento da área e a não permissão de uso. Já é conhecido que o meio não tem permitido, em muitos casos, o alcance do objetivo, porque ainda assim, outras contingências levam ao dano do recurso natural que se almeja proteger. Desta lógica aparecem duas questões levantadas por Martins (2002)³⁶: é irregular aquilo que se afasta dos termos da lei ou do objetivo da lei? Se forem mantidos os objetivos da lei, os meios ou os termos podem e devem ser revistos?

O tipo específico tratado neste trabalho é a irregularidade da ocupação promovida por população de baixa renda, e que neste caso, ocupa ilegalmente pela necessidade de morar e pela ausência de políticas habitacionais para suprir a demanda da moradia para população pobre. Se, em determinados casos, por meio de ações minimizadoras dos impactos negativos e ações recuperadoras, for possível manter a população e a proteção do recurso ambiental, então pode se confirmar válida a regularização fundiária em que seja alcançado o objetivo da lei.

Obviamente, se as áreas ambientalmente vulneráveis, sem dúvida alguma, requererem total proteção, usos mais restritivos, gestão diferenciada e maior monitoramento, portanto, a reavaliação dos conceitos e da aplicação conjunta dos instrumentos inerentes às matérias ambiental e urbanística é que contribuirá mais acertadamente com o atual contexto urbano e com a realidade das ocupações, de forma a possibilitar o melhor diálogo entre as questões ambientais e urbanas.

Como referido anteriormente, é notória a revisão dos instrumentos, após o processo de amadurecimento adquirido durante as discussões e após as análises das experiências precursoras exitosas, o que abriu novas possibilidades para o tema da regularização fundiária. Entretanto, é necessário que as novas concepções sejam internalizadas, também, nas práticas dos atores envolvidos, nos trabalhos de órgãos executores dos planos de regularização em

³⁶ MARTINS, Maria Lucia Refinetti (2002, p.18). Tudo deve ser regularizado? In: ALFONSIN, Betânia et al. Regularização da Terra e Moradia: O que é e como implementar [S.I: s.n], 2002.

APP.

Atrelados ao problema da ocupação informal e da formação da cidade ilegal aparecem inúmeros problemas de ordem sócio-econômica que ilustram de forma bastante clara as condições degradantes de vida da população. É oportuno lembrar, que a trajetória de luta pela regularização fundiária se deu no seio da reforma urbana, movimento de cunho essencialmente social. Desta forma, surge como bastante recorrente o emprego do termo ocupação de áreas de risco, para designar o perigo que corre a população pela apropriação ilegal das áreas de proteção, vulneráveis e sujeitas a desabamentos de construções irregulares, enchentes, instabilidade de solos, erosões, dentre outros.

Os trabalhos de regularização e urbanização de assentamentos, a cargo dos órgãos públicos de regulação urbanística, pressionados pela grande demanda de moradia social, enfocam, na maior parte das vezes, o problema da ocupação em áreas de preservação apenas sob a perspectiva dos riscos que envolvem a população residente. Encontra-se no documento Ação de Apoio à Prevenção e Erradicação de Riscos em Assentamentos Precários do Ministério das Cidades³⁷:

Os principais fenômenos relacionados a desastres naturais no Brasil são os deslizamentos de encostas e as inundações, que estão associados a eventos pluviométricos intensos e prolongados, repetindo-se a cada período chuvoso mais severo.[...]

Nas cidades brasileiras, marcadas pela exclusão sócio-espacial que lhes é característica, há um outro fator que aumenta ainda mais a frequência dos deslizamentos: a ocupação das encostas por assentamentos precários, favelas, vilas e loteamentos irregulares. A remoção da vegetação, a execução de cortes e aterros instáveis para construção de moradias e vias de acesso, a deposição de lixo nas encostas, a ausência de sistemas de drenagem de águas pluviais e coleta de esgotos, a elevada densidade populacional e a fragilidade das moradias aumentam tanto a frequência das ocorrências como a magnitude dos acidentes. [...]

Levantamentos de riscos realizados em encostas de vários municípios brasileiros indicam que, em todos eles, a falta de infra-estrutura urbana é uma das principais causas dos fenômenos de deslizamentos no Brasil. Dessa forma, uma política eficiente de prevenção de riscos de deslizamentos em encostas deve considerar como áreas prioritárias de atuação os assentamentos precários e deve também fazer parte das políticas municipais de habitação, saneamento e planejamento urbano.[...]

³⁷ Disponível em: < <http://www.cidades.gov.br> > Acesso em: 01 mar. 2007.

Por outro lado, a esfera ambiental, que possui como principal enfoque o risco de prejuízos ambientais e de desequilíbrio do meio natural conseqüentes das ocupações irregulares, pautam suas decisões pela perspectiva da promoção do bem comum.

Ainda há um grande abismo entre as abordagens de risco no âmbito urbano e no âmbito ambiental, fato que se reflete diretamente nos longos trâmites, típicos dos processos de regularização fundiária.

A iminência ou a ocorrência de desabamentos e enchentes são prioridades nos discursos e na elaboração de políticas públicas urbanas; por outro lado, os danos causados ao meio natural são vistos como fatores isolados, afetos a interesses menos urgentes e contrapostos à questão habitacional.

Os riscos individuais são referentes aos danos materiais e à vida humana; e os riscos coletivos envolvem os recursos ambientais, como a atmosfera, a água o solo, a flora e a fauna, e os interesses difusos, porque afetam uma área maior que aquela circunscrita à ocupação ilegal, conforme Mello (2006).

Além da diferença entre os entendimentos dos conceitos de risco, que emerge do processo da moradia ilegal em Áreas de Preservação Permanente, o próprio conceito de proteção encontra divergências em sua concepção, principalmente no que diz respeito ao meio urbano.

Pode-se destacar como fatores intimamente relacionados à parca habilidade de se propor soluções para assentamentos ilegais em APP urbanas, e que são herdados das trajetórias tradicionais das ações públicas, primeiro, a não-distinção entre áreas de proteção urbanas e rurais e, segundo, o recurso do isolamento de tais áreas como garantia da preservação.

Como anteriormente visto, através do histórico dos instrumentos, a distinção das áreas de preservação permanente advém de uma época em que as cidades eram a minoria na forma de ocupação do território, e a aplicação do instrumento no meio urbano passou a ser uma mera repetição da aplicação no meio rural. Ou seja, há a obrigação das mesmas (ou maiores) exigências; como exemplo, as faixas de proteção de córregos, que são os mesmo cursos d' água motivadores da existência de muitas cidades.

As grandes faixas de proteção, como nos casos de APP de córregos, são áreas isoladas, muitas vezes sem o manejo ou a manutenção necessários para o cumprimento de seu papel, que acumulam uma série de problemas sócio-ambientais. A previsão legal da proibição de qualquer tipo de uso e ocupação, por si só, não foi eficaz em evitar os grandes problemas

concernentes a ocupação ilegal, aos depósitos clandestinos de resíduos, ao aumento da insegurança e a criminalidade urbana; muito menos foi eficiente em preservar a vegetação ou evitar a extinção dos corpos d'água e da fauna.

A regra da intocabilidade que serve de base para o estabelecimento das áreas de preservação permanente junto ao grande número de ocupações ilegais em APP, como realidade comum de quase todas as cidades brasileiras, levam à necessidade de analisar o quadro a partir de diferentes pontos de vista.

Em um dos vértices da questão, está a manutenção vital dos recursos naturais no meio urbano, uma vez que a maioria das cidades conta com altos índices de poluição e de impermeabilização dos solos. O insucesso da proteção efetiva do meio natural está atrelado não só à estratégia equivocada de se criar áreas isoladas para proteção ambiental, como também à fragilidade das ações preventivas de fiscalização e de impedimento do mau uso das áreas de preservação. O objetivo maior da preservação, em definitivo, não é alcançado. No outro extremo da questão, estão as grandes estruturas informais, já consolidadas em áreas sujeitas a conseqüências que colocam em risco a vida e a saúde dos ocupantes, e onde nenhum tipo de ocupação deveria existir. Fica reforçado o abismo entre a regulação urbanística e a cidade real.

No que diz respeito à regularização dos assentamentos já consolidados, os processos, hoje, têm bastante força devido à instituição de importantes instrumentos como o Estatuto da Cidade, a atual Resolução do CONAMA nº 369 e o projeto de revisão da Lei Federal de Parcelamento Urbano. Mas parece evidente que muitas ocupações em áreas de preservação, em parte ou inteiramente, não poderão ser regularizadas exatamente no local em que se encontram. Mesmo perante tantos dispositivos a serviço da regularização, e que ainda estão sendo colocados em prática, a solução habitacional de alguns não pode se sobrepor ao acesso ao meio natural equilibrado como direito de todos.

De qualquer forma, as análises devem ser feitas caso a caso, em que a ponderação se faça baseada em fundamentos técnicos e em estudos ambientais. Talvez seja esta a maior contribuição dos atuais instrumentos em que a flexibilização, mediante a licença ambiental do órgão competente, possa ocorrer de acordo com o caso específico: não somente reduzindo faixas de preservação dos cursos d'água, mas baseando-se em critérios vários, de acordo com as características de uma área específica, seu meio natural e o histórico de sua ocupação.

A estipulação de um único critério, como no caso das larguras das faixas de preservação, mostraram-se ineficientes para a aplicação em áreas urbanas e pouco sensíveis

aos variados comportamentos das diferentes bacias, climas, tipos de solos.

Se o objetivo maior da APP é a proteção dos recursos ambientais e não o ônus a seu proprietário, parece coerente expor que os caminhos mais certos passam pela flexibilização das normas no que se refere a novas formas de uso destas áreas, embasadas pelo conhecimento técnico específico dos diferentes casos, por meio de estudos ambientais que definam as novas possibilidades.

Ocupação em área de manancial

Dentre as ocupações em faixas de preservação de cursos d'água, é também expressiva a ocupação em áreas de mananciais que, em alguns casos, garantem o abastecimento de água de cidades inteiras.

As condições sanitárias adequadas à utilização para consumo da água estão diretamente ligadas ao perfeito funcionamento do ciclo hidrológico do corpo hídrico:

[...]a precipitação deve alcançar a cobertura vegetal, chegando à superfície sem provocar erosão, penetrar no solo e, através de lenta percolação, chegar aos lençóis freáticos e profundos que vão alimentar os cursos d'água e suas nascentes. Para isso é necessário manter permeabilidade do solo sem deixá-lo exposto, evitar concentração de escoamentos, evitar erosão e impedir lançamentos de poluentes. Essas condições são atingidas de forma mais eficaz (alta eficiência e baixo custo) através da manutenção da vegetação natural[...] (BUENO, 2005, p.13).

Para tais casos, qualquer tipo de uso do solo é um risco para a saúde pública, em se tratando de uma ocupação por meio de assentamentos informais, pois tem-se como quase certa a contaminação do manancial. Dependendo do estudo da bacia e da extensão da contaminação, a indicação da remoção do assentamento pode ser alternativa mais viável que a regularização da ocupação; tanto do ponto de vista ambiental, pela importância do recurso natural, quanto do ponto de vista financeiro, pela grandeza das obras de infra-estrutura para viabilizar a convivência do assentamento e do manancial e pela dificuldade em manter afastado qualquer risco de futuro comprometimento do corpo hídrico.

O estudo da bacia em questão pode indicar o grau de comprometimento da qualidade e da quantidade da água, além de permitir a análise sobre a possibilidade co-existência entre fornecimento de água para o consumo humano e a ocupação urbana. A avaliação deve levar em conta os custos sociais e ambientais envolvidos em um ou outro programa de remoção ou

regularização, como em todos os casos de assentamentos sobre áreas frágeis. Na ação de reassentamento, a necessária empreitada por descontaminação, recuperação e manutenção continua existindo, o que demanda investimentos.

A recuperação da qualidade e quantidade será resultado do aumento da permeabilidade do local e, sobretudo, da construção de estruturas de retenção e infiltração da chuva, ações para controle da erosão e do impedimento de lançamentos de poluentes (por fonte pontual ou difusa) no sistema de drenagem. Trata-se não só de controlar o escoamento superficial e diminuir a velocidade e a quantidade de água, mas, sobretudo, controlar a qualidade (BUENO, 2005, p.14).

Há ainda que se evitar e criar mecanismos de controle contra a poluição difusa, proveniente de pequenas ações isoladas da população moradora que, se considerada a grande vulnerabilidade da área, os impactos serão quase os mesmos dos lançamentos diretos de poluentes.

As funções das APP

No seio das discussões sobre o instrumento da APP, sobre os conceitos inerentes à questão e dentre as propostas de modificações dos dispositivos em áreas urbanas, nos âmbitos do direito e do planejamento urbano, é possível detectar a ausência de estudos técnicos mais aprofundados que possam fundamentar novas proposições de uso do solo e estabelecer quais as reais implicações das ocupações dentro das áreas de preservação.

Dentre as prováveis funções da APP, algumas delas se relacionam com a localização e com as características da micro-bacia hidrográfica em questão, segundo Mello (2006). As faixas de preservação de cursos d'água são receptoras de sedimentos e sua manutenção reduz os riscos de assoreamento. A importância dessa área varia de acordo com as características do terreno, como a declividade ou a dimensão do vale. As margens têm o papel de reter as águas nas micro-bacias. A preservação da vegetação e da permeabilidade garante a função da recarga do lençol freático. A região em que se localiza a bacia influenciará na estabilidade maior ou menor desses terrenos, que são esponjosos por característica. As faixas resguardam, ainda, a função de receber os ciclos diferentes de níveis da água: podem ser inundadas periodicamente, dependendo do regime pluviométrico, e apresentam variações de cota de alagamento.

Toda a faixa de preservação participa da estabilidade da borda do leito e a vegetação

tem papel preponderante, porque suas raízes estruturam o terreno e evitam os deslizamentos, função que depende de outras qualidades locais do solo. Há também a tendência, maior ou menor, de o leito mudar ou variar seu curso e, desse modo, a manutenção da margem garante esse comportamento, conforme esclarece Mello (2006).

As matas que compõem as APP abrigam espécies animais, propiciam sua sobrevivência e formam o ecossistema próprio que, em seus ciclos de troca natural, preservam o corpo hídrico. A margem tem, portanto, mais uma função: a proteção da biodiversidade.

O conhecimento do comportamento das funções específicas das APP submetidas à ocupação ilegal, pode embasar a avaliação dos riscos, suas conseqüências e as tomadas de decisão do poder público e do licenciador ambiental competente. Daí a importância da exigência, dentro da Resolução do CONAMA nº369, do Plano de Regularização Fundiária Sustentável, que abrange a necessidade de levantamentos e estudos das bacias e que devem preceder qualquer autorização para supressão de vegetação em APP.

O aprofundamento dos estudos das funções específicas das faixas de proteção tem a possibilidade de sustentar os projetos urbanísticos para os processos de regularização, no caso da permanência da ocupação. A proposição para o emprego de materiais apropriados, o desenvolvimento técnicas, tecnologias e soluções inovadoras que possam mitigar os efeitos das ocupações, podem estar entre os benefícios que os levantamentos e estudos técnicos das análises caso a caso, podem trazer.

Os riscos individuais e os riscos ambientais

Nas áreas de moradia consolidadas, especialmente nas faixas protetoras de cursos d'água, podem-se destacar como riscos individuais mais comuns para a população moradora: desabamentos das unidades habitacionais; inundações e enchentes; contato direto com esgotos, água contaminada, vetores de doenças.

Baseados no elenco das principais funções das margens, podem-se destacar como principais riscos ambientais ou comprometimentos das APP: erosões, assoreamento do corpo hídrico, impermeabilização do solo e diminuição de recarga do lençol freático; contaminação do solo, subsolo e do curso d'água, impossibilidade de variação do curso natural do leito; retirada indiscriminada de vegetação e afugentamento da fauna.

O uso e ocupação das APP ampliam seus impactos ambientais negativos se estiverem somados à ausência de infra-estrutura. Diante do alto número, mais de 11 milhões, que indica

a ausência de infra-estrutura nos domicílios inadequados, é possível pressupor o grau de comprometimento das bacias e das áreas de preservação ocupadas por grandes estruturas informais, não supridas por redes de esgoto, água tratada e recolhimento de resíduos.

Em boa parte das ocupações irregulares, as obras de saneamento podem mitigar os impactos do uso do solo e reduzir os efeitos causadores da situação de riscos individuais e de riscos coletivos. O saneamento ambiental passa a ter papel preponderante na regularização fundiária, porque as áreas que margeiam a vasta rede hídrica que corta o território urbano têm função estratégica na qualidade ambiental. Mesmo nos casos em que a indicação é de retirada parcial ou total das ocupações, prevalece a necessidade de restabelecer a segurança dos solos através de ações de saneamento, junto à necessidade de reflorestamento e recuperação ambiental.

O desafio de tratar das áreas de preservação permanentes pelo uso do solo indevido, pelo descaso das autoridades e pela gravidade dos problemas atuais transcende a questão das estruturas de ocupação. Mesmo sendo os leitos de córregos e rios elementos históricos de atração de população e de formação das cidades, ou condicionantes importantes de projetos urbanísticos, há, em muitos casos, ações de isolamento dos corpos d'água, afastando-os da convivência urbana através de canalizações, com vias de trânsito laterais e sem as faixas de vegetação, que mudam por completo suas feições originais. Não cabe aqui essa discussão, porque a pesquisa tem como foco as ocupações informais em APP, contudo o intuito é destacar o fato de que muitas ações do poder público, tidas como soluções, são feitas no sentido de afastar os recursos naturais do convívio urbano.

A faixa de proteção dos rios e córregos urbanos foram, por tradição, relegadas a áreas menos valorizadas, pouco interessantes do ponto de vista imobiliário e, conseqüentemente, invisíveis para as políticas públicas, ao tempo em que eram ocupadas pela população que não tinha acesso aos terrenos da cidade legal.

Funções como beleza cênica, referência espacial para os cidadãos (MELLO, 2006, p.16) ou valorização da paisagem urbana e proporcionar emoções sensoriais (BUENO, 2005, p.12), que resultam do contato direto entre a cidade e a natureza, foram sendo perdidas pelo abandono das áreas verdes urbanas.

Por isso a recuperação de tais áreas vai além do controle do uso do solo e do restauro dos bens ambientais, a medida em que deverá ser também resgatada a relação do cidadão com as áreas verdes urbanas, perdida pelas situações de descaso, abandono e falta de segurança. Para mudar a cidade tem de se mudar a vida, e para mudar a vida, a cidade deve ser mudada,

como expõe Torres (2006) ressaltando a capacidade do meio ambiente urbano em modificar comportamentos sociais e estilos de vida da população.

A manutenção das APP urbanas, por meio do recurso da intocabilidade, desperdiça a possibilidade estratégica que o convívio com as áreas verdes pode significar para o meio ambiente urbano. A valorização desses espaços e o incentivo ao uso equilibrado têm a vocação de quebrar o ciclo vicioso atual de abandono urbano- ocupação indevida- desgaste do meio natural - insegurança, para iniciar um novo ciclo saudável de espaço recuperado e uso equilibrado, sem que seja provocada a cisão entre o meio construído e o meio natural.

CAPÍTULO 4

ESTUDO DE EXEMPLO

4.1 A JUSTIFICATIVA PARA A ADOÇÃO DO ESTUDO DE EXEMPLO

A regularização fundiária, como visto nos capítulos anteriores, possui seus instrumentos legais definidos na Legislação Federal, com mecanismos de implementação definidos no plano municipal. Os instrumentos de viabilização da regularização fundiária precisam estar definidos nos planos diretores, os quais também devem apontar as áreas de ocupação irregular que irão receber a aplicação diferenciada das normas urbanísticas e defini-las como ZEIS. Destaca-se também a imprescindível participação da população moradora do assentamento informal nos processos.

As necessidades de intervenção nas ocupações irregulares são indiscutíveis, a degradação do meio é crescente e inspira ações a serem aplicadas o quanto antes. Portanto, tais parcelamentos têm contra si a situação de irregularidade e precisam ser inseridos nos cadastros urbanos, ou através da regularização fundiária ou, mantendo-se o direito à moradia, através do reassentamento em outro local. A presente dissertação, que parte da análise dos conceitos e dos instrumentos de regularização fundiária de ocupações ilegais na escala geral, tem como objetivo principal a proposição de diretrizes para processos de regularização de assentamentos informais, especificamente em Áreas de Preservação Permanente - também definidas, complementarmente, a nível municipal. Dessa forma configura-se a necessidade de estabelecer um município a ser tomado como exemplo, para o desenvolvimento das diretrizes gerais propostas.

Como já apresentado no quadro geral da urbanização brasileira, ao longo desta dissertação, em qualquer cidade de porte médio ou grande seria possível encontrar uma situação passível de análise no que se refere à necessidade de regularização fundiária. A escolha recaiu sobre o município de Goiânia em função da acessibilidade aos dados de análise e, também, em decorrência da existência de uma gama variada de situações de ocupação irregular em diferentes estágios de intervenção por parte do poder público.

No município de Goiânia, capital do Estado de Goiás, as estruturas de ocupações informais e irregulares, implantadas sem planejamento e já consolidadas, com frequência razoável, localizam-se em Áreas de Preservação Permanente (APP). A cidade é

cortada por uma vasta rede hídrica cujos corpos d'água e entornos dão sinais de desgaste ambiental- águas poluídas, desmatamentos e erosões- devido, dentre outros fatores, à grande ocorrência das ocupações informais em áreas sensíveis.

Assentamentos que denotam precárias condições de vida, que deflagram conseqüências negativas ao meio que ocupam e que precisam ser adequados à legislação para serem regularizados. São denominados e classificados pelos registros e levantamentos da administração municipal como “áreas de posse e de risco”, numa categoria única que merece mais aprofundada avaliação a fim de detectar aquilo que abrange riscos individuais ou que abrange os riscos ambientais, ou ambos, o que pode contribuir com as devidas tomadas de decisões.

4.2 O MUNICÍPIO DE GOIÂNIA E AS OCUPAÇÕES INFORMAIS

4.2.1 Algumas considerações importantes

Inaugurada em 1933, Goiânia testemunha, desde os primeiros anos da implantação, as alterações de seu plano original através do crescimento direcionado por interesses particulares. A capital foi planejada por Atilio Corrêa Lima, encomendada com o compromisso, primeiramente político, da modernidade. Pouco tempo depois, o trabalho da implantação foi designado a Armando Godói, que desde então imprimiu alterações: crescimento fora do plano original, atendendo a interesses específicos de proprietários de terras.

Planejada para acolher 50.000 habitantes, pouco mais de sete décadas depois Goiânia abriga população de cerca de 1.150.000 pessoas (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE- 2004), distribuída de forma desigual resultada do crescimento desordenado, não diferente das demais cidades brasileiras. Também, sem fugir à regra, a cidade contabiliza inúmeros problemas urbanos de toda ordem: violência, trânsito, transportes, carências no setor de saúde, educação, habitação, infra-estrutura. Outro fator em comum com os grandes centros urbanos é que a formação da cidade ilegal retrata a associação mais severa de precárias condições de moradia, de boa parte da população, a grandes problemas ambientais, comprometendo importantes recursos naturais e a qualidade de vida na cidade como um todo.

A capital é cortada, no sentido noroeste-sudeste, pelo rio Meia Ponte, principal recurso

hídrico da região, cuja bacia configura a norte do município, na margem esquerda, a principal área de recarga de aquíferos, topografia mais acidentada e grupos de vegetação densa, remanescentes da ação antrópica. A ocupação dessa região, por loteamentos clandestinos e pelo crescimento de parcelamentos promovidos pelo Estado, há décadas atrás, inspira preocupação, devido à deterioração de importantes ecossistemas, dos mananciais e do solo mais fértil do território municipal.

Seu principal afluente da margem direita é o ribeirão Anicuns, que recebe as contribuições dos córregos Botafogo, Cascavel e Macambira, em cujas sub-bacias situa-se a maior parte da ocupação urbana do município. É na região correspondente à margem direita do rio Meia Ponte e porção centro-sul do Município, constituída por topografia de relevo mais suave e cortada por uma farta rede hídrica, que devido à maior ocupação humana, foi quase totalmente extinta a cobertura vegetal nativa e é registrada a elevada contaminação e poluição dos cursos de água. Nessa área aparecem as principais ocorrências de degradação dos solos e dos fundos de vale, onde está situada grande parte das ocupações informais, misturadas ao tecido urbano.

A questão ambiental no município e o conhecimento das reais condições do desgaste ambiental tiveram maior destaque quando da elaboração da Carta de Risco³⁸, em 1990, por uma equipe multidisciplinar. O instrumento foi utilizado como base do Plano Diretor de 1992, o PDIG 2000 - Lei Complementar nº 015/92 - e para a implementação da Lei de Zoneamento de 1994 - Lei Complementar nº 031/94. O documento esboçou preocupações sobre ocupações e as áreas de sensibilidade ambiental e estabeleceu uma série de restrições, ainda hoje ignoradas pelo crescimento urbano em geral³⁹, e mais gravemente, pelo crescimento da cidade ilegal.

Sobre as planícies da bacia do rio Meia Ponte caracteriza: “Terrenos baixos e planos, sujeitos à inundações periódicas e com baixa capacidade de suporte. Impróprios à ocupação, destinados a preservação. Recuperação do ecossistema implica em relocação dos ambientes ribeirinhos e reconstituição de vegetação.” Para os fundos de vale, de forma geral, a Carta de Risco recomenda a preservação e recuperação.

O momento atual conta com as inovações trazidas pelo Plano Diretor, aprovado

³⁸ No Município de Goiânia, conforme dados da Carta de Risco de Goiânia (Nascimento et al., 1990), restam apenas 5,84% da vegetação primitiva e, ainda assim, os fragmentos florestais existentes denotam variados graus de antropismo, segundo Cunha (2000).

³⁹ Alguns críticos do crescimento urbano acelerado do município de Goiânia denunciam a grande quantidade de loteamentos regulares e aprovados, muito maior que o real crescimento populacional, que colaboram com o alargamento indiscriminado da linha de expansão urbana e com os maiores problemas urbanos.

recentemente. Seus instrumentos relativos à regularização fundiária serão verificados mais adiante, neste capítulo. Por enquanto, cabe adiantar que a lei traz em seu conteúdo preceitos como cidade sustentável, compatibilização do crescimento econômico com a proteção ambiental, e função social da cidade e da propriedade. Dentre os instrumentos da política urbana reúne os instrumentos tradicionalmente urbanísticos (inclusive adota os instrumentos regulamentados pelo Estatuto da Cidade) àqueles pertencentes à Política Ambiental. Promove, assim, alternativas de aproximação entre a gestão urbana e a gestão ambiental e, conseqüentemente, alternativas para a proteção ambiental dentro dos processos de regularização fundiária.

4.2.2 Dados das ocupações ilegais do município

Em Goiânia, segundo informações da administração municipal, mais de 170.000 pessoas (ou mais de 15% da população) vivem sob condições não regulares de moradia, divididas nas diferentes classes de ocupações informais como denomina a administração local: Áreas de Posse, Loteamentos Irregulares e Loteamentos Clandestinos.

Áreas de posse, expressão local para os assentamentos subnormais ou favelas, caracterizam a apropriação da área sem que tenha havido originalmente um processo de compra e venda⁴⁰. Os loteamentos irregulares são aqueles que foram apresentados ao poder municipal para aprovação e que abandonaram o processo em alguma etapa, mas foram implantados mesmo em desacordo com as leis urbanísticas e ambientais. Os loteamentos clandestinos também são áreas comercializadas, portanto não possuem sequer a matrícula nos cadastros urbanos oficiais. Em muitos casos, são implantados sem nenhum planejamento ou projeto básico e também deflagram graves conseqüências para o meio natural e para a cidade como um todo.

Não faz parte do tema deste trabalho a análise sobre a questão institucional do município para o tratamento da regularização fundiária. Portanto, cabem aqui algumas considerações, apenas a título de esclarecimento, sobre a divisão dos tipos de assentamentos informais e os órgãos responsáveis.

Os loteamentos irregulares e clandestinos ficam sob os trabalhos da Secretaria

⁴⁰ Levantamentos que precedem os processos de regularização mostram existir áreas que foram originalmente ocupadas pela forma de posse, mas que foram compradas ou alugadas pelo atual morador.

Municipal de Planejamento Urbano – SEPLAN, que assume parcialmente⁴¹ a regularização, desde o levantamento topográfico da área até a aprovação do projeto, através da Assessoria Técnica de Regularização Fundiária. A implantação das correções no loteamento, o registro no cartório imobiliário e a regularização da documentação com os adquirentes ficam a cargo do empreendedor.

Nos casos das áreas de posse, todo o processo é de inteira responsabilidade da Municipalidade. Assim, os serviços pertinentes – cadastro sócio-econômico, físico, estudo e desenvolvimento do projeto de urbanização, encaminhamento para aprovação, registro do parcelamento no cartório imobiliário, titulação dos beneficiados, a solução do problema dominial da área ocupada e o acompanhamento social - ficam principalmente sob os trabalhos da Secretaria Municipal de Obras e da Companhia Municipal de Obras – SMO/COMOB⁴², que promovem também a participação necessária de outros órgãos e entidades, como por exemplo as secretarias municipal e estadual do Meio Ambiente.

Dados da COMOB (2004) apresentam os números das ocupações conforme os tipos de assentamentos⁴³:

Tipo de Assentamento	Quantidade	Domicílios	População	Percentual
Áreas de Posse	178	15.074	58.789	5,39%
Loteamentos Irregulares	23	16.043	64.000	5,83%
Loteamentos Clandestinos	15	12.961	50.560	4,83%
TOTAL	216	44.078	173.349	15,85%

Quadro 3 – Caracterização da Informalidade Habitacional de Goiânia. Fonte: COMOB (2004)

Conforme os dados, as áreas de posse representam a maioria das situações de ocupação ilegal no município. Existem cadastradas hoje em Goiânia, 178 áreas de posse que totalizam 15.074 domicílios, abrangendo uma população aproximada de 58.000 pessoas. Ainda segundo a COMOB (2004), aproximadamente 80% das áreas de posse encontram-se

⁴¹ A Municipalidade pode chamar para si a responsabilidade integral na aprovação integral de parcelamentos ilegais conforme a Lei 6.766/79.

⁴² Alguns procedimentos dependem do De Acordo da Secretaria de Planejamento.

⁴³ Existem divergências nos números de ocupações ilegais no município, principalmente com relação às áreas de posse. A situação de tais assentamentos é bastante dinâmica, fato que dificulta tanto os levantamentos quanto a efetivação das ações de regularização.

implantadas em áreas do poder público (municipal, estadual ou federal), ocupando na maioria das vezes, fundos de vales ou áreas destinadas a praças, ruas ou equipamentos comunitários. Em segundo lugar estão os loteamentos irregulares existentes em 23 lugares. E por último os loteamentos clandestinos com 15 casos.

Para o tema tratado nesta dissertação serão explorados exclusivamente os dados disponíveis para os casos das posses urbanas, existentes em quase todas as regiões do município, distribuídas em 75 bairros.

Uma importante característica do município é a usual ocorrência de posses próximas a bairros consolidados, em meio a realidades sócio-econômicas muito diferentes que fazem destoar ainda mais as peculiaridades desses assentamentos, como moradias em situações precárias, carências de infra-estrutura, pobreza, dentre outras.

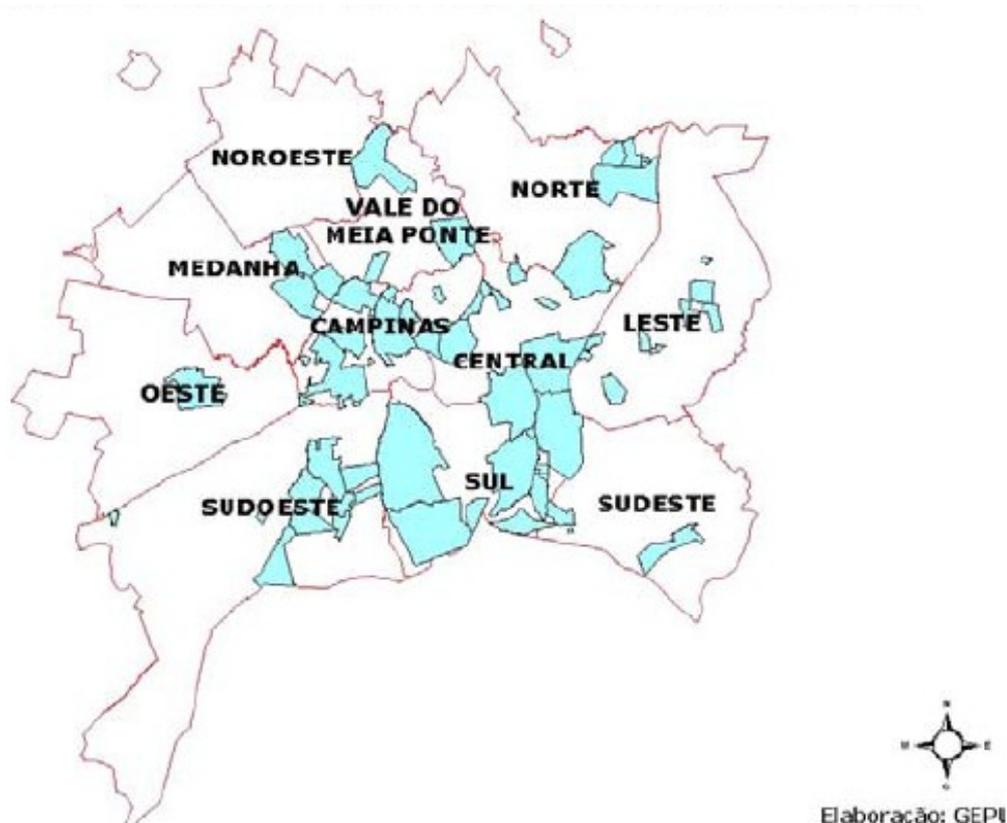


Figura 2 – Distribuição das Áreas de posse por região. Fonte: OLIVEIRA (2003, p.17).

4.2.3 As posses urbanas consideradas como ocupações de risco

Das áreas de posses urbanas levantadas, o município considera que **41 encontram-se situadas em áreas de risco, representando 6.937 domicílios**, com população estimada entre 24.280 e 27.054 pessoas (COMOB), predominantemente localizadas em Áreas de Preservação Permanentes. As áreas de risco representam 23% do total de áreas de posse da cidade e abrigam mais de 2% da população goianiense (MATTOS p.12 e MOISÉS, p.31).

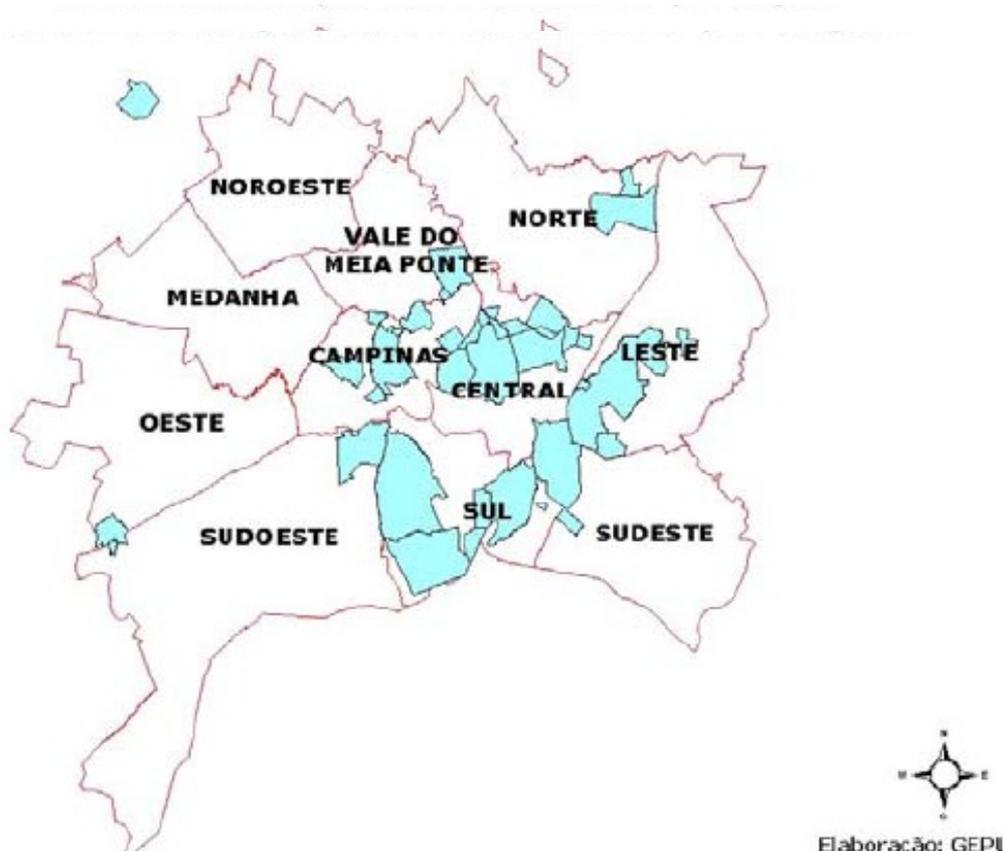


Figura 3 – Distribuição das áreas de risco por região. Fonte: OLIVEIRA (2003, p.17).

Segundo os relatórios técnicos municipais, as áreas ocupadas por posse tidas como *áreas de risco* são aquelas que, em função de sua localização, de particularidades físico-ambientais e do seu padrão construtivo, expõem seus habitantes a precárias condições de moradia, geram insalubridade e, principalmente, apresentam riscos reais de grandes acidentes que podem ocasionar problemas sérios de saúde pública, perdas de vidas e perdas de bens materiais. No caso de Goiânia, tais áreas são normalmente públicas e apresentam elevado grau

de degradação ambiental. As ocupações possuem, normalmente, grande adensamento populacional, localizam-se principalmente nas margens de córregos, fundos de vales, nas faixas de domínio de ferrovia e rodovias, ou mesmo sob redes de alta tensão; sujeitas a enchentes, desabamentos e há incidência significativa de processo erosivo⁴⁴.

O quadro da COMOB (2004) a seguir mostra as áreas consideradas de risco classificadas em diferentes modalidades:

Modalidade de Risco/Destinação de Uso	Quantidade	Domicílios	População
Localização em faixas de domínio	3	402	1.568
Sistema Viário	5	798	3.112
Inundações	5	844	3.292
Desabamentos	3	590	2.301
Áreas de Preservação Permanentes	23	3.766	14.687
Áreas de Proteção de Mananciais	2	537	2.094
TOTAL	41	6.937	27.054

Quadro 4 – Distribuição de moradias por categorias de risco. Fonte: COMOB (2004).

Não é possível distinguir com clareza, dentre as situações de risco, através do quadro acima transcrito ou através dos relatos técnicos publicados, quais são os casos de risco individual - riscos de acidentes com a população ocupante e de perdas materiais - e quais são os casos de risco ambiental - deterioração de recursos naturais, cujos danos transcendem a ocupação específica, conforme os conceitos explorados no Capítulo 3. As modalidades apresentadas no quadro consideram, de forma mesclada os riscos individuais, os ambientais e, ainda, as possibilidades de riscos. A interpretação mais aprofundada dos dados pode permitir melhor análise sobre tipos de riscos. Senão, vejamos:

Os assentamentos localizados em **faixas de domínio** de oleodutos, linhas de transmissão de energia e ferrovia (desativada no município) representam riscos potenciais para a população ocupante. São áreas protegidas por leis urbanísticas onde o parcelamento é impróprio e inadequado. Portanto, necessariamente, não são áreas previstas ou protegidas por leis ambientais. As restrições para a ocupação e para a regularização estão em torno das

⁴⁴ Silvio Costa Mattos, geólogo da SEPLAN e coordenador técnico do Plano Diretor Municipal, foi professor orientador do artigo “Impactos Sócioambientais provocados pelas ocupações irregulares em áreas de interesse ambiental- Goiânia/GO”.

possibilidades de acidentes e que podem ocasionar danos aos habitantes.

As mesmas observações podem ser estendidas para as ocupações em **sistemas viários** (vias, ruas ou estradas). Além da exposição dos ocupantes a riscos potenciais, esse tipo de apropriação gera desajustes para a cidade (apropriação de bem público de uso comum⁴⁵) e para a população como um todo, mas não ocasiona diretamente o comprometimento de recursos naturais ou gera risco de danos ambientais.

As modalidades de ocupação em áreas de **inundações e desabamentos** contabilizam os casos em que o risco está representado em sua forma mais crítica para a população ocupante. Há a ocorrência real, e de fato, de perdas materiais e danos causados aos indivíduos ocupantes, em primeira instância. Portanto, não está explicitado se essas ocupações comprometem algum recurso natural. O fato da inundação induz a provável conclusão de que esses assentamentos (1.434 domicílios) estejam localizados em bordas de águas (dentro de faixas de proteção) ou em planícies de inundação de cursos d'água (cotas de alagamento), ou ainda, em lugares onde os processos erosivos estão em estágios avançados. Entretanto o levantamento da administração municipal não soma esses casos às ocupações em áreas de proteção ambiental. Por outro lado, os dados do comprometimento ambiental são essenciais para as ações e programas de recuperação da área, posteriores ao reassentamento da população, uma vez que esses casos não comportam a regularização fundiária pela situação de risco individual (Medida Provisória nº 2.220/2001, artigo 4º).

O Jornal *O Popular*, de 20 de outubro de 2006, publicou matéria sobre as 17 áreas mais críticas de risco de enchentes e desmoronamentos de Goiânia, conforme levantamento da Defesa Civil do Corpo de Bombeiros⁴⁶. O texto destaca que a recorrência de ocupações em moradias desocupadas e condenadas é um grande problema no município. Muitas famílias são removidas para habitações de programas de reassentamentos, mas as moradias permanecem e acabam sendo ocupadas por novos moradores. Esse fato mostra que a ação isolada da retirada da população de moradias sujeitas a inundações e deslizamentos, sem a recuperação da área (demolição das habitações, recuperação ambiental, reurbanização para equipamentos e destinação de uso público) não resolve os problemas, nem os concernentes ao risco individual nem ao risco ambiental.

A categoria das ocupações em **Áreas de Preservação Permanente (APP)**, enfoque

⁴⁵Também são bens públicos de uso comum os recursos ambientais. Quando há ocupação de APP, há apropriação de bem público de uso comum.

⁴⁶Ao total são 525 moradias. Dentre eles estão a ocupação de Emílio Póvoa (Setor Criméia Leste) com 168 moradias e a Vila Roriz (Setor Urias Magalhães) com 60 moradias.

desta dissertação, representa a maior quantidade de áreas consideradas de risco: são 23 assentamentos e quase 4.000 moradias. Juntamente às ocupações em áreas de **proteção de mananciais** (2 áreas), no que diz respeito ao risco, é relevante observar que, se foram excetuadas as situações de inundações e de desabamentos, é possível concluir que essas 25 áreas estejam mais suscetíveis aos riscos ambientais - supressão de vegetação, erosões, contaminação dos cursos d'água.

Sem estudos técnicos ambientais mais precisos, os levantamentos técnicos gerais apontam como principais impactos ambientais resultantes das posses urbanas: (i) as erosões - pelo mau planejamento das vias abertas informalmente (problema bastante incidente na Região Noroeste do município), pela grande impermeabilização dos solos, pela ausência de galerias pluviais; (ii) a retirada indiscriminada de cascalho (Região Sudoeste); (iii) os desmatamentos nas margens dos cursos d'água; (iv) a poluição em praticamente todos os cursos d'água- pelo despejo de esgoto, lixo, uso de agrotóxicos; (v) aterros indiscriminados.

Uma outra característica existente é que em áreas de relevo predominantemente mais ameno os cursos d'água seguem com muitas sinuosidades, fatos que, associados, geram cotas de inundações mais altas (planícies de inundações) e, conseqüentemente, ocasionam enchentes eventuais para as ocupações de suas margens⁴⁷.

Partindo dessa análise pode-se considerar que, dentre as modalidades elencadas pelo órgão municipal, são quatro as áreas que representam maiores riscos à população ocupante (riscos individuais): faixas de domínio, sistema viário, locais sujeitos as inundações ou desabamentos. Mesmo sem a possibilidade de regularização fundiária, sendo necessária a remoção ou o desadensamento, é bastante importante o estudo sobre os comprometimentos ambientais (riscos ambientais) nessas áreas, principalmente naquelas sujeitas a inundações e desabamentos, para as tomadas de decisão sobre as ações na fase pós-desocupação.

Quanto às áreas de proteção ambiental (APP e preservação de mananciais), uma vez que o levantamento técnico separou as áreas de risco direto para a população ocupante, os maiores prejuízos e desgastes diretos ocorrem para o meio natural. As possibilidades de permanência da população devem ser analisadas diante de estudos acerca do grau de comprometimento dos recursos ambientais, que também devem estabelecer as medidas a serem tomadas, tanto no caso da regularização, quanto no caso da realocação.

⁴⁷Do ponto de vista estrutural o Município de Goiânia situa-se em região geomórfica, compartimentada em: "Planalto Dissecado de Goiânia", "Chapadas de Goiânia", "Planalto Embutido de Goiânia" e "Planícies e Terraços da Bacia da Meia Ponte". Apresenta altitudes que se distribuem entre 700 e 950 m, num relevo de formas suavizadas e vales pouco profundos (PEMAS, 1999).

Acredita-se que a predominância de uma categoria de risco não descarta a outra. A incidência de ocupações informais, mesmo em áreas não protegidas ambientalmente e onde as chances de prejuízos recaem primeiramente sobre os ocupantes, causa impactos sobre o meio natural, pela ausência de planejamento, infra-estrutura e serviços básicos. O inverso também vale. Os assentamentos informais e carentes em áreas de proteção ambiental, mesmo sem ocorrências de acidentes, provocam desgastes ambientais que também vão interferir na própria ocupação.

Não se pretende isolar os tipos de riscos, mas promover um melhor entendimento da ocupação específica, os desgastes e os maiores problemas, para que seja possível e coerente o apontamento das diretrizes gerais do caso específico.

4.3 ASPECTOS NORTEADORES DAS AÇÕES DE REGULARIZAÇÃO DO MUNICÍPIO: ÊNFASE NA ATUAÇÃO SOBRE ÁREAS DE RISCO

O “*Estudo de Avaliação da Experiência Brasileira sobre Urbanização de Favelas e Regularização Fundiária*”⁴⁸ promovido pelo IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal) em 2002, analisou dez cidades brasileiras e seus respectivos programas de regularização de assentamentos informais, e dentre eles, o município de Goiânia.

Uma das características realçadas pelo estudo foi a prioridade das ações voltadas à questão habitacional do município, na atuação “sobre as situações de risco social e *ambiental* para minimizar a ocorrência de acidentes”, conforme o texto. A predominância de ocupações informais sobre áreas de proteção ambiental somada à ocorrência de incidentes (que representam riscos à vida e à saúde) passam a dar status de prioridade às intervenções sobre os assentamentos dessas áreas.

Contudo, a necessidade de intervir nestas áreas é derivada ainda de uma problemática ambiental flagrante: a maior parte destes assentamentos se

⁴⁸ O estudo é iniciativa do Programa das Nações Unidas para os assentamentos humanos - UN-HABITAT em parceria com o Banco Mundial. Foram selecionadas dez cidades cujos programas em andamento visam à melhoria das condições de vida e moradia da população pobre vivendo em favelas e o enfrentamento dos problemas decorrentes da informalidade urbana. Belém – Programa de Gestão de Rios Urbanos, Belo Horizonte – Programa Estrutural em Áreas de Risco, Política Municipal de Habitação de Goiânia, Porto Alegre – Programa de Regularização Fundiária, Recife – Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social – PREZEIS, Rio de Janeiro – Programa Favela-Bairro, Salvador – Projeto Ribeira Azul, Santo André – Programa Integrado de Inclusão Social, Teresina – Programa Vila-Bairro e Vitória – Projeto Terra.

localiza em fundos de vale, áreas frágeis do ponto de vista ambiental, portanto impróprias para a ocupação urbana (IBAM, 2002, pág. 95).

Pode-se depreender que a problemática ambiental, sem dúvida, chama a atenção para proposição de soluções, pelo grande número de moradias nas beiras de água e pela contaminação das dezenas de cursos d'água do município. Portanto, grande parte da importância adquirida pela questão ambiental é relativa ao problema social e aos riscos para os ocupantes dessas áreas.

Apesar dos levantamentos, estudos e projetos para regularização de áreas de posse, em andamento, o estudo do IBAM constatou que uma das características das ações do município sobre as ocupações informais é o investimento maior em serviços pontuais (socorro emergencial nas enchentes, arruamento ou reformas) do que na atuação integral e abrangente (regularização fundiária ou recuperação ambiental). A distribuição dos recursos pelo Orçamento Participativo pode explicar em parte essa situação: em 2002, dos 41 milhões de reais disponibilizados para o setor, apenas pouco mais de um milhão foi destinado à regularização fundiária (IBAM, 2002, pág. 98).

Uma das formas de alocação dos recursos financeiros é através do Orçamento Participativo, cuja prática no município foi destacada no cenário nacional, pelo estudo do IBAM, de forma positiva. É um importante mecanismo de gestão com a participação da sociedade, portanto as experiências do início da década mostraram ser esse método ainda pouco sensível à questão dos assentamentos informais. Como um dos desafios do município, a avaliação das experiências pelo IBAM aponta a necessidade de ampliar a capacidade de obter recursos e de melhor gerir os investimentos.

A atuação pontual do Poder Público sobre problemas diversos advindos das áreas de posse, no lugar de uma ação mais estratégica, converge com o diagnóstico feito pelo PEMAS – Plano Estratégico para Assentamentos Subnormais de Goiânia, em exigência do Habitat-Brasil/BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento). É ressaltada a ausência de uma Política Habitacional formalizada, apesar de existir na prática ações referentes às habitações, em especial, sobre as áreas consideradas pelo município, como de risco:

Embora o município de Goiânia não conte com uma Política habitacional formalizada existe, na prática, toda uma política delineada que se concretiza nas ações em execução pela PMG no tocante ao setor habitação. [...] Entretanto, as ações vem sendo implementadas sem a explicitação de critérios para a sua priorização, embora venha sendo priorizada a atuação em invasões situadas em áreas de risco (especialmente áreas inundáveis)

(PEMAS, 1999, pág 21).

O diagnóstico também observa a baixa capacidade de investimentos no setor de habitação e urbanização (analisados os quatro anos anteriores) e o direcionamento prioritário dos recursos existentes para as ações emergenciais, sobre problemas causados pelas enchentes nos períodos chuvosos. Inclusive, ambos os estudos apontaram a necessidade de aprimorar a forma de atuação sobre a questão, através de um planejamento mais abrangente, o que pode vir a contribuir com a ampliação da capacidade de distribuir os recursos de forma eficaz.

Essa constatação se reflete na forma de enfrentamento da questão da irregularidade como um todo. As ações têm sido pulverizadas nas áreas críticas e os resultados ainda são bem menores que o problema em si. Muito trabalho para as áreas de posses já foi desenvolvido pela secretaria responsável: levantamentos cadastrais para a maioria dos casos existentes⁴⁹, projetos elaborados para a requalificação urbana, obras diversas iniciadas, recursos pleiteados e em parte conseguidos. Portanto, em grande parte das ocupações não foram finalizados seus respectivos processos de regularização fundiária, desadensamentos ou reassentamentos. Em alguns, as intervenções foram apenas iniciadas, os recursos financeiros já se esgotaram e o projeto não foi implantado em sua totalidade. Pela grande quantidade de programas em aberto, fica bastante clara a descontinuidade das propostas e ações entre as várias gestões municipais.

4.3.1 Algumas APP ou ZPA ocupadas e as ações do município

Com o intuito de traçar um perfil geral das ações municipais sobre ocupações em ZPA (ou APP), que para uma amostragem foram escolhidas quatro. São processos desenvolvidos separadamente, em diferentes estágios, sendo alguns bastante antigos. Não há, no momento atual, um programa único que englobe esses processos.

Desse breve paralelo, mostrado de forma esquemática em quadro a seguir, é possível detectar:

1. Todas as ocupações existem há mais de 25 anos;
2. São consideradas, pelos levantamentos e cadastros municipais, como ocupações de

⁴⁹ O município tem matriculadas no Cadastro Imobiliário todas as edificações, mesmo as posses (favelas), pois é cobrado o IPTU (excluído o territorial) de todas as edificações.

- risco;
3. Todas possuem projeto de urbanização, uns mais completos outros mais antigos. Não formam um conjunto de intervenções, são planos separados.
 4. A maioria possui como maior problema as inundações;
 5. Todas possuem no mínimo três itens de infra-estrutura, que foram executadas ao longo do tempo, sem planejamento;
 6. Não foi iniciado processo para regularização de títulos;
 7. Em todos são previstas ou já ocorreram remoções;
 8. Em nenhum houve recuperação ambiental;
 9. Dos quatro, dois possuem estudos ambientais;
 10. Três projetos trabalham com a redução da faixa de preservação permanente;
 11. Dois obtiveram uma autorização prévia do órgão ambiental municipal para a redução da faixa; em um projeto, o acordo foi verbal.

A seguir, o Quadro 5, apresenta de forma resumida algumas características de algumas áreas de posse e as ações já empreendidas pelo município.

Ocupação		Jardim Goiás	Emílio Póvoa	Coronel Cosme	Vila Monticelli
População		992	1006	608	160
ZPA III ou APP		Nascentes Córrego - 50m	Córrego Botafogo - 50m	Rio Meia Ponte - 100m e Córrego da Onça - 50 m	Rio Meia Ponte - 100m e Córrego - 50 m
Data		1980	1961	1971	1976
Tipo de risco		Inundação parcial	Desabamento	Inundação	Inundação e Desabamento
Ações da prefeitura	Urbanização	Asfalto parcial, água, energia	Asfalto, água, energia	Asfalto, água, energia, esgoto	Asfalto, água, energia, esgoto
	Regularização Titulação	Não	Não	Não	Não
	Remoção	Parcial	Parcial	Parcial	Parcial
	Recuperação	Não	Não, mas há projeto	Não	Não, mas há projeto
Flexibilização da faixa		Nascentes - menos de 100 metros	Ainda sem informação	Meia Ponte 50m	Meia Ponte 35m
Estudo Ambiental		Não	Sim	Não	Sim
Licença Ambiental		Não	Autorização prévia intervenção APP	Acordo verbal	Autorização prévia intervenção APP

Quadro 5 – Algumas ocupações em APP e as ações do município.

4.4 OS INSTRUMENTOS

A política municipal, voltada para as ações sobre as ocupações consideradas de risco tem como principal instrumento urbanístico as **ZEIS I** (Zonas de Especial Interesse Social) que também permitem a atuação sobre as demais ocupações ilegais e são existentes desde 1994. Foram estabelecidas pela **Lei de Zoneamento Municipal nº 031**, que absorveu os princípios trazidos pela Constituição Federal e os traduziu em instrumentos capazes de contribuir com a função social da propriedade. Define as Zonas de Especial Interesse Social e Urbanístico, as Zonas de Uso e as Zonas de Proteção Ambiental.

As ZEIS foram regulamentadas pelo **Decreto nº 1.569-95**, que estabelece como uma categoria de ZEIS as posses urbanas. No art. 4º, classifica em: I - Zona Especial de Interesse Social I, as áreas onde se encontram assentadas posses urbanas, passíveis de regularização, mediante alguns pré-requisitos⁵⁰. Também é pertinente citar o art. 5º que autoriza o Poder Público, através de decreto municipal, a retificação do perímetro das ZEIS, bem como incorporar ao mesmo, áreas contíguas, desde que, destinadas a relocação de habitações, implantação de equipamentos públicos e comunitários ou recuperação de áreas verdes.

O art. 6º excetua as áreas ocupadas não passíveis de instituição de ZEIS, como as faixas de proteção de oleodutos, alta tensão ou outras áreas que também representem alto risco aos ocupantes (risco individual); podem ser aqui consideradas as áreas inundáveis e sujeitas a deslizamentos e desmoronamentos. Quanto às ocupações em espaços protegidos por legislações específicas que impeçam construções, como os casos das áreas de proteção ambiental (risco ambiental), a instituição de ZEIS não fica proibida, desde que “laudos de órgãos competentes atestem condições técnicas para execução de obras que solucionem os problemas decorrentes da ocupação”.

Diferente de proibir a possibilidade de regularização, como nos casos de risco à população, subentende-se que o decreto abre a possibilidade de regularização em áreas com restrições legais, mas desde que sejam feitas obras ou ações que minimizem impactos decorrentes da ocupação.

O tratamento da questão ambiental se faz presente ao longo do texto do decreto. Um dos objetivos das ZEIS é a preservação dos bens naturais, no art. 2º. Dentre as diretrizes para as intervenções nas ZEIS, está prevista a recuperação das áreas degradadas ambientalmente,

⁵⁰ **Art. 7 I -** Para ZEIS-I: **a)** se a área encontra-se ocupada por período não inferior a cinco anos; **b)** se ocupada predominantemente por uso residencial; **c)** se a área é passível de urbanização e regularização jurídica, observando-se estudo de viabilidade técnica.

no art. 10. Ainda o art. 53 prevê a participação de um membro do corpo técnico da secretaria do meio ambiente na Comissão de Regularização Fundiária, formalizada pela lei.

Além de permitir a atuação sobre as áreas de posse, as ZEIS (i) tornam possível a aplicação de normas urbanísticas especiais para aprovação posterior do assentamento (loteamento); (ii) tornam-se objetos da fiscalização constante, tanto pela Secretaria de Fiscalização Urbana quanto pela guarda municipal; (iii) possibilitam ações complementares, inclusive de fiscalização, que surgem da parceria com as lideranças comunitárias.

Verificada a existência das ZEIS, principal instrumento urbanístico do processo de regularização fundiária e algumas de suas possibilidades de atuação sobre as ocupações ilegais, é necessário também investigar a presença dos demais instrumentos necessários para a regularização fundiária, em seu sentido mais abrangente, como vem sendo tratada neste trabalho.

Torna-se imprescindível, antes, localizar na legislação ambiental os instrumentos que regulam as Áreas de Preservação Permanentes no município.

4.4.1 Os instrumentos que protegem as Áreas de Preservação Permanentes no município

No nível Estadual, deve-se registrar, tendo em vista o estudo, o **Decreto nº 4.593 de 13 de novembro de 1.995** que regulamentou a lei 12.596, de 14 de março de 1.995 e dispõe sobre a **política florestal do Estado de Goiás**. Em seu capítulo III, art. 5º, referente às Áreas de Preservação Permanente, considera de preservação permanente, em todo o território do Estado, as florestas e demais formas de vegetação situadas ao longo dos rios ou qualquer curso d'água, desde seu nível mais alto até a largura mínima de 30 (trinta) metros, podendo chegar até 500 (quinhentos) metros, conforme seja a largura da drenagem.

No âmbito municipal a mesma Lei de Zoneamento nº 031 de 1994, que estabelece as ZEIS, denomina as Áreas de Preservação Permanentes como ZPA I (Zona de Proteção Ambiental I). O Artigo 86 considera como APP, as faixas bilaterais e contínuas em torno dos cursos d'água, determinando a largura mínima de 50 metros para todos os córregos, a partir da cota de inundação, e 100 metros para o Rio Meia Ponte, Ribeirão Anicuns e Ribeirão João Leite, desde que sejam preservadas as planícies de inundação e várzeas.

São ainda ZPA's I: áreas circundantes às nascentes (100 metros); faixas circundantes a

lagos e reservatórios artificiais (50 metros); topos de morro e encostas do Mendanha, Santo Antonio, Serrinha e do Além e os que se situam entre a BR 153 e o Ribeirão João Leite (nordeste); encostas superiores a 40% de inclinação; as áreas de florestas identificadas pela Carta de Risco (1991).

4.4.2 Os instrumentos municipais para processos de regularização fundiária

Lei Municipal nº 6.806 de 1989 - Regularização de Parcelamentos

Alterada pela **Lei Municipal nº 6.967 de 1991**

Estabelece as condições especiais para a regularização de parcelamentos irregulares e clandestinos. Seus dispositivos apresentam os requisitos urbanísticos da regularização dos parcelamentos, como: áreas de circulação; áreas verdes; equipamentos públicos e comunitários; área mínima de lotes e infra-estrutura necessária.

Modificação do dispositivo deixa a definição de porcentagem da área para equipamentos comunitários, a critério da Secretaria de Planejamento, conforme análise do caso.

Lei Orgânica Municipal 1990

No artigo 158, no estabelecimento de diretrizes para o desenvolvimento urbano está previsto:

II- urbanização, regularização fundiária e titulação das áreas faveladas e de baixa renda, na forma da lei;

Também o artigo 168, determina:

O Município promoverá, em consonância com sua política urbana e respeitadas as disposições constitucionais e aquelas constantes do Plano Diretor, em colaboração com a União e o Estado e/ ou com recursos próprios, programas de habitação popular, destinados a atender a população carente [...]

III- urbanizar, regularizar e titular as áreas ocupadas por população de baixa renda, passíveis de urbanização.

Constituem-se instrumentos também da **Lei de Zoneamento nº 031 de 1994** e podem

interligar-se aos processos de regularização fundiária de forma complementar:

Transferência do Direito de Construir: Previsto pelo Estatuto da Cidade, a lei municipal anterior já tratava desse instrumento nos artigos 30 ao 33. Conforme visto no capítulo 2, nos aspectos conceituais dos instrumentos, por meio da Transferência do Direito de Construir, o Poder Municipal pode autorizar o proprietário de um terreno de interesse cultural ou histórico a exercer o direito de construir igual a uma vez a área desse terreno em outro local. O mesmo estende-se para proprietários de terrenos doados para fins de habitação de interesse social, equipamentos urbanos e comunitários. A lei não explicita os fins de regularização fundiária, como faz o Estatuto da Cidade, mas usa o termo execução de programa habitacional.

Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU) - Tratado do artigo 34 ao artigo 37, esse instrumento está vinculado à Secretaria de Planejamento Municipal e seus recursos são provenientes, principalmente, da Outorga Onerosa do Direito de Construir, ou Solo Criado, previsto pela mesma lei. Os recursos podem ser aplicados em projetos de proteção ambiental, habitação, equipamentos públicos e comunitários, preferencialmente nas ZEIS, e são administrados por um Conselho Diretor.

Instrumentos contidos no novo Plano Diretor

Em substituição ao PDIG de 1992, o novo Plano Diretor recém-aprovado, Lei Complementar nº 171 de 29 de maio de 2007, estabelece a regularização fundiária como um instrumento da política urbana, e designa outros instrumentos capazes de atuar em seus processos. Estabelece também alguns importantes instrumentos ambientais, promovendo uma inovadora associação entre instrumentos advindos da gestão ambiental, aos instrumentos de caráter tradicionalmente urbanísticos.

Titulo II
CAPITULO 1

[...]

Art 8o [...]

VII – Programa de Regularização Fundiária, que objetiva detalhar e institucionalizar as normas destinadas a nortear a regularização fundiária e a urbanização, com total prioridade à população de baixa renda, nos termos da lei municipal específica e a urbanização dos espaços públicos, com a conseqüente dotação de equipamentos urbanos e comunitários;

CAPÍTULO V

Seção I

Da Promoção da Moradia [...]

IV – a promoção da regularização fundiária e urbanização específica dos assentamentos irregulares da população de baixa renda e sua integração à malha urbana; [...]

XIII – criar a Câmara de Regularização Fundiária para tratar da regularização das Áreas de Especial Interesse Social, como forma de controle das mesmas.

Elaborado sob forte influência do conjunto dos conceitos e diretrizes consolidados pelo Estatuto da Cidade, o Plano Diretor traz em suas concepções básicas preceitos como cidade sustentável, compatibilização do crescimento econômico com a proteção ambiental, e função social da cidade e da propriedade.

Num mesmo capítulo, Das Áreas de Programas Especiais, estabelece nos artigos 130 e 133: a **Área Especial de Interesse Social I**⁵¹ - correspondente às áreas onde se encontram assentadas posses urbanas, que integrarão os programas de regularização fundiária e urbanística- substitui portanto o termo “Zonas” por “Áreas”; e as **Áreas de Programas Especiais de Interesse Ambiental**, compreendendo trechos do território sujeitos a programas de intervenção de natureza ambiental. O programa instituído no inciso I é o programa Macambira-Anicuns, projeto que promove a recuperação de áreas de preservação de dois importantes cursos d’água da capital e a regularização de ocupações de suas margens, que está em andamento há alguns anos e engloba o exemplo de ocupação a ser analisado.

Assim como o Estatuto da Cidade já esboça, a Lei do Plano Diretor promove a associação entre instrumentos advindos da gestão ambiental, aos instrumentos de caráter tradicionalmente urbanísticos. Em Instrumentos Gerais da Política Urbana, para o planejamento, controle, gestão e promoção do desenvolvimento urbano, adota dentre outros (Art. 134):

[...]XXI – regularização fundiária;

XXIV – Estudo de Impacto Ambiental - EIA, Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, Plano de Gestão Ambiental – PGA, Plano de Controle Ambiental – PCA, Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança - EIV, Estudo de Impacto de Trânsito – EIT e Relatório de Impacto de Trânsito - RIT;

XXVII – licenciamento ambiental;

XXVIII – avaliação de impacto ambiental [...]

XXIX – certificação ambiental;

XXX – Termo de Compromisso Ambiental – TCA, Termo de Compromisso

⁵¹A Lei de Zoneamento 031 de 1994 instituiu as ZEIS – Zonas de Especial Interesse Social, após o Plano Diretor de 1992. O Decreto do Executivo Municipal 1.569 de 1995 que regulamentou as ZEIS, determinou a criação da CTUR – Comissão Técnica de Áreas Públicas, órgão responsável pela coordenação geral da regularização de áreas instituídas como ZEIS.

Como instrumentos para a regularização fundiária, o Plano Diretor estabelece no Artigo 164, com base na Constituição Federal, no Estatuto da Cidade e na legislação municipal, a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM), a Usucapião Espacial para Imóveis Urbanos, o Direito de Preempção e assistência técnica, urbanística, jurídica e social gratuita.

A inclusão nos Programas de Habitação de Interesse Social deve ocorrer mediante condições como: ser morador há mais de 2 (dois) anos no Município de Goiânia; não ter renda familiar superior a 5 (cinco) salários mínimos de referência; não ser proprietário de imóveis; não ter sido beneficiado em qualquer outro programa habitacional, promovido pelo Poder Público, seja municipal, estadual ou federal.

O artigo seguinte trata da articulação necessária para processos de regularização entre os diferentes atores envolvidos, “representantes do Ministério Público, do Poder Judiciário, dos Cartórios de Registros, dos Governos Estadual e Municipal, bem como dos grupos sociais envolvidos, visando equacionar e agilizar os processos de regularização fundiária”.

É bastante pertinente, para o tema desta dissertação, realçar dentre os instrumentos apresentados na lei do Plano Diretor, como de gestão ambiental, o Termo de Compromisso Ambiental – TCA: “documento a ser firmado entre os órgãos competentes e pessoas físicas ou jurídicas, resultante da negociação de contrapartidas nos casos de autorização prévia para reflorestamentos e supressão de espécies arbóreas”; observada a Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA nº 369, de 28 de março de 2006. Assim como também é previsto o Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental – TAC, de grande potencial de aplicabilidade a processos de regularização, conforme visto anteriormente, nos aspectos conceituais do instrumento.

Especificamente com relação às Áreas de Preservação Permanentes, o Plano Diretor atual mantém as mesmas determinações da lei de zoneamento. As faixas de proteção dos cursos d’água permanecem idênticas às antecessoras: ZPA I (Zona de Proteção Ambiental I)⁵² estão nas margens de curso d’água, temporários e permanentes, em faixas bilaterais de 50 metros e, para o rio Meia Ponte e os ribeirões João Leite e Anicuns faixas de 100 metros, desde que tais dimensões propiciem a preservação de suas planícies de inundação ou várzeas.

⁵² ZPA II corresponde às Unidades de Conservação, ZPA III às faixas de transição entre as ZPAs II e III e a ZPA IV corresponde aos espaços abertos, praças, parques infantis e esportivos, rótulas do sistema viário.

Dentre os instrumentos da gestão ambiental, destaca-se por sua ligação direta com o tema estudado, o Termo de Compromisso Ambiental (TCA). Seguindo a linha do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), o TCA é um documento, específico do setor ambiental, a ser firmado entre os órgãos competentes e pessoas físicas e jurídicas. Objetiva estabelecer as condições e obrigações perante a autorização de supressão de vegetação em área de preservação permanente, observando a Resolução do CONAMA nº 369 de 2006.

O Plano Diretor atual estabeleceu, de forma reunida, como instrumentos de Regularização Fundiária, quase todos aqueles definidos no Estatuto da Cidade. Alguns já eram existentes no município, tratados por diferentes leis e decretos, outros são apresentados como inovações. Ainda é necessária a regulamentação da maioria deles por ato do Executivo, com prazos máximos a serem obedecidos, conforme o Plano Diretor.

Até algum tempo atrás, algumas lacunas existentes em programas de regularização fundiária se davam, em parte, pela ausência de alguns instrumentos ou pela falta de regulamentação de outros. A inserção dos principais instrumentos, firmados na esfera federal, no novo Plano Diretor supre as necessidades anteriores, no quesito dos instrumentos, e carrega para o município os avanços conquistados que podem significar a realização dos processos de regularização. Também é fator positivo estarem entre esses mesmos instrumentos, classificados como da política urbana, aqueles oriundos da política ambiental, como estudos ambientais, licenciamento, dentre outros. Arrolados juntos, aproximam as esferas urbanística e do meio ambiente e, obviamente, refletem no alcance de resultados concretos para os casos de regularização e as áreas de interesse ambiental.

O quadro a seguir pretende demonstrar, de forma esquemática, a existência de instrumentos municipais relativos ao tema da regularização fundiária, conforme levantados e conceituados no Capítulo 2. Da mesma forma, o segundo quadro estabelece os instrumentos ambientais que podem interligar-se ao processo de regularização fundiária, existentes no novo plano diretor.

	INSTRUMENTO	CONCEITO	EXISTÊNCIA MUNICÍPIO	LEGISLAÇÃO ATUAL	REGULAMENTAÇÃO ANTERIOR	
1	AEIS I - Áreas de Especial Interesse Social (ZEIS)	Corresponde as áreas onde se encontram as posses urbanas que integrarão Programas RF.	SIM	Plano Diretor 2007	Anterior Lei de Zonamento 031/1994 ZEIS I	REG. URBANÍSTICA
2	Usucapião Especial de Imóvel Urbano	Forma de aquisição do direito de propriedade.	SIM	Plano Diretor 2007	-	REGULARIZAÇÃO JURÍDICA
3	CDRU - Concessão de Direito Real de Uso	Concessão de uso da propriedade, diversos fins.	SIM	Plano Diretor 2007	-	
4	Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia	Concessão de uso da propriedade para finalidade de moradia.	SIM	Plano Diretor 2007	-	
5	Doação	Transferência não onerosa da propriedade da área.	SIM	-	JÁ UTILIZADO	
6	Cessão de Posse	Permite loteamento popular em área que esteja em processo de desapropriação.	NÃO	-	-	
7	Título de Compra e Venda	Transferência onerosa da propriedade da área.	NÃO	-	-	

(Continua)

	INSTRUMENTO	CONCEITO	EXISTÊNCIA MUNICÍPIO	LEGISLAÇÃO ATUAL	REGULAMENTAÇÃO ANTERIOR	
8	Desapropriação para fins de reforma urbana	Transferência da propriedade, pelo processo da desapropriação, para atender demanda.	SIM	Plano Diretor 2007	-	AQUISIÇÃO DE ÁREAS PARA REGULARIZAÇÃO
9	Direito de Superfície	Direito de usar ou edificar sobre a propriedade de outro.	SIM	Plano Diretor 2007	-	
10	Direito de Preempção	Preferência do Poder Público de adquirir áreas para atender demandas sociais ou ambientais.	SIM	Plano Diretor 2007	-	
11	Transferência do Direito de Construir	Autoriza o direito de construir em outra área, que não a de propriedade original.	SIM	Plano Diretor 2007	Anterior Lei de Zonamento 031/1994 ZEIS I	
12	Operações Urbanas Consorciadas	Conjunto de medidas e intervenções que visam melhorias urbanísticas, ambientais. Poder Público e outros atores.	SIM	Plano Diretor 2007	-	AÇÕES CONJUNTAS DA REGULARIZAÇÃO
13	Inquérito Civil e Ação Civil Pública	Instrumentos do Ministério Público voltados para a proteção dos interesses difusos.	-	-	-	
14	TAC - Termo de Ajustamento de Conduta	Compromisso tratado no âmbito do Inquérito Civil.	SIM	Plano Diretor 2007	-	
15	Lei de Parcelamento do Solo	Lei Federal que estabelece normas para loteamentos.	-	-	-	

Quadro 6 - Instrumentos de Regularização Fundiária existentes no município.

	INSTRUMENTO	EXISTÊNCIA MUNICÍPIO	LEGISLAÇÃO ATUAL	REGULAMENTAÇÃO ANTERIOR	INSTRUMENTOS AMBIENTAIS
1	Área de Preservação Permanente	SIM	Plano Diretor 2007 ZPA I	Lei de Zoneamento 031/1994 ZPA I	
2	Estudo de Impacto Ambiental	SIM	Plano Diretor 2007	–	
3	Licenciamento Ambiental	SIM	Plano Diretor 2007	–	
4	Avaliação de Impacto Ambiental	SIM	Plano Diretor 2007	–	
5	Certificação Ambiental	SIM	Plano Diretor 2007	–	
6	Termo de Compromisso Ambien- tal	SIM	Plano Diretor 2007	–	
7	Padrões de Qualidade Ambiental	SIM	Plano Diretor 2007	–	
8	Relatório de Qualidade do Meio Ambiente	SIM	Plano Diretor 2007	–	

Quadro 7- Instrumentos ambientais ligados ao tema existentes no município.

4.5 A OCUPAÇÃO VILA RORIZ

4.5.1 Apresentação da ocupação

A Vila Roriz é o nome popular de uma ocupação ilegal de baixa renda assentada sobre as margens do encontro das águas do ribeirão Anicuns com o rio Meia Ponte, portanto situada sobre as APP desses cursos d'água. A área de posse é resultada do crescimento desordenado de um loteamento para população de baixa renda, denominado Setor Urias Magalhães II, que foi implantado pelo poder municipal, no ano de 1987, em local desfavorável para construções: nas planícies de inundação do rio e do córrego.

O assentamento serviu para abrigar pessoas que ocupavam trechos da malha viária das proximidades, onde posteriormente seria aberta a continuação de um dos principais eixos da capital, a Avenida Goiás Norte. O loteamento foi implantado inicialmente com três ruas perpendiculares ao Rio Meia Ponte. Desde então foi iniciado o processo de expansão informal rumo às margens do Meia Ponte e no sentido do ribeirão Anicuns.

A criação do loteamento Urias II, ou Vila Roriz, deu-se a revelia da legislação e foi contrária às orientações técnicas dos órgãos municipais competentes. A decisão do então prefeito-interventor, mesmo assim, seguiu adiante, com aterro desapropriado e infra-estrutura dentro dos limites das áreas de proteção (APP), abertura das vias e demais obras, reforçando a linha das políticas habitacionais de interesses eleitoreiros, altamente prejudiciais ao meio ambiente, ao desenvolvimento urbano e, especialmente nesse caso, à população ocupante.

A figura seguinte mostra parte do levantamento no local. É possível verificar o núcleo original que são as três quadras do lado esquerdo. A planta faz parte dos projetos de levantamento cadastral, realizado pela Secretaria de Planejamento para o processo de regularização fundiária e projetos iniciais de reurbanização.

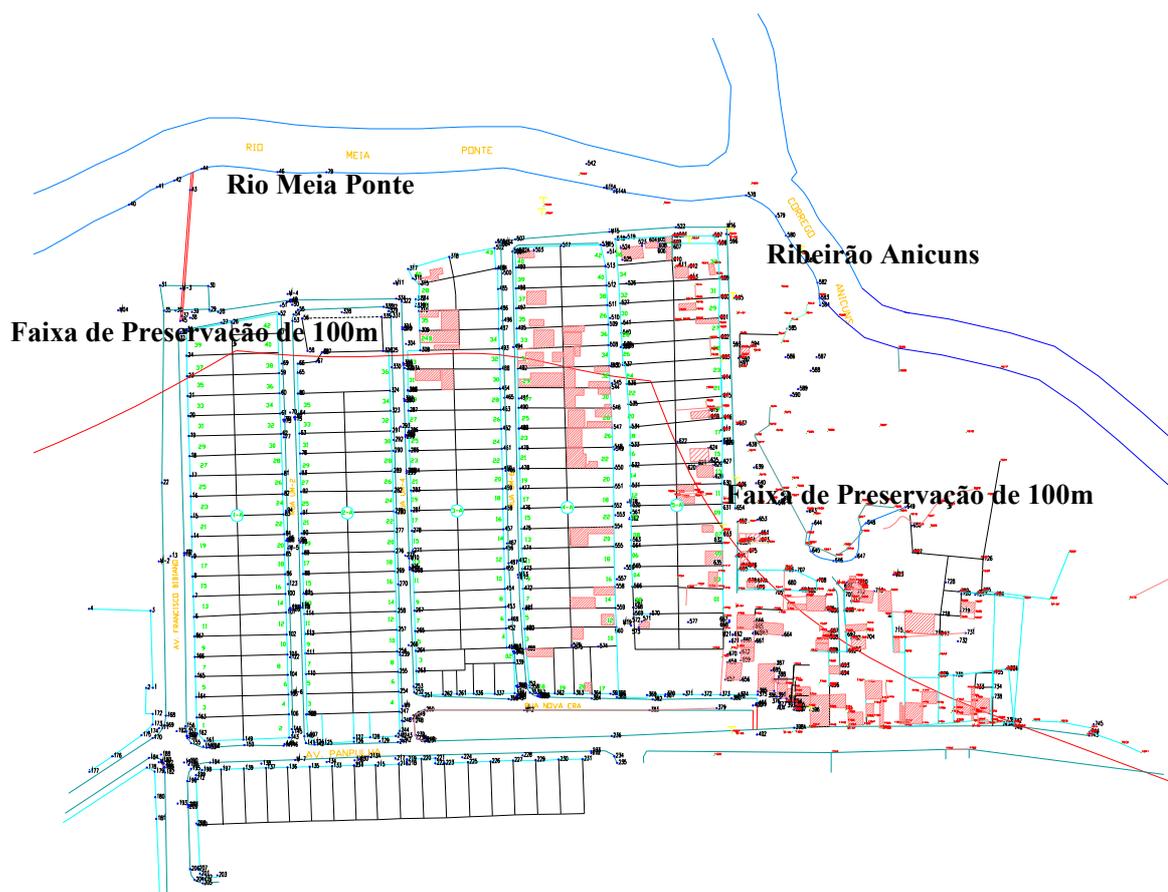


Figura 4 – Levantamento da Ocupação. Arquivo de desenho – SEPLAM – Acessória Técnica de Regularização Urbana.

Pode-se considerar que o perfil de ocupação consolidado na Vila Roriz está alinhado com o desenvolvimento deste trabalho e apto para ser tomado como objeto de estudo de exemplo, devido aos seguintes aspectos:

1. Trata-se de uma ocupação de população de baixa renda e em desacordo com a legislação urbanística e ambiental. O loteamento promovido pelo poder municipal, assim como a disseminação das construções informais em seu entorno, ocorreu na segunda metade da década de 1980, sendo então posterior à legislação municipal que instituiu APP de 100 metros na área e é também anterior à aprovação do Estatuto da Cidade, da regulamentação de seus instrumentos de regularização fundiária.

2. Além da irregularidade da ocupação sobre as APP dos dois cursos d'água, o local é sujeito à inundações sazonais. O assentamento é classificado como área de risco pelo município, dentre as áreas inundáveis. Paralelamente, são também conhecidos os desgastes sofridos por ambos os rios na região da ocupação, como assoreamento, entulhos e resíduos encaminhados ao leito, poluição das águas, dentre outros impactos ambientais que serão melhor explorados em item a seguir. Portanto, os impactos negativos da ocupação nessa área frágil estão tanto para a população, na forma dos riscos individuais, quanto para o meio natural, na forma dos riscos ambientais.

3. O processo de regularização fundiária de todo o assentamento foi iniciado. As duas primeiras quadras estão nos estágios avançados do processo, restando a etapa da titulação dos lotes. Foi implantada a infra-estrutura necessária e foi recebida a licença ambiental pelo órgão responsável, que possibilitou a redução da faixa de preservação da ZPA I de 100 metros para 85 metros, que será explicitado adiante. As demais quadras configuram uma situação de impasse, justamente onde estão as condições mais precárias das habitações e onde há maior quantidade de área ocupada sobre a ZPA I. Já houve algum procedimento de desadensamento e remoção, mas nenhuma ação de recuperação ambiental foi realizada.

4. Através da apresentação do exemplo é possível verificar a aplicabilidade dos instrumentos afetos ao assunto e suas interações ou articulações, sobre a situação específica que se configura no local.



Imagem 1 - Do início dos anos 2000, mostra a vista aérea das quadras sobre a APP, que seguiram o desenho da ocupação original e algumas unidades próximas aos cursos d'água.
Fonte: COMOB.

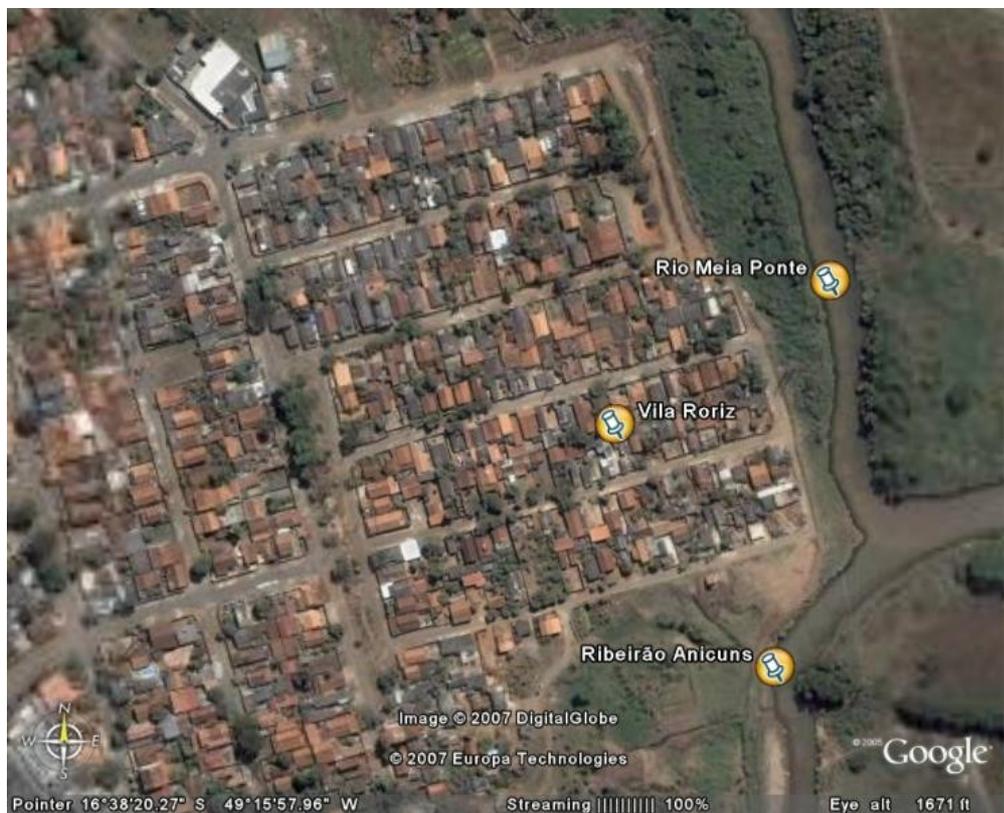


Imagem 2 - Mais atual mostra a remoção das ocupações mais próximas da beira d'água.

Fonte: Google Earth <earth.google.com/intl/pt/>

4.5.2 A Vila Roriz versus a legislação

No que diz respeito a alguns quesitos técnicos de urbanização, é possível observar, através do sistema viário, dimensões, disposição das quadras e lotes, que o desenho urbano implantado nas quadras iniciais da Vila Roriz (ou Urias II) segue os parâmetros do loteamento adjacente e regular Urias I. Isso significa que o núcleo original obedeceu, em alguma medida, incisos da Lei de Parcelamento nº 6.766. A expansão do loteamento em parte acompanhou a disposição das quadras iniciais, aspecto que deixa de existir na acomodação das habitações que passaram a avançar para mais próximo do córrego Anicuns.

Em outros tantos dispositivos, o loteamento promovido diverge da Lei Federal, que não permite parcelar em terrenos alagadiços, sujeitos à inundação, ou naqueles cuja função é a preservação ecológica. Não se pretende, neste trabalho, aprofundar a análise ou investigar as ilicitudes do ato do parcelamento original da Vila Roriz, pelo poder municipal. Ocorre que, para elucidar a situação de ocupação irregular   necessário abordar algumas questões advindas da implantação do assentamento.

Pode ter amparado, em parte, a postura do poder municipal em impor o loteamento⁵³, a lei que vigorava desde 1983, a Lei Municipal n  6.063, que inaugurou o estabelecimento das condições especiais para aprovação de loteamentos para população de baixa renda. No artigo 1  a lei possibilita a aprovação do parcelamento de interesse social pelo prefeito (e inclusive pelo poder estadual), em conformidade com a Lei n  6.766, passando ao largo, se necessário, das normas municipais. São palavras do texto da lei:

Art. 1  - Fica o Chefe do Poder Executivo Municipal autorizado a aprovar, por ato próprio, parcelamento destinado à urbanização específica, conforme prevê o inciso II, do artigo 4 , da Lei Federal n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979, sendo dispensada a aplicação, quando for o caso, das disposições da legislação municipal pertinente.

Parágrafo  nico - Para efeito desta lei, entende-se por urbanização específica os empreendimentos que se destinam ao assentamento de população de baixa renda, com predominante interesse social, e cuja competência exclusiva de promoção e execução   do Poder Público Estadual ou Municipal.

Portanto, de forma dúbia, a mesma lei determina no artigo 4 , o acompanhamento do órgão municipal competente para a aprovação do loteamento, que deveria analisar o projeto urbanístico quanto ao cumprimento e adequação   legislação permanente. De qualquer

⁵³ Não são o caso da Vila Roriz ocorreu   revela da legislação municipal. Existem outros exemplos, inclusive promovidos pelo Estado, como o caso de bairros na Região Noroeste de Goiânia, segundo Moysés (2001, 2002).

maneira, e conforme já visto, se ficou legada a segundo plano a lei municipal, mesmo o cumprimento da lei federal deixou a desejar, principalmente no que concerne às condições de habitabilidade do local, sujeito a inundações, e à restrição da proteção ambiental.

Quando da implantação da Vila Roriz, vigorava a Lei de Zoneamento nº 5.735 de 1980, anterior à lei de zoneamento atual, que já estabelecia as faixas bilaterais de 100 metros para o rio Meia Ponte, ribeirão Anicuns e ribeirão João Leite. Essa lei apresentava o termo ZVP ou Zona Verde de Proteção correspondente às APP ou a ZPA I, denominação local adotada pela lei de zoneamento seguinte, nº 031 de 1994. O Plano Diretor, aprovado em maio do corrente ano, manteve idênticas exigências para as faixas de APP de 100 metros para o rio Meia Ponte e para o ribeirão Anicuns.

Em resumo, a área em questão que abrange a ocupação estudada trata-se de Área de Preservação Permanente estabelecida pelas normas ambientais e prevista pela regulação urbanística municipal. Conforme a Lei 4771, Código Florestal e a Resolução do CONAMA 303 (normas federais), o rio Meia Ponte e ribeirão Anicuns enquadram-se na categoria dos cursos d'água entre 10 a 50 metros de largura, devendo ter faixas de proteção de 50 metros. Observa-se que esses instrumentos determinam a previsão das faixas de preservação a partir das cotas mais altas. No âmbito municipal, as leis de zoneamento e do plano diretor consideram as faixas de proteção dos córregos como zonas impróprias ao parcelamento, em restrição ampliada com relação à norma federal através das medidas da APP dos dois cursos d'água de 100 metros.

É importante mencionar que a lei de zoneamento, teve amparo técnico do instrumento da Carta de Risco elaborada para o município em 1991, precedendo também o Plano Diretor de 1992. O instrumento considera a planície das bordas do Meio Ponte na região⁵⁴, imprópria à ocupação- “terreno baixo e plano (0 a 10% de declividade), sujeito à inundações periódicas e com baixa capacidade de suporte”- e aponta como necessária a recuperação do ecossistema com a reconstituição da vegetação devastada.

⁵⁴ A Carta de Risco designa para a região da Vila Roriz em sua legenda as denominações “ IV c” para a região ampla que engloba os Setores Urias Magalhães I e II e Gentil Meirelles- “aptos a ocupação mediante estudos especiais e obras e medidas de drenagem, contenção e proteção superficial implantadas”; e “ Ia” para a borda do Meia Ponte e “II” para o fundo de vale do ribeirão Anicuns.

4.5.3 Quanto aos impactos sócio-ambientais da ocupação Vila Roriz

Conforme visto no capítulo anterior, as ocupações irregulares, consolidadas sobre as APP, fazem emergir a discussão em torno das denominadas situações de risco, também tratadas naquele capítulo. Foi constatado que são recorrentes nos instrumentos analisados as restrições para regularização fundiária, em áreas que representem riscos aos ocupantes. Instrumentos capazes de regularizar colocam, como fator impeditivo aos processos, as situações que envolvem risco à vida ou à saúde dos ocupantes.

De maneira menos restritiva, os instrumentos também induzem, uns mais que outros, à necessidade do conhecimento das fragilidades ambientais, antes das tomadas de decisão nos processos de regularização.

Dessa forma, explorar as implicações decorrentes da ocupação - seja no âmbito dos riscos individuais ou impactos sociais, seja no âmbito dos impactos ambientais - antes de serem o caminho mais coerente para as tomadas de decisão, são pré-requisitos para a elaboração dos planos de regularização e para a aplicação dos instrumentos.



Imagem 3 – Aterro. Fonte: Bernardo Cristóvão Cunha (2000).

O assentamento em análise envolve uma área de quase 140.000 m² dos quais, em cálculo aproximado, baseado nas plantas dos estudos da secretaria responsável, perto de 90.000 m² recebem as habitações e vias públicas e o restante corresponde à parte das duas APP ainda não ocupada. Segundo os dados da COMOB (2002) são 228 unidades

habitacionais (cadastradas) e uma população estimada de 1.140 pessoas, servidas por alguns itens de infra-estrutura, como por exemplo, a rede de esgoto, que não atende à maioria dos imóveis.

O maior impacto visível para a população ocupante são as inundações dos períodos das cheias, conseqüentes, de forma mais expressiva, da tomada da planície pelo ribeirão Anicuns. A situação emergencial fica por conta das perdas materiais, no risco de perdas de vidas ou na epidemia de parasitoses e outras doenças proliferadas pela água contaminada (todos como riscos individuais). O fato, invariavelmente, torna-se o ponto focal dos problemas da ocupação e adquire contornos de prioridade, não sem razão, mas que desvia os esforços necessários de maiores investigações sobre as questões ambientais, de ações de recuperação, de prevenção e de impedimento da piora da situação.

Está além das pretensões deste trabalho apresentar a análise sobre os impactos sócio-ambientais de forma detalhada. Portanto, diante da inter-relação existente entre os instrumentos de regularização, capazes de atuar em APP, e as diversas situações de riscos, torna-se importante expor, ainda que de forma sucinta, as principais conseqüências para os ocupantes e para o meio natural, da ocupação em destaque. Para tanto, a pesquisa tomou como base, além das informações dos órgãos municipais, o trabalho desenvolvido por Bernardo Cristóvão C. Cunha (2000), em dissertação de mestrado, sobre os impactos sócio-ambientais decorrentes da ocupação da planície de inundação do ribeirão Anicuns, com ênfase na Vila Roriz.

Os cursos d'água comprometidos pela ocupação

O ribeirão Anicuns nasce a sudeste do município, deságua no rio Meia-Ponte no centro-norte (na Vila Roriz) e sofre a pressão da urbanização em toda a sua extensão. Recebe junto da contribuição dos córregos, que drenam as áreas mais densas da cidade, a diluição de esgotos de toda natureza. O autor realça como principais causas da contaminação das águas, de forma geral, além da grande quantidade de efluentes, inclusive industriais, o significativo uso de agroquímicos nos pontos concentrados de produção de hortaliças. O ribeirão vem ainda sofrendo, nos últimos 20 anos, processo de variação de suas margens, através do estrangulamento causado pelas erosões e assoreamentos. Contribuem para o fato, segundo Cunha (2000), os desmatamentos, os aterros e as ocupações das margens.

Muito parecido é o processo sofrido pelo rio Meia Ponte, cuja legislação de proteção

não é suficiente para evitar os desgastes e a deterioração causados pela urbanização. Seu vale abriga quase 30 áreas de posse e mais de 8.000 habitantes em condições precárias.



Imagem 4 - o rio Meia Ponte em ponto afastado da malha urbana. Fonte: Google Earth.



Imagem 5 - o rio Meia Ponte e uma ocupação irregular em suas margens. Fonte: COMOB.

Conforme os estudos disponíveis, pode-se enumerar como principais, os seguintes impactos decorrentes da ocupação:

O aterro sobre o depósito de resíduos existente

As obras da implantação do núcleo original da Vila Roriz foram iniciadas a partir de um grande aterro das planícies dos dois rios. Segundo Cunha (2000, p.39), esse foi o fator desencadeante da maior parte dos impactos negativos. Como agravante, o aterro foi executado sobre depósito de sedimentos que se acumularam ao longo do tempo no local, o denominado depósito tecnogênico.

Como ocorre em outros fundos de vales do município, o mau planejamento de captação e encaminhamento das águas pluviais (ou a total ausência) faz com que sejam transportados resíduos naturais - solos, cascalho, pedras, restos orgânicos - e resíduos produzidos pelo homem, que se acumulam nas planícies de inundação ou são levados aos leitos.

O aterramento que precedeu o loteamento na Vila Roriz, foi executado sobre a base compactada de sedimentos sem que houvesse um planejamento de seleção, triagem ou qualquer limpeza no terreno. O trabalho de compactação e aterro de forma improvisada gera terrenos instáveis, fato que combinado com a ausência de captação pluvial (galerias, curvas de nível, terraços ou poços de infiltração) ocasiona deslizamentos, desmoronamentos e o encaminhamento dos sedimentos aos leitos.

Cunha (2000), em sua pesquisa, confirma por estudos no terreno o perfil dos sedimentos encontrados:

Forma-se, então, uma espessa coluna de depósitos tecnogênicos construídos, cujos constituintes composicionais são os seguintes, dentre outros: madeiras, artefatos industriais diversos como armários, camas, sofás, fogões. Encontram-se restos de construção civil, pneus velhos, ferros diversos, fragmentos de couro, trapos de pano, matéria orgânica, galhos de árvores, terra inservível à construção civil e, não raro, lixo doméstico e até hospitalar (seringas).Esses depósitos, extremamente mal classificados e mal selecionados, podem alcançar 4 (quatro) metros de espessura (CUNHA, 2000, p. 136).

O extravasamento das águas e as enxurradas

Após o loteamento executado o fato permaneceu devido, primeiramente, à ineficácia da cota adotada para o aterro, que não impediu que o extravasamento das águas atingisse partes do loteamento; e segundo, devido ao mau dimensionamento das galerias pluviais e à ausência de outras estratégias que poderiam minimizar o impacto das enxurradas vindas das áreas superiores (principalmente do setor Urias I), como por exemplo, o próprio desenho urbano. As ruas foram abertas no sentido da declividade do fundo de vale, passando a receber o volume de água com os sedimentos que ficam ali depositados.

É possível depreender, então, que os problemas deflagrados pelas águas pluviais dividem-se entre o volume advindo dos terrenos superiores (enxurradas) e entre o extravasamento, principalmente do Anicuns (enchentes).

Com relação às enchentes, a fração do assentamento mais atingida é a que se localiza nas proximidades das margens (grande parte do crescimento informal). Alguns diques foram executados, mas são ineficientes para se evitar o transbordamento do ribeirão.

Resultante das enchentes e enxurradas, o acúmulo de resíduos gera impacto tanto sobre a saúde da população, pois se torna lugar propício de reprodução de vetores de doenças, quanto sobre o meio ambiente, porque os resíduos tendem a se encaminhar também para as bordas e para os leitos do rio e do ribeirão.

A deposição de sedimentos

Cunha (2000, p.183) avalia que a rapidez do processo de deposição de sedimentos como ocorre no local - acima dos processos naturais e acelerados pela ausência da vegetação e pela impermeabilização dos solos - é um impacto resultante da ação humana de uso e ocupação do solo, principalmente. Foi tomada como base uma pesquisa experimental de 1983, cuja espessura anual de deposição de sedimentos, em área de pouca ou nenhuma ação humana, fica em torno de 0,34 cm. A pesquisa de Cunha demonstra, no entorno da Vila Roriz, a deposição de sedimentos em média anual de altura de 23,33 cm. Muito acima da faixa anual de referência.

Logicamente a alteração drástica da qualidade do terreno das margens (área que deveria proteger o recurso natural) pode configurar-se como um impacto diretamente relacionado com os desgastes sofridos pelos cursos d'água (recurso natural que deveria ser

protegido pelas margens). Portanto, a pesquisa não detalha a relação do grau de comprometimento dos cursos d'água Anicuns e Meia Ponte com o depósito sedimentar acelerado. Também não observa se a característica do terreno mais plano (planície) favorece a proteção das águas, uma vez que a característica topográfica amena dificulta, em parte, o encaminhamento dos sedimentos para o rio, conforme visto no Capítulo 3.

O desmatamento e as variações do ribeirão

Outra contribuição destacada na pesquisa é a análise, por imagens de satélite, de diferentes épocas, das variações da paisagem ao longo do tempo. Cunha (2000) propõe a avaliação da redução da vegetação e dos grupos de matas remanescentes - como indicadora do processo de antropização da área e seu entorno - conjuntamente com a avaliação das variações do leito dos córregos, para constatar se tais variações ocorreram de forma natural, ou se foram pressionadas pela ocupação do solo próximo.

O estudo, que apresenta apenas as variações do ribeirão Anicuns, sugere como causa principal a deposição de sedimentos acelerada, em velocidade maior que o processo natural, resultante da retirada da vegetação remanescente, que por sua vez gera a exposição dos solos e os processos erosivos bastante incidentes no local.

É possível depreender do conjunto dos principais impactos da ocupação estudada, que os mesmos distribuem-se de forma igualitária, tanto para o meio natural quanto para os ocupantes. Listados nas duas colunas propostas da ilustração acima, dividem-se quase em mesmo número e estabelecem tanto o cenário do risco ambiental quanto o cenário do risco individual. Outra observação relevante diz respeito à interdependência entre os impactos, que estabelecem relações de causa e efeito uns com os outros, como se pretendeu mostrar com fluxograma também da ilustração a seguir:

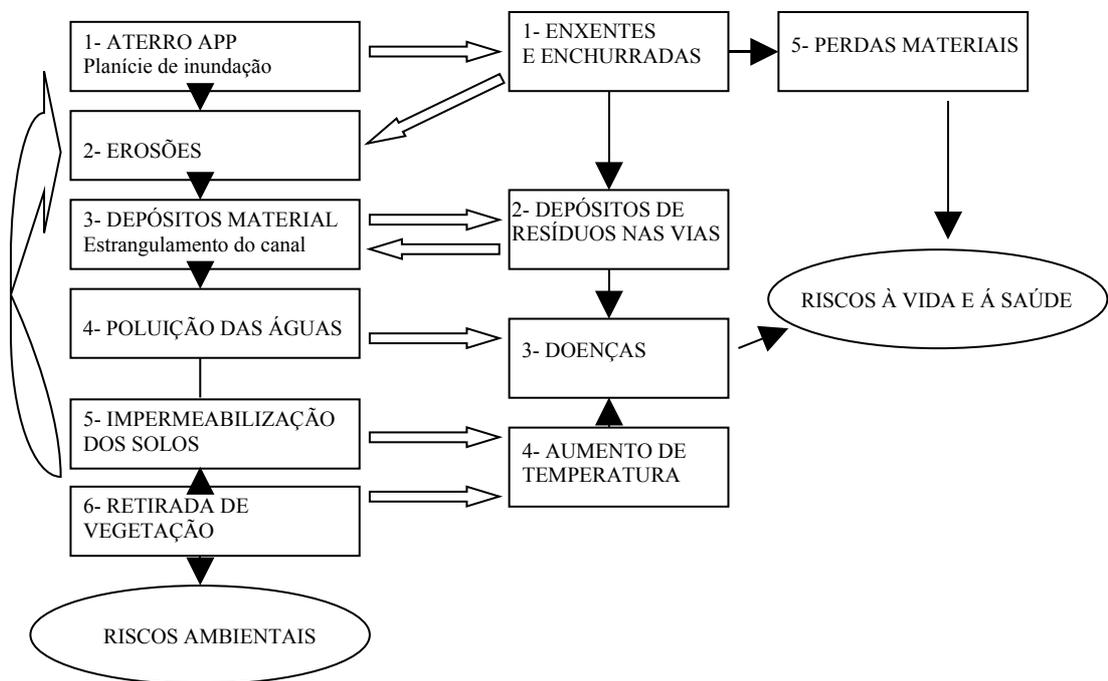


Figura 5-Principais impactos negativos da ocupação.

Dessas considerações abstrai-se e comprova-se o entendimento de que é imprescindível a atuação de forma multidisciplinar e global sobre os problemas conseqüentes da ocupação, seja pelo caminho da regularização fundiária integral, seja pelo desadensamento e remoção de parte da população (não se considera a remoção completa porque duas quadras já estão nas etapas finais da regularização fundiária).

É justamente nesse quesito, que representa um significativo avanço o novo instrumento do CONAMA, introduzido pela Resolução nº 369 de 2006, ao estabelecer a necessidade do “*Plano de Regularização Fundiária Sustentável*”. As condições instituídas para esses planos vão além da complementação da infra-estrutura básica e requerem estudos, projetos, medidas e licença. A aplicabilidade desse instrumento e de outros instrumentos necessários será avaliada em item seguinte à análise do processo de regularização de parte da ocupação.

4.5.4 A Regularização Fundiária realizada e a área de posse que permanece

O projeto urbanístico da regularização fundiária

O processo de regularização fundiária envolve um projeto de urbanização para área de 29.501,72 m², distribuídos em duas quadras, 76 lotes, um equipamento urbano público, sistema viário e a área de preservação permanente reduzida.

As duas quadras que receberam o projeto urbanístico e enquadraram-se no processo de regularização fundiária, quadras 1 A e 2 A, correspondem ao núcleo original do assentamento promovido pela prefeitura, que seguiu o desenho urbano do parcelamento regular adjacente-Setor Urias I-, como citado anteriormente. O projeto urbanístico atual para a regularização, em boa parte, formalizou o loteamento existente e, em alguns aspectos, teve de adequá-lo às premissas legais.

A iniciativa de regularização fundiária nesse assentamento foi provocada por um movimento insistente de moradores que, segundo relatos dos técnicos das secretarias, trilhou o caminho da cobrança política. Apesar de ser uma das maiores ocupações ilegais do município em termos de números de imóveis e população, o impulso inicial das ações de regularização da Vila Roriz ocorreu por via da pressão política.

A individualização dos lotes, no caso dessas duas quadras, não constituiu um problema. Os terrenos tiveram área final de 275 m² na maioria dos casos, num padrão de 11m por 25m. A lei federal 6.766 exige área mínima de 125m², enquanto a lei municipal (nº 6.806/89) requer 360 m² com frente mínima de 12m. Limites que podem ser adaptados ao assentamento consolidado perante o estabelecimento das ZEIS III, conforme o decreto nº 1.596 de 1995 – área mínima de 200 m².

As áreas públicas somam 8.411,86 m², distribuídas no sistema viário, creche e APP remanescente (ZPA I), representando 28,51%. A lei municipal estabelece porcentagem mínima de 35%, que foi reduzida para viabilizar a regularização do parcelamento.

As duas quadras 1-A e 2-A do loteamento Urias Magalhães II, foram aprovadas através do Decreto nº 3.196, de 01 de dezembro de 2003, conforme o projeto acima descrito. O decreto estabelece para o parcelamento, em conformidade com a Lei de Zoneamento nº 031, as seguintes zonas de uso: Zona Mista de Baixa Densidade (ZM-BD) – onde deve-se manter a característica de baixa densidade, horizontalidade e permite-se co-existência de uso residencial e comercial de pequeno porte; Zona de Proteção Ambiental III (ZPA III) –

transição entre APP (ZPA I) e a ZM- BD, onde admite-se tipos de uso como o residencial e comércio local, mediante algumas restrições de construções; e ZPA I, referente à APP, onde não é admitido nenhum tipo de construção.

As duas quadras localizam-se em parte sobre a área de preservação permanente de 100 metros do rio Meia Ponte. O decreto de regularização do loteamento (Anexo 1) foi precedido por um parecer técnico do órgão licenciador competente municipal (SEMMA), favorável à redução da faixa de proteção da ZPA I (APP) do Meia Ponte (Anexo 2). O documento da licença ambiental – licença de instalação- foi expedido em data posterior ao decreto de aprovação do loteamento (Anexo 3). O processo do licenciamento será visto em item adiante.

Figura 6 - Projeto de regularização urbanística. Fonte: SEPLAM.



Os instrumentos (urbanístico e jurídico) utilizados no processo da regularização

Com base na Lei Federal de Parcelamento Urbano (nº 6.766/79) e seu Artigo 40, são responsabilidade do poder municipal as devidas providências para a regularização de loteamentos cujos loteadores não cumpriram com as obrigações legais. A particularidade nesse caso é que as duas quadras em questão foram promovidas pela própria prefeitura, através da execução de aterro impróprio, abertura de vias e permissão para ocupação pelos primeiros moradores (alguns transferidos de outro local), conforme visto anteriormente.

Com relação ao instrumento municipal utilizado para a urbanização, as duas quadras foram enquadradas como ZEIS III (Zona de Especial Interesse Social III), conforme a Lei Municipal de Zoneamento nº031/94 e conforme o Decreto nº 1.569/95:

Art. 55 - As Zonas Especiais de Interesse Social compreendem:
III -Zona Especial de Interesse Social III, correspondente às glebas sujeitas à incidência de uma política habitacional de âmbito municipal, que viabilize o acesso a moradia à camada da população de menor poder aquisitivo [...].

O procedimento da titulação dos lotes ficou incompleto. O processo de regularização urbanística do assentamento foi sacramentado no final de um período de gestão e a troca de governo gerou a descontinuidade dos processos, contribuindo com os números pífios de lotes efetivamente titulados por regularização fundiária. O registro cartorial das duas quadras após a regularização urbanística, foi realizado com a peculiaridade de ter sido empreendido por um morador, mas a escrituração individual dos lotes se deu apenas nesse único caso.

O Decreto das ZEIS (nº1.569) determina a utilização da Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) para as áreas públicas municipais declaradas ZEIS e veda a aplicação da Doação. O Artigo 41 estabelece as condições para a outorga de CDRU, dentre elas, a modalidade onerosa e contratual do instrumento e a impossibilidade do benefício para o ocupante proprietário de qualquer outro imóvel.

As duas condições citadas colocam-se como os maiores obstáculos para a realização da escrituração, uma vez que os ocupantes estão em maioria (59,99%) no perfil considerado de baixa renda (CUNHA, 2000, p.214) e os custos e taxas para titulação ainda são altos. Outra questão é que alguns ocupantes transferidos para a Vila Roriz, eram proprietários de imóveis; na região em que foi aberta a continuação da Avenida Goiás, a situação não foi esclarecida no âmbito dos registros públicos e impossibilita a aplicação da CDRU nesses casos.

O Licenciamento ambiental

O órgão licenciador no caso estudado foi a Agência Municipal do Meio Ambiente (AMMA), antes denominada SEMMA, que responde pelas licenças de loteamentos do município e atende aos requisitos estabelecidos no artigo 20, pela Resolução nº 237 do CONAMA⁵⁵.

Portanto, não se pode deixar de observar que o artigo 5º da mesma Resolução delega ao órgão ambiental **estadual** o licenciamento de empreendimentos localizados, ou atividades desenvolvidas em APP, após considerar o exame técnico exercido a nível municipal. Em contrapartida, a Medida provisória nº 2.166-67/2001 e a Resolução nº 369/2006, essa mais atual, em seu Artigo 4º, valida o órgão municipal para autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em APP, desde que o ente federado possua Conselho de Meio Ambiente deliberativo e Plano Diretor ou Lei de Diretrizes Urbanas.

Precedeu a licença ambiental, a emissão de um parecer favorável do órgão (Anexo 2), em data anterior ao decreto de aprovação do loteamento, sustentado pelas seguintes ponderações: (i) há redes de infra-estrutura consideradas básicas, como água, energia elétrica, esgoto sanitário e asfalto; (ii) o laudo técnico anotado no CREA, atesta a condição sanitária suportável e a eficácia do dique de proteção executado contra o extravasamento do Meia Ponte; (iii) essas quadras, em particular, não sofrem inundações.

O mesmo parecer considera o afastamento de 85 metros, que teria sido apresentado em projeto, próximo do mínimo recomendado de 100 metros, justificando assim a aprovação da redução da faixa de APP. Há uma diferença, entre o afastamento atestado pelo órgão e o afastamento verificado no projeto, de aproximadamente 15 metros. As ruas em alça que contornam as quadras, aspecto positivo do desenho urbano por dificultar o avanço da ocupação no sentido da margem do rio, afastam-se do limite do rio por volta de 70 metros.

A agência municipal expediu a Licença de Instalação do loteamento (LI), em 20 de abril de 2004 (Anexo 3). Destaca-se que a data é posterior ao decreto municipal de aprovação do projeto de urbanização. As exigências estabelecidas pelo documento são de conteúdo genérico, impostas de forma geral aos casos licenciados, tais como obediência ao projeto aprovado, atendimento dos índices normatizados de áreas públicas e verdes, dentre outros.

Nesse caso da Licença de Instalação do loteamento em questão, não foram

⁵⁵ O Artigo 20 determina que “Os entes federados, para exercerem suas competências licenciatórias, deverão ter implantados os conselhos de meio ambiente, com caráter deliberativo e, ainda, possuírem em seus quadros, ou a sua disposição, profissionais legalmente habilitados”.

determinadas condições, restrições ou medidas de controle ambiental específicas, conforme define a Resolução 237 do CONAMA sobre a licença ambiental. Conforme a Resolução, Artigo 1º:

II - licença ambiental: ato administrativo pelo qual **o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas** pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental (grifo do trabalho).

No Artigo 8º, determina:

II - Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, **incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes** da qual constituem motivo determinante (grifo do trabalho).

Constata-se então na prática, através deste estudo de exemplo no que tange à regularização fundiária realizada em parte da ocupação, que o procedimento de licenciamento dentro do processo, foi em maior medida um cumpridor de etapa exigida pela legislação do que um instrumento de proteção ou recuperação ambiental. As preocupações expressas no Parecer Técnico sucedido pela Licença Ambiental, permaneceram em torno da largura da faixa de proteção do rio, justificando sua redução perante um laudo técnico de engenharia e dos riscos para a população (aterro, inundação).

Até a resolução nº369 de 2006, nos instrumentos referentes aos estudos de impactos ambientais e licenciamento (mais especificamente as Resoluções nº001 e nº237) não eram tratadas as questões relativas às ocupações ilegais, muito menos aspectos de regularização fundiária. Fato que explica, em parte, a falta de habilidade, ilustrada com esse exemplo, em proposição de medidas e ações que efetivamente representem a proteção ambiental para o caso específico e para seus problemas em particular.

Medidas e procedimentos não tratados na Licença Ambiental nem contemplados no projeto de urbanização ou no plano de regularização significam um retrocesso para a regularização fundiária, hoje tão divulgada como processo multidisciplinar.

Na tentativa de aproximar o discurso da prática, para o caso estudado, parece coerente apontar a falta, no mínimo, de técnicas alternativas para os problemas conhecidos decorrentes das águas pluviais que, como se sabe, causam deposição de sedimentos e resíduos a jusante; o

tratamento de diferenciado dos aspectos tangentes às taxas de permeabilidade, nas áreas comuns (vias, calçadas) ou em terrenos individuais; a proposição de ações de recuperação, conservação e manutenção da APP remanescente.

A necessária revisão da aplicação da largura das faixas de preservação em APP, como visto anteriormente, pode articular-se ao processo de regularização fundiária, no sentido de viabilizá-lo, como ocorreu no exemplo analisado. Portanto, é primordial que a autorização de intervenção em APP seja antecedida e amparada por estudo ambiental aprofundado e acompanhada pelo estabelecimento de medidas ambientais de caráter mitigador e compensatório.

Com relação ao processo regularizatório realizado em parte do assentamento, propõe-se a verificação da aplicação e utilização de instrumentos:

1º) Estabelecimento das ZEIS III Decreto Municipal nº 1.569

Projeto Urbanístico: Quase não houve modificação do que havia no local. Desenho urbano de subdivisão dos lotes, área comum, sistema viário. Necessidade de flexibilização de normas como a porcentagem das áreas comuns.

Decreto Municipal de Regularização de Loteamento nº 3.169/2003.

2º) Regularização de Títulos - Área pública municipal (ZEIS): CDRU conforme Decreto Municipal nº 1.569

Ainda não concluída.

3º) Licença Ambiental de Instalação nº120/2004

- Estudo ambiental não exigido e não executado (Resoluções do CONAMA nº 001/86 e nº237/97).

- Parecer e Licença com base em laudo técnico que atesta condições sanitárias de aterro e segurança contra inundação.

- Redução de faixa de preservação de 100 metros para 85 metros (conforme Licença Ambiental), diverge do projeto onde constam 70 metros, aproximadamente. Conforme Medida Provisória nº 2.166/2001, (instrumento aplicável à supressão de vegetação em APP anterior à Resolução nº 369/2006) autoriza intervenção em APP por interesse social, mas não cita Regularização Fundiária.

- Ausência de medidas mitigadoras e compensatórias (Medida Provisória nº 2.166/2001- Parágrafo 4)

4º) Acompanhamento pós-regularização

- Ausência de recomposição de APP remanescente.
- Ausência de programas sociais.
- Ausência de programas de educação ambiental.
- Ausência de ações inibidoras de novas ocupações.

Quanto à aplicação de instrumentos, verifica-se que o processo propriamente dito de regularização fundiária foi norteado por um roteiro básico, por meio da aplicação de instrumentos necessários. Portanto, é ululante a ausência de preocupações ambientais. Ainda que tenha havido a tomada de decisão de diminuir o afastamento que configurava a APP e mesmo existindo o processo de licenciamento, a articulação entre os instrumentos, como a avaliação de impactos ambientais e o estabelecimento de medidas mitigadoras e compensatórias, foi nula.

A importância de ressaltar as falhas do processo de regularização da menor parte do loteamento, sendo a que representava menores desafios, serve não só para que sejam complementadas as ações da fase pós-regularização, mas também para sustentar procedimentos mais completos e eficazes no sentido de garantir a proteção ambiental na parte da ocupação que ainda representa um impasse.

Quanto à parte ainda irregular do assentamento, cuja aprovação foi pleiteada em projetos urbanísticos anteriores, durante o processo da regularização, o órgão ambiental não foi favorável à permanência da ocupação e apontou dois aspectos no parecer técnico: (i) a necessidade do aprofundamento de estudos sobre as condições de suportabilidade do aterro executado no local sobre material tecnogênico, onde as moradias foram construídas; e (ii) a questão legal da faixa de ZPA I (APP), ocupada em maior extensão pela parte não regularizada do loteamento.

Para a área de posse que permanece, propõe-se a análise conforme os instrumentos existentes a fim de roteirizar a aplicação dos mesmos, no sentido de se proporem arranjos e

articulações que possibilitem as tomadas de decisão.

Considerando os instrumentos que já existiam e os que foram organizados e inovados pelo Estatuto da Cidade, a análise do decorrer do trabalho permite concluir que o instrumento que melhor contribui para o diálogo entre a questão ambiental e a regularização fundiária é a Resolução nº 369 do CONAMA de 2006, que trata justamente das intervenções em APP.

Não se pode deixar de lado a revisão da Lei nº 6.766, ainda em tramitação, também tratada nesta dissertação, que contribui para a aproximação dos debates em torno da APP em áreas urbanas e ainda dedica capítulo a regularização fundiária.

Pretende-se, a partir desses dois instrumentos, extrair os principais elementos a serem aplicados na ocupação em APP do exemplo, assim como apontar as possíveis lacunas neles existentes.

1º) A área de posse em questão atende aos pré-requisitos estabelecidos pela Resolução nº 369:

- Ocupação de baixa renda;
- Existência de alguns itens de infra-estrutura (água, energia, sistema viário incompleto): lembrando que são três no mínimo, mas o licenciador pode determinar as exceções;
- A ocupação de margem de curso d'água é um tipo de APP previsto para a aplicação da resolução;
- O assentamento é anterior a 2001 (Estatuto da Cidade);
- A verificação da densidade da ocupação gera um questionamento que o texto não esclarece:

Questão 1: Para o cálculo de densidade a APP completa deve ser calculada ou somente o trecho ocupado?

Considerando só o trecho de APP ocupado o assentamento possui em torno de 100 habitantes por hectare, acima do exigido de 50 habitantes por hectare.

2º) O órgão ambiental é o agente licenciador competente, nesse caso, o município;

3º) Deve ser declarada ZEIS I, nessa parte restante, por ser posse espontânea;

A Resolução introduz a obrigação do Plano de Regularização Fundiária com o seguinte conteúdo:

4º) Caracterização da ocupação ou levantamentos (físico, ambiental, social, cultural, econômico).

5º) Estudo ambiental da sub-bacia;

Nesse exemplo o estudo ambiental deverá ser da bacia do Meia-Ponte, que engloba o ribeirão Anicuns.

6º) Estudo dos riscos ambientais e para a população;

Para o exemplo apontado, há comprometimentos ambientais e há problemas enfrentados pela população decorrentes do local da ocupação. Esse estudo ajuda a esclarecer os custos e danos envolvidos no caso de remoção ou no caso da permanência, fundamentando a tomada de decisão.

7º) Especificação dos sistemas de infra-estrutura urbana, sendo obrigatórios: a coleta e destinação de resíduos; áreas verdes a serem reflorestadas por espécies nativas; áreas destinadas a infiltração de água de chuva e recarga de aquíferos;

A análise da ocupação mostra que não é bastante a infra-estrutura convencional. Coloca-se como fundamental, na área estudada, os trabalhos alternativos das águas pluviais.

8º) Medidas de preservação, conservação e recuperação da APP não passível de regularização (mínima a ser respeitada).

A Resolução também determina as obrigações com a área desocupada. No local, após a remoção de algumas famílias das margens do ribeirão Anicuns, as ações de recuperação ainda não foram cogitadas. Não foi estabelecida a nova faixa mínima a ser preservada, uma vez que a faixa de 100 metros prevista pela lei municipal já foi reduzida.

9º) O acesso à APP remanescente deve ser público.

Estabelece ainda que:

10º) O Plano de Regularização Fundiária deve ser submetido à audiência pública.

11º) O Plano deve contemplar as garantias do pós-ocupação, como, gestão ambiental, controle e monitoramento e assegurar a não ocupação da APP remanescente.

Restam algumas questões, quanto à aplicação da Resolução nº 369, que podem significar a necessidade de complementaridade de outros instrumentos:

Questão 2: Em que etapa entraria o estudo ambiental, no caso de parcelamento em área de interesse ambiental, para a Avaliação de Impactos Ambientais e para o Licenciamento Ambiental (Resoluções nº001 e nº 237 do CONAMA)?

Questão 3: Quais seriam os critérios para o projeto de urbanização, além dos

mencionados sobre a infra-estrutura?

Questão 4: Como ficaria o incentivo de uso da APP, com equipamentos para lazer, a fim de evitar depredações e novas ocupações? Lembrando que a própria Resolução nº 369, no Artigo 8º, permite algumas intervenções com o intuito de integrar a APP com a cidade, mantendo a preservação dos recursos naturais.

O projeto de lei que revisa a Lei Federal de Parcelamento traz alguns dispositivos capazes de articular-se com a Resolução do CONAMA analisada e representar as respostas para algumas das questões acima colocadas.

O texto mantém a obrigação do Licenciamento para parcelamentos acima de 1.000.000 de metros quadrados ou a critério do órgão licenciador (áreas de relevante interesse ambiental - Resolução nº 001/86 do CONAMA), subsidiado por estudo ambiental. Se a Resolução nº237/97 também estabelece a necessidade do estudo ambiental e licenciamento para o parcelamento do solo, então o caso analisado deve ser objeto de Avaliação de Impactos Ambientais.

O Artigo 96 apresenta três diretrizes, realçadas nesta análise, por se considerá-las bastante necessárias aos processos de regularização fundiária: (i) a articulação com a iniciativa privada; (ii) a participação popular em todas as etapas do processo e (iii) a preferência do título à mulher. Nesse último item, o município deve regulamentar a questão do gênero, uma vez que o Plano Diretor traz essa abordagem, mas a Lei nº 031/1994 estabelecia que a titulação, quando fosse o caso, estaria no nome do casal.

No Título III, em que trata da Regularização Fundiária Sustentável, também estabelece a necessidade da integração da ZEIS ao assentamento a ser trabalhado. Outro ponto de convergência com o instrumento anterior analisado, está na necessidade de elaboração do Plano de Regularização Fundiária. Portanto, o projeto de lei enfoca o Plano sob o prisma do projeto urbanístico e, assim, pode-se complementar a lacuna da resolução, conforme colocado na Questão 3.

O Artigo 99 estabelece como conteúdo necessário dos projetos, além dos desenhos, o memorial descritivo e o cronograma de obras e serviços. O texto permite que o Plano de Regularização defina os critérios urbanísticos, considerando as normas pertinentes, como tamanho do lote; porcentagem de áreas públicas; equipamentos comunitários; como também deve estabelecer a faixa mínima para a APP.

Nos casos de regularização fundiária que impliquem em intervenção em APP, o corpo

de lei não entra em detalhes (também aqui se complementa com a Resolução 369), mas determina que o plano provoque melhoria dos padrões de qualidade ambiental.

E por fim, nenhum instrumento determina (embora a Resolução nº 369 permita), mas conforme analisado ao longo do trabalho, é fundamental aproximar a área de proteção mantida ao convívio da população. A formação de parques para uso da população é meio capaz de articular a proteção ambiental e a realidade urbana, lembrando que as regras de intocabilidade ou intangibilidade que embasaram as normas para essas áreas, não foram eficazes em atender o objetivo da preservação.

Para a viabilização desse princípio, considerando as usuais dificuldades do setor público em captar ou aplicar recursos, quase sempre insuficientes até para completar os processos de regularização fundiária, torna-se imprescindível a participação da iniciativa particular, como setores envolvidos no desenvolvimento urbano ou interessados no crescimento urbano, como o setor imobiliário, por exemplo.

A destinação de uso das APP, pelos equipamentos urbanos comunitários voltados ao lazer, obviamente mantidos os requisitos de proteção, concorre para três pontos colaboradores da preservação dos recursos naturais, objetivo maior do estabelecimento do instituto da APP:

- A inibição de novas ocupações indevidas;
- O aumento da possibilidade de adesão da população na conservação do local, uma vez que os espaços equipados e tratados podem proporcionar bem estar e boa qualidade de recreação e lazer;
- A facilidade de acesso e de pessoas envolvidas, como a comunidade moradora, significa também a facilidade de fiscalização, fator fundamental para não se perder todo o esforço empreendido nos processos.

A seguir, a figura esquemática objetiva demonstrar as possibilidades de aplicação dos instrumentos, de forma conjugada ou articulada, tomando como base o estudo do exemplo do município de Goiânia:

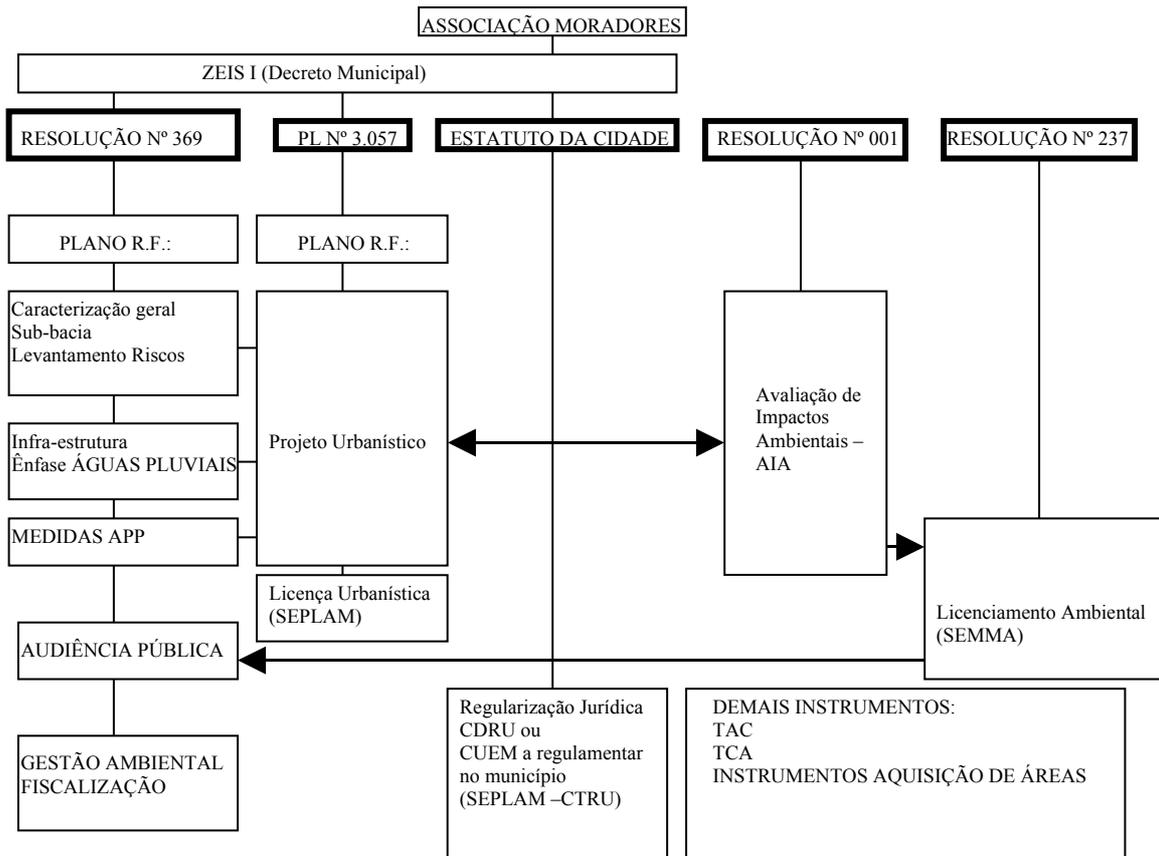


Figura 7 – Possibilidade de articulação dos instrumentos para o caso estudado.

CAPÍTULO 5

CONCLUSÕES

Neste trabalho a análise foi dirigida à problemática das ocupações urbanas ilegais, de baixa renda, e sua incidência em espaços protegidos pela legislação ambiental, com recorte sobre as Áreas de Preservação Permanente, enfocando uma de suas características tipológicas que são as margens dos cursos d'água.

O destaque alcançado pelo tema da regularização fundiária, a evolução de seu conceito, junto de importantes avanços de instrumentos afetos ao assunto, das esferas ambiental e urbanística, foram os principais elementos motivadores deste trabalho, que teve seu desenvolvimento norteado pela seguinte questão, apresentada na introdução:

Quais as articulações necessárias entre os instrumentos das políticas urbana e ambiental para a viabilização de programas de regularização fundiária de assentamentos informais, especificamente em áreas de preservação permanente, sem prescindir da recuperação e preservação dos recursos naturais e do meio ambiente?

De início, a contextualização do problema das ocupações informais em áreas de sensibilidade apresenta a complexa interface entre o desenvolvimento urbano e a proteção ambiental (gestão urbana e gestão ambiental), que ainda carece de um diálogo mais eficaz, apesar dos avanços que começam a despontar. O tema proposto, mais do que promover, tende a exigir a articulação entre esses dois âmbitos como o caminho necessário para a proposição de possíveis soluções. Dessa forma, os esforços preliminares da pesquisa se deram no sentido de sistematizar conjuntamente os conceitos em torno das duas esferas.

Tornar regular uma ocupação ilegal no lugar em que se encontra, significa providenciar a regularização fundiária, cujo conceito, fundamental para este estudo, evoluiu do entendimento de um instrumento de cunho jurídico para uma proposta mais abrangente e multidisciplinar. Conceito que também transcendeu as ações voltadas somente para a urbanização ou melhorias pontuais para ser compreendido como um processo, que deve agregar em seu decorrer as medidas urbanísticas, sociais, jurídicas e ambientais, conforme regulamentam as atuais normas.

Conforme visto, as ocupações informais de baixa renda em áreas de fragilidades ambientais fazem contrapor dois valores e direitos constitucionalmente garantidos: o direito de permanecer na área ocupada para moradia e o direito de todos ao meio ambiente saudável.

Uma contraposição que requer o equilíbrio das decisões da ordem jurídica, no sentido de garantir a compensação de um dos valores quando sobreposto pelo outro.

Foram investigados os instrumentos legais com vocação para atuar sobre as ocupações ilegais e, dentre os quais, ocupa lugar de relevo na esfera federal o Estatuto da Cidade. Reconhecendo o direito à moradia da população de baixa renda e ao acesso a terra, a grande contribuição do Estatuto é a disposição de um conjunto de instrumentos passíveis de fazer prevalecer a função social da propriedade. Analisados cada um deles, foi constatado que a maioria dos instrumentos (Usucapião de Imóvel Urbano, Concessão de Direito Real de Uso, Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia) capazes de regularizar efetivamente, tem a principal função de remover empecilhos quanto à legalização da propriedade, permitindo aos ocupantes, conforme alguns pré-requisitos, permanecerem no local do assentamento.

Outros institutos contidos no Estatuto da Cidade, se não regularizam propriamente, fazem aumentar as alternativas de regularização. Como, por exemplo, a Desapropriação, o Direito de Preempção e a Transferência do Direito de Construir são meios que o Poder Público tem de adquirir e remanejar terrenos (ao desapropriar imóveis desocupados, ao comprar preferencialmente áreas estratégicas e ao negociar com proprietários ou distribuir melhor a ocupação urbana). Esses institutos além de permitirem a formulação de programas habitacionais de interesse social, possibilitam abrigar loteamentos para populações que não podem permanecer nas ocupações originárias e têm de exercer seu direito de morar em outra área. A observação é pertinente com o assunto tratado porque ratifica que estão presentes no Estatuto da Cidade as possibilidades de aquisição ou de disponibilização de áreas urbanas pela municipalidade, tão necessárias em processos que envolvem desadensamentos e remoções.

Dessa forma, constata-se que estão claros, no conteúdo do Estatuto, os mecanismos de fazer valer o direito à ocupação ou o direito de morar, ou através da regularização fundiária preferencialmente ou, em segunda instância - principalmente nos casos de riscos à saúde ou à vida dos ocupantes, através da garantia desse mesmo direito em outro local.

Quanto à interação entre o Estatuto da Cidade e a proteção ambiental, foi possível detectar que, mesmo sendo os alvos principais a regulação da propriedade urbana em prol dos objetivos sociais e a relativização do direito de propriedade, não se pode negar os avanços, presentes na lei federal, em relação à tutela do meio ambiente urbano e a apresentação da proteção ambiental junto das diretrizes da política urbana de forma inovadora. Portanto, há que se destacar, e é uma premissa deste trabalho, que: **ainda não estão claros os caminhos**

para a efetiva proteção ambiental dentro dos processos de regularização fundiária.

As Áreas de Preservação Permanentes, as APP, espaços protegidos legalmente, receberam o enfoque maior do trabalho, assim como uma de suas categorias que são as margens de corpos d' água. O ponto crucial verificado, durante o processo de análise dos instrumentos, foi a necessidade de revisão da aplicação das faixas de preservação dos cursos d'água nos meios urbanos. Definidas no Código Florestal de 1965, época em que as cidades ainda não tinham atingido grandes índices de crescimento, constatou-se que a concepção das faixas marginais e o regime da intocabilidade que as preside têm sido ineficazes para fazê-las cumprir sua função de proteção.

Resguardadas da atividade de parcelamento urbano, as APP constituem-se de áreas isoladas que, em grande incidência, são alvos de ocupações informais. Impróprias para ocupação, as APP são territórios de eventos como inundações, deslizamentos, dentre outros, comumente denominados de situações de risco. As ações de regularização, tendo em vista as condições críticas que cercam a população nesses locais, se pautam pela procura de soluções para minimizar e eliminar os riscos para os ocupantes apenas e, na grande maioria das vezes, não consideram os riscos para o meio natural ou os riscos ambientais.

Alguns instrumentos de regularização vistos facultam ao Poder Público remover a população nos casos de prejuízos ambientais, mas obrigam nos casos de riscos à saúde e à vida da população. Não existem condições claras para os procedimentos que visem a compensação do valor afetado, nesse caso o direito ao meio ambiente saudável. Nem nos casos de regularização fundiária nem mesmo nos casos de remoção da população, que devem receber ações de recuperação ambiental.

Dentro da legislação ambiental federal, foram investigados instrumentos que possuem afinidades com o tema da ocupação do espaço, procedimento que permitiu uma classificação dos mesmos em dois grupos, considerando o tema estudado: aqueles que protegem e resguardam os espaços, controlando ou proibindo o uso e a ocupação; e aqueles capazes de dialogar com a gestão das áreas urbanas (os instrumentos da política ambiental). Dentre esses últimos, observou-se que o licenciamento e a avaliação de impacto ambiental possuem vocação para articularem em processos de regularização fundiária. O Estudo Prévio de Impacto Ambiental está arrolado como instrumento do Estatuto da Cidade, que regulamenta também a necessidade de serem obedecidos os termos das normas ambientais no texto da diretriz XIV (regularização fundiária).

Portanto, as resoluções ambientais (nº001 e nº237) que regulam esses instrumentos

não tangem o caso específico dos assentamentos informais e também não contribuem com o esclarecimento dos procedimentos que podem efetivar a proteção ambiental dentro dos processos de regularização fundiária em áreas sensíveis. Mas não restaram dúvidas, no âmbito desta pesquisa, que o projeto de urbanização da ocupação (que deve preceder o processo e que é um projeto de loteamento em área de sensibilidade ambiental) deve passar pela avaliação e pelo licenciamento ambiental, obedecendo às resoluções acima citadas.

Outro fator que comprovou a capacidade de articulação desses instrumentos, avaliação ambiental e licenciamento, com a regularização fundiária, é a possibilidade de avaliar o caso específico de cada assentamento em área de interesse ambiental, mensurar os impactos negativos e apontar as alternativas que possibilitem a sua permanência parcial ou integral ou ainda, apontar mediante justificativas técnico-científicas a necessidade de sua remoção.

A possibilidade de regularização fundiária em APP foi introduzida pela Resolução nº 369 do CONAMA. Antes disso, a Medida Provisória nº 2.166-67 de 2001, tocava na questão de forma subliminar, pois passava a permitir intervenção em APP para casos de interesse social, mas não listava a regularização fundiária dentre esses casos.

A postura de revisão dos conceitos e de funções de proteção exercidas pelas APP, de certa forma, permeia o texto da resolução que estabelece a necessidade da elaboração do “Plano de Regularização Fundiária Sustentável”. O conteúdo do Plano exigido engloba importantes dispositivos capazes de subsidiarem ações de proteção, conservação e recuperação ambiental, mediante estudos e análises ambientais, que necessitam preceder a autorização pelo órgão ambiental competente, para intervenções em APP, como a regularização fundiária.

Não foram explicitamente apresentados no decorrer do texto da dissertação, mas referenciaram a pesquisa exemplos variados de processos de regularização fundiária, principalmente os que foram publicados no banco de experiências do sítio eletrônico do Ministério das Cidades e os casos do município de Goiânia. Conforme analisado, foi possível depreender que a forma com que a questão ambiental é tratada, dentro dos processos, ainda guarda alguns equívocos que podem desviar a efetiva proteção do meio ambiente. São os principais:

- 1- O cumprimento das exigências legais ambientais, como a avaliação de impactos e o licenciamento ambiental, é ignorado e não cumprido em alguns casos.
- 2- A proteção ao meio ambiente é enxergada de forma reduzida, como uma

etapa legal e formal a ser transposta.

3- A crença de que a proteção ao meio ambiente e a correção dos problemas ambientais podem ser alcançados com a instalação de infra-estrutura de saneamento básico.

4- A ênfase somente é adquirida pelo meio ambiente, em muitos casos, quando há problemas enfrentados pela população ocupante, como enchentes, deslizamentos, erosões, dentre outros.

5- A prevalência do direito a regularização em detrimento da proteção ambiental.

6- Mesmo em casos de remoção da população por riscos individuais, há insuficiência de ações de recuperação ambiental.

Os processos concretizados ou em andamento foram viabilizados pelos instrumentos jurídicos (e urbanístico das ZEIS) contemplados no Estatuto da Cidade. Na maioria dos exemplos de processos de regularização, com exceção de alguns que realizam termos de Ajustamento de Conduta ou de outros que explicitam poucas medidas de recuperação ambiental, é clara e notória a ausência de articulações entre as propostas de regularização fundiária, exercidas pela gestão urbana, e as ações de proteção ambiental.

O estudo de exemplo apresentado em análise, situado no município de Goiânia, teve parte do assentamento regularizado, entre os anos 2003 e 2004. A outra parte permanece irregular, que implica em significativos impactos, tanto para a população ocupante como para o meio natural.

Procurou-se, a partir do processo de regularização fundiária efetuado, verificar de forma crítica a aplicação dos instrumentos e suas articulações. Houve um processo formal, iniciado com a delimitação de ZEIS e projeto de loteamento, que procurou adaptar a situação existente com padrões especiais de urbanização. Essa etapa não significou propriamente um desafio, visto que se tratava do núcleo original do parcelamento promovido pelo poder municipal e que seguiu o desenho urbano do loteamento vizinho (esclareça-se que o desenho urbano não é propício, se consideradas as condições topográficas e os problemas conhecidos de fortes enxurradas). Houve também a autorização do órgão ambiental competente, nesse caso municipal, para a intervenção em APP, em que a faixa prevista foi reduzida de 100 metros para 85 metros (ou para 70 metros na prática). Os procedimentos da regularização jurídica não foram finalizados. O exemplo inclusive ilustrou a demora nos processos de

titulação, que nesse caso, em três anos, apenas um morador, dos 76 imóveis existentes, recebeu o título de propriedade.

Pode-se apontar como as principais falhas do processo de regularização fundiária iniciado, sob o ponto de vista da falta de articulação entre os instrumentos urbanísticos e ambientais, e ausência de preocupações com a proteção ou recuperação do meio em áreas de conhecidos problemas ambientais:

- 1- Não foi aplicado o instrumento da política ambiental de Avaliação de Impactos Ambientais para o parcelamento em área de interesse ambiental (Resolução 001);
- 2- O Licenciamento não apontou medidas mitigadoras ou compensatórias (Resolução 237- CONAMA- CONAMA e MP 2166-57);
- 3- Algumas remoções às margens do ribeirão foram realizadas sem que houvesse ações de recuperação da APP;
- 4- Não foi estabelecida a nova faixa de APP a ser respeitada, após a redução da largura exigida legalmente e nem existiu TAC;
- 5- Não foram implantados programas de recuperação ambiental ou de fiscalização.

Para o restante da ocupação que ainda encontra-se irregular, propôs-se a avaliação com vista à aplicação dos instrumentos existentes e dos novos instrumentos, inclusive com o substitutivo da Lei Federal de parcelamento Urbano, nº 6.766/1979, que possibilitasse o traçado de um roteiro, cujo conteúdo viabilizasse a articulação e a interação necessárias entre os diferentes instrumentos atuantes.

Para avaliações de ocupações informais em APP, antes das tomadas de decisão, sugere-se que os planos municipais de regularização considerem o seguinte, no que diz respeito aos instrumentos:

- 1- A figura articuladora do Plano de Regularização Fundiária Sustentável, introduzida pela Resolução nº 369, é fundamental para avaliação caso a caso de ocupações em APP, vista como necessária no decorrer do trabalho, através dos dispositivos que estabelecem as obrigações de estudos ambientais, levantamentos pertinentes, medidas mitigadoras,

compensatórias, além da obrigação de ações de preservação, conservação e recuperação de APP.

- 2- O texto substitutivo da lei nº 6.766, também apresenta a necessidade do Plano de Regularização, cujo teor acredita-se ser complementar à resolução acima citada, ao delegar para o município legislar sobre as principais definições que devem estar contidas nos projetos urbanísticos.
- 3- A Avaliação de Impactos Ambientais juntamente do Licenciamento Ambiental são instrumentos da política ambiental, muito capazes de articular-se nos processos de regularização fundiária. Portanto, o ideal é que fossem determinados em nível da legislação municipal afeta ao tema (lei de regularização fundiária ou plano diretor). Há ainda o desafio da aproximação das esferas, pois ainda é predominante a competência estadual no licenciamento, que em muitos casos é descumprido pelo município.
- 4- A aplicação dos instrumentos definidos no Estatuto da Cidade permite a regularização jurídica e a regularização urbanística pelas ZEIS. Todos os instrumentos afetos ao tema requerem a declaração das ZEIS, como um primeiro pré-requisito, nas áreas a serem trabalhadas.
- 5- A recuperação, conservação e manutenção das APP remanescentes, não passíveis de regularização (que devem ser definidas nos planos) são imprescindíveis para o equilíbrio ambiental. É necessário que estejam dentro dos projetos de regularização. Deve ser obrigatória a recomposição da APP desocupada por programas de realocação da população.
- 6- O texto substitutivo da lei nº 6.766 determina que o poder municipal defina a Política Municipal de Regularização Fundiária Sustentável, que leva a administração pública a ter conhecimento mais amplo sobre a situação de irregularidade do município como um todo. Devem ser disciplinados os critérios para os planos de regularização, os requisitos, parâmetros e mecanismos que permitam planejar as ações. Contribui para que os planos sobrevivam às mudanças de gestão.
- 7- O Termo de Ajustamento de Conduta também é um instrumento articulador importante nos processos. A regularização fundiária em APP

configura potenciais conflitos entre valores e direitos previstos constitucionalmente. A sobreposição de um pelo outro requer a participação do Ministério Público e a celebração de acordos que garantam a compensação do valor afetado.

A necessária articulação entre os instrumentos é um dos desafios, dentro da profusão de conflitos que se encerra nos processos de regularização fundiária em áreas de proteção ambiental. Ancorar a preservação do meio ambiente nesse conjunto ainda demanda: maiores esforços, investimentos e recursos do poder público e das instituições; participação da sociedade e da iniciativa privada; articulação, também, das ações nas diferentes esferas do governo; construção da gestão ambiental urbana.

Outro fator primordial é o combate às causas da cidade ilegal. O trabalho da regularização fundiária, ainda que permita a inserção do assentamento ao cadastro oficial e ainda que possibilite correções urbanísticas, serviços de infra-estrutura e melhorias ambientais, por si só, não é capaz de inibir continuadas ações de apropriação indevida. A regularização fundiária não tem impacto sobre a produção irregular se estiver descolada de políticas de controle da especulação imobiliária, políticas de acesso ao lote urbanizado pela população de baixa renda, políticas habitacionais e, também, políticas que aproximem a proteção ambiental da realidade urbana.

Há a urgência da solução dos problemas das ocupações ilegais e da necessidade de integração dessas mesmas estruturas à cidade, mas há também a necessidade imprescindível de promover a recuperação e a preservação ambiental efetiva e real, dentro dos processos de regularização fundiária, para que possa ser sustentável o direito adquirido e validado de ocupar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFONSIN, Betânia. **Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras.** FASE – GTZ – IPPUR/ UFRJ, 1997.

ALFONSIN, Betânia & FERNANDES, Edésio. **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano.** Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2003.

ALFONSIN, Betânia. et al. **Regularização da terra e moradia. O que é e como implementar.** [S.I: s.n], 2002.

ALFONSIN, Betânia. **O Significado do Estatuto das Cidades para os Processos de Regularização Fundiária no Brasil.** In: ROLNIK, Raquel et al. Curso à distância em Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

ALONSO, Emílio & HEREDA, Jorge. **Política urbana e melhoria da qualidade de vida em Diadema.** In: Nabil Bonduki (Org.). Habitat – As práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. **As Áreas de Preservação Permanente e a Questão Urbana.** Disponível em:< www.ida.org.br/artigos/App.pdf> Acesso em 01 março 2007.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. **O Estatuto da Cidade e a Questão Ambiental.** Disponível em: <www2.camara.gov.br/internet/publicacoes/estnottec/tema14/pdf/304366.pdf> Acesso em 01 março 2007.

BANCO MUNDIAL. **Brasil: Gestão dos problemas de poluição: A agenda ambiental marrom.** Volume I, Relatório de Política. [S.I.: s.n.].

BASSUL, José Roberto. **Estatuto da Cidade: quem ganhou? quem perdeu?** Brasília:Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005..

BEZERRA, Maria do Carmo. **Planejamento e gestão ambiental: uma abordagem do ponto de vista dos instrumentos econômicos.** Tese de Doutorado. São Paulo: FAU/USP, 1996.

BEZERRA, Maria do Carmo & RIBAS, Otto. **O estatuto da cidade e a construção da sustentabilidade das cidades brasileiras.** Brasília: Texto apresentado para discussão sobre políticas ambientais e urbanas na OAB-DF, 2003.

BOTTINI, Daniela Teixeira. **O papel dos municípios na promoção da gestão ambiental urbana.** Dissertação de Mestrado. Brasília: UnB, 2005.

BUENO, Laura Machado de Mello. **O Tratamento Especial de Fundos de Vale em Projetos de Urbanização em Assentamentos Precários como Estratégia de Recuperação das Águas Urbanas.** In: Seminário Nacional sobre Regeneração Ambiental das Cidades, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro, 2005.

BUENO, Laura Machado de Mello. **Regularização em áreas de proteção ambiental no meio urbano.** [S.I.:s.n], 2003.

BRASIL. **Código Florestal Brasileiro. Lei nº. 4.771, de 15 de setembro de 1965.** Brasília, 1965.

BRASIL. Alterações do Código Florestal. **Medida Provisória nº. 2.166-67 de 24 de agosto de 2001.** Brasília, 2001.

BRASIL. Política Nacional do Meio Ambiente. **Lei nº. 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Brasília, 1981.

BRASIL. **Política Nacional de Recursos Hídricos.** Lei nº. 9.433, de 8 de janeiro de 1997. 2 ed.

Brasília, 1999.

BRASIL. Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. **Lei nº. 9.985, de 18 de julho de 2000**. Brasília, 2000.

BRASIL. **Lei Federal nº10.257, de 10 de julho de 2001**. Estatuto da Cidade. Brasília, 2001.

BRASIL. **Lei Federal nº6.766, 19 de dezembro de 1979**. Parcelamento do Solo Urbano. Brasília, 1979.

BRASIL. Alterações da Lei Federal nº6.766/1979. **Projeto de Lei nº 3.057**. Brasília, 2000.

BRASIL. CONAMA. **Resolução nº 001 de 23 de janeiro de 1986**.

BRASIL. CONAMA. **Resolução nº 237 de 19 de dezembro de 1997**.

BRASIL. CONAMA. **Resolução nº 303 de 20 de março 2002**.

BRASIL. CONAMA. **Resolução nº 369 de 29 de março de 2006**.

CHAFFUN, Nelson. **Dinâmica global e desafio urbano**. In: Nabil Bonduki (Org.). Habitat – As práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

CORDEIRO, Narcisa Abreu,Q. **Goiânia: evoluções do plano urbanístico**. Goiânia: Artes Gráficas e Editora Ltda, 1990.

CUNHA, Bernardo C. **Impactos sócio-ambientais decorrentes da ocupação da planície de inundação do ribeirão Anicuns: o caso da Vila Roriz**. Dissertação de Mestrado. Goiânia: UFG, 2000.

DAHER, Tânia. **Goiânia, uma utopia européia no brasil**. Goiânia: ICBC, 2003.

DORNELLES, Lia Drumond Chagas. **O Regime Jurídico das Margens dos Corpos D'água**

como Áreas de Preservação Permanente e o Direito de Propriedade. Dissertação de Mestrado. Brasília: UnB-CDS, 2002

ECO, Humberto. **Como se faz uma tese.** São Paulo: Perspectiva, 2003.

ESTATUTO DA CIDADE. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. **Guia para implementação pelos municípios e cidadãos.** Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

FERNANDES, Edésio. **Preservação Ambiental ou Moradia? Um falso conflito.** (2005). Disponível em < www.cidades.gov.br>. Acesso em: 10 abril 2007.

FERNANDES, Edésio. **Perspectivas para a Renovação das Políticas de Legalização de Favelas no Brasil.** In: ROLNIK, Raquel et al. Curso à distância em Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

FERNANDES, Edésio. **Regularização de Assentamentos Informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros.** In: ROLNIK, Raquel et al. Curso à distância em Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

FERRARI, Célson. **Curso de planejamento municipal integrado.** São Paulo: Livraria Pioneira, 1977.

GOIÁS. **Decreto- Lei nº 4.593 de 13 de novembro de 1995.** Política Florestal do Estado.

GOIÂNIA. **Decreto- Lei nº 1.569 de 07 de junho de 1995 - ZEIS.**

GOIÂNIA. **Lei Municipal de Uso e Ocupação do Solo nº 031 de 29 de dezembro de 1994.**

GOIÂNIA. **Lei Municipal nº015 de 30 de dezembro de 1992-** Plano Diretor.

GOIÂNIA. **Lei Municipal Complementar nº 171 – Plano Diretor -** de 29 de maio de 2007.

GRAEFF, Edgar Albuquerque. **Goiânia: 50 anos**. Brasília: MEC/SESU, 1985.

IBAMA, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Coletânea da legislação do meio ambiente**. Brasília: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, 1992.

IMPARATO, Elade; SAULE JR., Nelson. **Regularização Fundiária de Terras da União**. In: ROLNIK, Raquel et al. Curso à distância em Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

MALTA CAMPOS, Cândido. **Cidades brasileiras - seu controle ou o caos**. São Paulo: Nobel, 1989.

MASCARÓ, Juan. **Loteamentos e urbanização**. Porto Alegre: Sagra- DcLuzzatto Edições, 1994.

MASCARÓ, Lúcia. **Ambiência urbana**. Porto Alegre: Sagra- DcLuzzatto Edições, 1996.

MARICATO, Ermínia. **Contribuição para um plano de ação brasileiro**. In: Nabil Bonduki (Org.). Habitat – As práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

MARTINS, Maria Lucia Refinetti. **Tudo deve ser regularizado?** In: ALFONSIN, Betânia et al. Regularização da Terra e Moradia: O que é e como implementar [S.I.: s.n], 2002.

MMA- Ministério do Meio Ambiente. **Cidades Sustentáveis. Subsídios à Elaboração da Agenda 21 Brasileira**. Brasília: Edições IBAMA, 2000.

MELLO, Sandra Soares. **Ocupações urbanas em margens de cursos d'água**. [S.I.:s.n].

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MORAES, Lúcia Maria. **A segregação planejada: Goiânia, Brasília e Palmas**. Goiânia: UCG, 2006.

MORAES, Sérgio de. **O empreendedor imobiliário e o estado: o processo de expansão de goiânia em direção sul (1975-1985)**. Dissertação de mestrado: Brasília, 1991.

MOTA, Suetônio. **Urbanização e meio ambiente**. Rio de Janeiro: ABES, 2003.

MOYSÉS, Aristides. **Regionalização do espaço urbano de Goiânia**. Relato Monográfico. Goiânia, 2002.

MUKAI, Toshio. **Direito e legislação urbanística no Brasil**. São Paulo: Editora Saraiva, 1988.

OLIVEIRA, Adão Francisco. **Goiânia Heterotópica: A Integração Excludente**. (2003). Disponível em: < www.observatoriogeogoiias.com.br >. Acesso em: 01 set. 2007.

PNUD - **Guia Metodológica de Capacitation en Gestion Ambiental Urbana**. Santiago, 1997.

PREFEITURA DE GOIÂNIA. **Plano de desenvolvimento integrado de Goiânia (PDIG 2000)**. Goiânia:1993.

PINHO, Evangelina Bastos. **Regularização fundiária em favelas**. In: Edésio Fernandes (Org.). **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Editora Del Rey:1998

RIBAS, Otto. **A sustentabilidade das cidades- os instrumentos da gestão urbana e a construção da qualidade ambiental**. Tese de Doutorado. Brasília: CDS – UnB, 2003.

ROLNIK, Raquel et al. **Curso à distância em Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos**. In:_____. **Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

SACHS, Ignacy. **Estratégias de transição para o século XXI: Desenvolvimento e Meio Ambiente**. São Paulo: Studio Nobel, 1993.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. **A cidade como um jogo de cartas**. São Paulo: EDUF, 1988.

SECRETE S/A, Engenharia. **Plano de desenvolvimento integrado de goiânia (PDIG 1969/1971)**, São Paulo, 1971.

SOUZA, Marcelo Lopes. **Mudar a cidade - uma introdução crítica e ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

TORRES, Marcos Abreu. **Estatuto da Cidade: Sua Interface no Meio Ambiente**. Revista Magister, Porto Alegre, n.8, p.95 – 113, out/nov. 2006.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Nobel/FAPESP, 2001.



PREFEITURA DE GOIÂNIA

GABINETE DO PREFEITO



DECRETO Nº 3196, DE 01 DE DEZEMBRO DE 2003.

O PREFEITO DE GOIÂNIA, no uso de suas atribuições legais e tendo em vista o disposto no art. 40, da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, bem como o contido no Processo nº 1.709.050-0/2000, de interesse da Prefeitura Municipal de Goiânia,

DECRETA:

Art. 1º Fica aprovado a regularização do loteamento denominado "SETOR URIAS MAGALHÃES II, referentes as Quadras 1-A e 2-A, de iniciativa do Poder Público, com característica de urbanização especificada, com destinação para assentamento de população de baixa renda, localizado em Zona de Expansão Urbana, conforme planta, memorial descritivo, listagem de lotes e demais atos integrantes do processo antes mencionado.

Art. 2º O loteamento será composto de:

- I. área total do terreno = $90.031,00m^2 = 100\%$;
- II. área total parcelada = $29.501,72m^2 = 37,768\%$;
- III. área remanescente = $60.529,28m^2 = 67,232\%$;
- IV. número de lotes = 76;
- V. áreas dos lotes = $21.089,86m^2 = 71,487\%$;
- VI. área pública municipal - APM-01 - Creche = 01 = $1.876,88m^2 = 6,362\%$;
- VII. sistema viário = $5.828,44m^2 = 19,758\%$;
- VIII. Zona de Proteção Ambiental I - ZPA-I = $706,54m^2 = 2,395\%$

Art. 3º Em conformidade com a Lei Complementar nº 031/94, no projeto de regularização do loteamento denominado "SETOR URIAS MAGALHÃES II, ficam previstas as seguintes Zonas de Uso: Zona Mista de Baixa Densidade (ZM-BD), Zona de Preservação Ambiental I (ZPA-I) e Zona de Preservação Ambiental III (ZPA-III).



Art. 4º As plantas do Projeto de Regularização do loteamento, memorial descritivo e a listagem dos lotes, constante dos autos, encontram-se com o "DE ACORDO" técnico da Assessoria Técnica para Assuntos de Regularização Urbana da Secretaria Municipal de Planejamento – SEPLAM.

Art. 5º Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, ficando expressamente revogado o Decreto nº 1.250, de 30 de outubro de 1987.

GABINETE DO PREFEITO DE GOIÂNIA, aos 01 dias do mês de dezembro de 2003.

PEDRO WILSON GUIMARÃES
Prefeito de Goiânia

Osamar
Certifico que a 1ª via foi assinada pelo Prefeito

OSMAR DE LIMA MAGALHÃES
Secretário do Governo Municipal

SEMMA

Rua 75, Nº 137, Setor Central
CEP 74055-110 Goiânia GO



[Handwritten signature]

DEPARTAMENTO DE CONTROLE AMBIENTAL

DIVISÃO DE AVALIAÇÃO E LICENCIAMENTO AMBIENTAL

PROCESSO : 17090500
INTERESSADO : Prefeitura Municipal de Goiânia
ASSUNTO : Licenciamento Ambiental de Loteamento

PARECER TÉCNICO N.º 779/2003 – DVALA

Em atendimento ao Parecer 166/03 de Assessoria Técnica de Regularização Urbana sobre o processo de regularização do loteamento denominado Urias Magalhães II (Vila Roriz), a Divisão de Avaliação e Licenciamento Ambiental informa:

O loteamento denominado Vila Roriz foi uma iniciativa de assentamento implantado pelo próprio Poder Público Municipal;

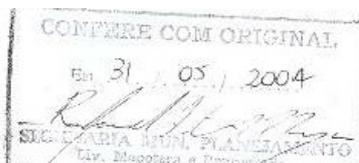
Foi implantado a infra-estrutura básica de energia elétrica, asfalto, água e rede de coleta de esgoto nas quadras A-1 e A-2;

Foi atestado por engenheiro com Laudos Técnicos e ART anotados pelo CREA-GO, atestando que o loteamento possui condições sanitárias suportáveis em face da poluição e atestando também que a área não é alagadiça ou sujeita a inundação, além de possuir declividade inferior a trinta por cento, conforme páginas 34, 35, 36 e 37 dos Autos.

Considerando que foi implantado uma barreira física, "dique de proteção", impedindo a inundação da área nas quadras 1-A e 2-A pelo Rio Meia Ponte e que, conforme projeto apresentado nos Autos, a Zona de Proteção Ambiental possui afastamento de 85 metros do leito menor do Rio Meia Ponte, próximo do mínimo recomendado de 100 metros, ratificamos o Parecer Técnico 404/2000 – DVALA, sendo **FAVORÁVEL** ao licenciamento das quadras acima mencionadas.

Quanto as demais quadras do loteamento em questão, é necessário que seja realizado um estudo sobre as condições de suportabilidade do aterro implantado no local (entulhamento), sobre o qual as edificações foram levantadas, além do afastamento mínimo exigido pela legislação referente a ZPA do Rio Meia Ponte e da faixa de servidão da rede de alta tensão que existe no local.

Goiânia, 12 de novembro de 2003.



**SECRETARIA MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE
DEPARTAMENTO DE CONTROLE AMBIENTAL**

Licença de Instalação de Loteamento

PROCESSO N.º 17090500

LICENÇA N.º 120/2004

A SECRETARIA MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE - SEMMA, no uso das atribuições que lhe foram conferidas pela Resolução CONAMA N.º 237/97, concede a LICENÇA DE INSTALAÇÃO, para o LOTEAMENTO abaixo discriminado, nas condições especificadas.

1. - IDENTIFICAÇÃO DO LOTEAMENTO

- 1.1 - Denominação do Loteamento: Setor Urias Magalhães II (Regularização)
- 1.2 - Proprietário: Prefeitura Municipal de Goiânia Endereço: Paço Municipal
- 1.3 - Setor: Jardim Goiás CEP: 74.000 Telefone: 524-1007
- 1.4 R.C.Q.A: 01
- 1.5 Município: Goiânia Distrito: Goiânia Zona: Expansão Urbana
- 1.6 - Bacia Hidrográfica: Paraná Sub-bacia: Meia Ponte Corpo Receptor: Rio Meia Ponte

2. - CARACTERÍSTICAS DO LOTEAMENTO

2.1 - Áreas-			Percentagem (%)
2.1.1 - Áreas dos lotes:	21.089,86	m ²	71,487
2.1.2 - Áreas de vias públicas:	5.828,44	m ²	19,756
2.1.3 - Áreas verdes:	706,54	m ²	2,395
2.1.4 - Áreas institucionais:	1.876,88	m ²	6,362
2.1.5 - Área total:	29501,72	m ²	100,000
2.1.6 - Número de Lotes:	76		Número de Quadras: 03

- 2.1.7 - Tipo de Loteamento segundo seu uso: Residencial
- 2.1.8 - DAR n.º: 17090500 Valor R\$ Isento
- 2.1.9 - Título de Propriedade: Certidão de Registro de Imóveis da 1ª Circunscrição de Goiânia, matrícula n.º Registro de Transcrição de N.º 3-AE, N.º de ordem do registro 45.501 de 03 de fevereiro de 1988.

3.0 - A presente Licença de Instalação de Loteamento é concedida com base nas informações constantes do projeto e memorial apresentados pelo(s) proprietário(s), bem como informações prestadas por técnicos da SEMMA após visita "in loco", e não dispensa e nem substitui, quaisquer alvarás ou certidões de outra natureza, exigidas pela legislação federal, estadual ou municipal.

3.1 No caso de loteamento que permita a instalação de fonte de poluição, as mesmas só poderão se instalar ou funcionar com licença da SEMMA, conforme, determina a Resolução CONAMA N.º 237/97.

3.2 Celso Santos proprietário do empreendimento denominado "Bairro Santa Rita" fica(m) comprometido(a)s perante a SEMMA, sob pena de ter (em) esta licença cancelada, a atender as exigências:

3.2.1 - Atendimento do índice de áreas verdes e institucionais conforme determina a legislação para parcelamento do solo urbano.

3.3 - Implantação da rede pública de coleta de esgoto onde há viabilidade para o mesmo ou apresentação de documento que assegure a implantação do sistema de tratamento individual de fossa séptica e sumidouro de acordo com as normas da ABNT.

3.4 Fica reservado a SEMMA o direito de fazer exigências e/ou estudos complementares caso haja qualquer indicio de comprometimento do MEIO AMBIENTE.

3.5 A SEMMA reserva-se a prerrogativa de revogar a presente licença no caso de descumprimento das condicionais acima ou de qualquer dispositivo que fira a legislação ambiental vigente.

3.6 O não cumprimento das exigências contidas na presente Licença será oportunamente objeto de vistoria por esta Secretaria.

3.7 A planta do loteamento com carimbo de aprovação pela SEMMA, é parte integrante da presente licença.

3.8 A SEMMA deverá ser comunicada, imediatamente, em caso de acidentes que envolvam o Meio Ambiente.

Goiânia, aos 20 dias do mês de abril de 2004.