



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO

RENATA PAULA LUCAS



O CÓDIGO FLORESTAL EM MEIO URBANO
Implicações da aplicação da Lei nº 7.803/89 na
regularização de assentamentos irregulares em
grandes cidades

São Paulo
2009

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

RENATA PAULA LUCAS

O Código Florestal Em Meio Urbano

Implicações da aplicação da Lei nº 7.803/89 na regularização de assentamentos irregulares em grandes cidades

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo

Área de Concentração: Hábitat
Orientadora: Prof^a. Dra. Maria Lucia Refinetti Martins

São Paulo
2009

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

rpluka@yahoo.com.br

Lucas, Renata Paula.

O Código Florestal em Meio Urbano: Implicações da aplicação da Lei nº 7.803/89 na regularização de assentamentos irregulares em grandes cidades. / Renata Paula Lucas; orientadora Maria Lúcia Refinetti Martins. – São Paulo, 2008.

160 p.

Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Área de Concentração: Hábitat) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

1. Áreas de Preservação Permanente.
2. Loteamentos Irregulares.
3. Loteamentos Clandestinos.
4. Regularização Fundiária.
5. Qualificação Urbanística e Ambiental

FOLHA DE APROVAÇÃO

Renata Paula Lucas

O Código Florestal Em Meio Urbano

Implicações da aplicação da Lei nº 7.803/89 na regularização de assentamentos irregulares em grandes cidades

Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre.

Área de Concentração: Hábitat

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dra. Maria Lúcia Refinetti Martins
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - USP

À minha mãe,
por sua presença constante,
por seu apoio e amor incondicionais.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha orientadora, Maria Lúcia Refinetti. Primeiramente, pela oportunidade oferecida para participação na pesquisa “Reparação de Danos e Ajustamento de Conduta em Matéria Urbanística”, na qual tive o primeiro contato com o assunto moradia social e meio ambiente. Também por permitir minha participação na comissão executiva do seminário APP Urbana 2007, abrindo o caminho para essa pesquisa de mestrado.

Agradeço aos organizadores do seminário, e principalmente aos profissionais que expuseram seus trabalhos, por proporcionar a ampliação de meus conhecimentos.

Aos técnicos e funcionários da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano de Osasco / Coordenadoria de Regularização Fundiária, em especial ao arquiteto Patryck Carvalho e à advogada Rosane Tierno, com os quais obtive enriquecimento profissional – fruto de inúmeras reflexões sobre a prática cotidiana da regularização fundiária.

À Laura Bueno e Rosana Denaldi, por trazerem contribuições significativas para o aprimoramento desse trabalho durante a banca de qualificação.

Por fim, aos meus amigos sempre presentes, especialmente Carla, Claudia, James e Lina, por todo o apoio e amizade durante os últimos treze anos.

RESUMO

O padrão de desenvolvimento urbano observado nas grandes cidades brasileiras é consequência direta das desigualdades socioeconômicas encontradas em nossa sociedade. A ação livre do mercado imobiliário, aliada à ausência de uma política habitacional voltada para a produção de habitação de interesse social, traz para a informalidade no acesso à terra urbana grande parcela da população. As restrições impostas pela legislação ambiental tornam as áreas ambientalmente protegidas não atrativas ao mercado imobiliário formal. Nessas áreas, a proliferação de assentamentos informais é um reflexo da segregação espacial a que está submetida grande parcela da população não atendida pelo mercado formal.

Os crescentes números da informalidade observados nas cidades brasileiras justificam a busca por soluções que viabilizem tanto a inserção dos assentamentos irregulares na cidade formal quanto o enfrentamento do passivo ambiental, considerando que importante parcela dessa informalidade se concentra em áreas urbanas ambientalmente protegidas, como as Áreas de Preservação Permanente.

Esta pesquisa visa à análise e compreensão do conjunto de questões envolvidas no processo de regularização fundiária de assentamentos informais que contêm em seus limites áreas de preservação permanente – em especial os loteamentos irregulares e clandestinos.

Para isso, serão abordados o papel desempenhado pelos cursos d'água e fundos de vale nas cidades brasileiras, e as mudanças no padrão de intervenção em rios urbanos observadas no cenário internacional nas últimas décadas. A questão da sustentabilidade e do desenvolvimento urbano sustentável, tema recorrente na atual legislação ambiental e urbanística, será analisada tendo em vista seus diversos conceitos e contradições envolvidas.

A análise da crescente tensão entre as agendas urbana e ambiental tem como enfoque a produção da informalidade no uso do solo urbano e sua relação com a degradação ambiental. Serão também abordados os aspectos ideológicos envolvidos nesse conflito.

A temática da regularização fundiária de parcelamentos irregulares e clandestinos e a definição do termo “área de preservação permanente” serão analisados sob a ótica da legislação urbanística e ambiental. A abordagem será feita sobre o que é considerado irregular de acordo com os termos da lei, as diversas concepções de regularização fundiária e os procedimentos envolvidos, enfocando principalmente os processos relativos ao Estado de São Paulo. Para as áreas de preservação permanente, será apresentado um histórico legal sobre o tema.

Por fim, a apresentação de estudos de caso visa estabelecer quais seriam as especificidades dos procedimentos para regularização em APPs, em comparação com assentamentos que não possuam APPs em seus limites, indicando quais as principais questões e entraves apresentados e se a legislação vigente permite a efetivação da regularização fundiária nesses casos.

Serão ainda indicadas as perspectivas futuras, abordando o tratamento dado à questão na revisão da Lei nº 6.766/79 (PL 20/2007) e Lei nº 4.771/65 (PL 3.517/2008), além dos Grupos de Trabalho do CONAMA que estudam a elaboração de nova resolução que definirá parâmetros para a recuperação e revegetação em APPs.

Palavras-chave: Áreas de Preservação Permanente, Loteamentos Irregulares, Loteamentos Clandestinos, Regularização Fundiária, Qualificação Urbanística e Ambiental.

ABSTRACT

The pattern of urban development observed in major Brazilian cities is a consequence of socioeconomic inequities in our society. Unrestrained land market action coupled with the absence of social housing policies brings a large amount of people on to informal urban land access. Restrictions imposed by environmental laws make protected areas not attractive to formal land market. Proliferation of informal settlements in these areas is, therefore, a reflection of spatial and socioeconomic segregation.

The increase of informality in Brazilian cities justifies the quest for solutions to allow urban insertion of informal settlements and at the same time to deal with environmental liabilities, since a significant number of these kind of settlements is concentrated in environmental protection zones located in urban sites, such as permanent preservation areas.

This research goal is to analyze and understand all the issues on land regularization process of informal settlements that contain permanent preservation areas within its boundaries.

This work studies the role played by water courses in Brazilian cities development and the changes occurred in worldwide strategy patterns on interventions in urban rivers. Sustainability and sustainable urban development, as a recurring subject on current environmental and urban Brazilian legal framework, will be a matter under discussion for its several different concepts and all the contradictions involved.

The ever-growing tension between urban and environmental agendas is focused on informality on urban land use and its relationship with environmental degradation. This work will also approach the ideological issues involved in this conflict.

Urban land regularization and the definition of permanent preservation area will be analyzed from urban and environmental legal point of view. Our approach will be based on what is considered unlawful in legal terms and the different concepts and procedures involving urban land regularization, mainly focusing on the procedures in the State of São Paulo (Brazil). A legal history review on permanent preservation areas will be also presented in this work.

Finally, case studies are introduced in this work in order to show the current application of specific procedures for settlements located in permanent preservation areas. Through comparisons with procedures applied on settlements which do not have these areas within its boundaries, the acquainted hitches and obstacles will be discussed and so will be under discussion if the current legal framework do actually allow effective urban land regularization in such cases.

It will be also presented prospectives by analyzing how these issues have been dealt in current debates about the revision of urban and environmental legal framework.

Key-words: Permanent Preservation Areas, Unlawful Urban Land Parcelling, Irregular Urban Land Parcelling, Urban Land Regularization, Urban and Environmental Qualification.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Rio Itachi, antes da implantação do projeto de renaturalização.	25
Figura 2 Rio Itachi, após as obras de renaturalização.	25
Figura 3 Leito do rio Tama, em 1974.	26
Figura 4 Rio Tama – 1996.	27
Figura 5 Rio Tama, em 2002.	27
Figura 6 Sistema viário sobre o leito canalizado do Rio Cheonggyecheon.	28
Figura 7 Rio Cheonggyecheon, após as obras de renaturalização.	29
Figura 8 Rio Cheonggyecheon, após as obras de renaturalização.	29
Figura 9 Faixas impermeáveis ao longo do rio Cheonggyecheon.	30
Figura 10 Tabela indicando o índice Gini.	57
Figura 11 Planta e Foto Aérea do loteamento ‘Novo Progresso’.	98
Figura 12 Detalhe da foto aérea do loteamento ‘Novo Progresso’.	99
Figura 13 Sub-bacias de Curitiba.	104
Figura 14 Área ocupada pelo Shopping Barigüí, em Curitiba.	107
Figura 15 Foto aérea do loteamento Recanto das Rosas (2005).	118
Figura 16 Vôo panorâmico para o loteamento Recanto das Rosas (2008)	119
Figura 17 Planta apresentada no processo de aprovação do loteamento Recanto das Rosas.	120
Figura 18 Planta apresentada no processo de regularização do loteamento Recanto das Rosas.	121
Figura 19 Situação da APP do loteamento Recanto das Rosas – outubro de 2006.	123
Figura 20 Situação da APP do loteamento Recanto das Rosas – outubro de 2006.	124
Figura 21 Situação da APP do loteamento Recanto das Rosas – outubro de 2006.	125
Figura 22 Foto aérea do loteamento Jardim Canaã (2005).	129
Figura 23 Planta do loteamento Jardim Canaã que consta do processo administrativo.	130
Figura 24 Trecho da APP do loteamento Jardim Canaã antes da intervenção. Fotos de 2005.	131

Figura 25 Trecho da APP do loteamento Jardim Canaã antes da intervenção. Fotos de 2005.	132
Figura 26 Trecho da APP do loteamento Jardim Canaã antes da intervenção. Fotos de 2005.	133
Figura 27 Projeto de regularização do Jardim Canaã, com indicação das APPs.	136
Figura 28 Fotos indicando antes e depois da intervenção na APP do Jardim Canaã	137
Figura 29 Destruição da área verde do loteamento Jardim Canaã para implantação de adutora da SABESP. Fotos de 2008.	138
Figura 30 Destruição da área verde do loteamento Jardim Canaã para implantação de adutora da SABESP. Fotos de 2008	139
Figura 31 Braço Morto do Tietê. delimitação do loteamento Jardim Canaã e assentamentos ao longo do curso d'água.	141

LISTA DE ABREVIATURAS

ABEMA | Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente
ANAMMA | Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente
APP | Área de Preservação Permanente
CEF | Caixa Econômica Federal
CETESB | Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental
COHAB-SP | Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo
CONAMA | Conselho Nacional de Meio Ambiente
CONDEMA | Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente – Osasco
CPTM | Companhia Paulista de Trens Metropolitanos
CRI | Cartório de Registro de Imóveis
DEPRN | Departamento de Proteção aos Recursos Naturais
ELETROPAULO | Eletropaulo Metropolitana – Eletricidade de São Paulo S.A.
EMPLASA | Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano
GRAPROHAB | Grupo de Análise de Projetos Habitacionais
HIS | Habitação de Interesse Social
INOCOOP-SP | Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais de São Paulo
IPTU | Imposto Predial e Territorial Urbano
LEPAC | Levantamento Planialtimétrico Cadastral
MMA | Ministério do Meio Ambiente
RMSP | Região Metropolitana de São Paulo
SABESP | Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
OGU | Orçamento Geral da União
ONG | Organização Não Governamental
PSH | Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social
TAC | Termo de Ajustamento de Conduta
ZEIS | Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO 1 - A ÁGUA EM MEIO URBANO: O PAPEL DOS CURSOS D'ÁGUA NAS CIDADES	17
1.1. Os Primórdios – implantação das cidades	18
1.2. Córregos como obstáculo – canalização e foco de risco nas periferias	19
1.3. Os fundos de vale como sistema viário	22
1.4. Mudança de paradigma: recuperação dos cursos d'água	23
CAPÍTULO 2 - ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE	31
2.1. Histórico Legal das Áreas de Preservação Permanente – APP	32
2.2. Alterações da Lei nº 4.771/65 – O Código Florestal em Meio Urbano	36
CAPÍTULO 3 – OS CONCEITOS DE SUSTENTABILIDADE	40
3.1. Cronologia da Temática da Sustentabilidade na Ordem Internacional – De Estocolmo à Rio – 92	41
3.2. Definições de Sustentabilidade e Desenvolvimento Sustentável – Conceitos e Contradições	44
3.3. Sustentabilidade Urbana: diferentes realidades, diferentes sustentabilidades? Cidades Sustentáveis na Europa, nos EUA e no Brasil	48
CAPÍTULO 4 – A TENSÃO URBANO-AMBIENTAL E A IRREGULARIDADE	53
4.1. Informalidade e Acesso à Terra Urbana	54
4.2. Agenda Urbana e Agenda Ambiental – Conflitos e Convergências	65
4.3. A Tensão Urbano-ambiental: Aspectos Ideológicos	67
CAPÍTULO 5 - REGULARIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS URBANOS	76
5.1. Regularização – Concepções e Fundamentação Legal	77
5.2. Procedimentos de Regularização de Parcelamentos no Estado de São Paulo	86
5.3. Regularização como estratégia para Recuperação Ambiental	93
CAPÍTULO 6 - REGULARIZAÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE	96
6.1. Especificidades do Processo de Regularização em Áreas de Preservação Permanente	97
6.2. O Plano de Regularização Fundiária em Áreas de Preservação Permanente de Curitiba	103
6.3. Experiências de Regularização Fundiária em APPs – APP Urbana 2007	108
6.4. Estudos de Caso – Município de Osasco – Questões e Entraves	118
6.4.1. Loteamento Recanto das Rosas	118
6.4.2. Loteamento Jardim Canaã	129
6.5. O Debate Atual	141
CONCLUSÕES – AVALIAÇÃO E PERSPECTIVAS	146
BIBLIOGRAFIA	151



INTRODUÇÃO

A combinação entre o processo de industrialização tardio ocorrido no Brasil (principalmente a partir da segunda metade do século XX) com o intenso crescimento populacional observado no mesmo período teve conseqüências diretas sobre o ritmo de urbanização. A mudança de país predominantemente rural para urbano ocorreu, principalmente, entre 1940 e 1980. Nesse período, a taxa de urbanização brasileira atingiu 68,86%, e segundo o Censo de 2000 já ultrapassou o patamar de 81%.

Ao mesmo tempo, o padrão de crescimento econômico brasileiro, inserido no contexto do capitalismo periférico, possibilitou a acumulação de capital por empresas e pequenos grupos 'privilegiados', à par de um baixo poder aquisitivo do trabalhador. Podemos observar, principalmente nas grandes cidades brasileiras, um quadro extremo de desigualdade na distribuição das riquezas.

A ausência de uma política habitacional voltada para a camada mais pobre da população, juntamente com a ação livre do mercado imobiliário – sem comprometimento social – é um dos fatores de exclusão e segregação espacial nas cidades brasileiras. Impossibilitada de acessar o mercado imobiliário formal, e sem contar com políticas públicas de provisão habitacional, grande parcela da população é empurrada para a informalidade no espaço urbano.

A proliferação de assentamentos precários e irregulares em áreas cada vez mais distantes do mercado de trabalho e dos centros urbanos, desprovidos de infraestrutura, não visadas pelo mercado imobiliário formal, é uma das formas de materialização das desigualdades sociais, na qual milhões de brasileiros se vêem excluídos do mercado formal de trabalho, de acesso à terra, do exercício pleno de sua cidadania.

Verificamos que há um descolamento entre as exigências contidas nas normas urbanística e ambiental e a forma de produção do espaço urbano.

A legislação urbanística, ao adotar padrões idealizados para o uso do solo urbano – visando proteger áreas mais nobres da cidade – muitas vezes impede a produção habitacional a preços acessíveis para a camada mais pobre.

A legislação ambiental, ao impor restrições significativas ao uso e ocupação do solo nas áreas protegidas, torna as mesmas áreas desvalorizadas pelo mercado imobiliário formal. E é justamente nessas áreas que a parcela da população não atendida pelo mercado formal irá se instalar: áreas de mananciais, margens de cursos d'água, encostas e outras áreas de proteção ambiental.

Dessa forma, não podemos rotular a questão dos assentamentos irregulares em áreas urbanas ambientalmente protegidas apenas como *questão ambiental*, pois a ausência de oferta de moradia a torna também uma questão social. A *questão ambiental urbana*, portanto, está diretamente associada à questão do acesso à terra urbana e moradia.

Na prática, as normas que visam à proteção ao meio ambiente, no contexto de desigualdade socioeconômica e segregação espacial observado em nossas cidades, geram o efeito contrário ao esperado.

Como resultado, a questão do acesso à moradia pelas camadas mais pobres é muitas vezes colocada como principal fonte de conflito entre as agendas urbana e ambiental. Mas, ao desconsiderar as causas da existência desses assentamentos, a questão é convertida em discurso ideológico. A fragmentação no cotidiano de intervenções e planejamento dessas duas questões – urbana e ambiental – permite a distorção na análise dos problemas ambientais urbanos.

Outro item a ser considerado em relação ao aspecto ideológico da questão ambiental urbana é o tratamento dado às várzeas urbanas nas intervenções realizadas pelo Poder Público, como a implantação de avenidas de fundo de vale. Apesar de ocasionarem impactos ambientais significativos, essas intervenções não têm o mesmo peso dado aos assentamentos em áreas protegidas quando se considera a degradação ambiental urbana.

Podemos observar nos últimos anos uma mudança de paradigma nos debates internacionais envolvendo intervenções em rios urbanos. O enfoque seria a inserção dos rios na paisagem da cidade, com a manutenção de características naturais. Apesar da prática das retificações e canalizações ainda ser presente no cotidiano das intervenções urbanas brasileiras – ao menos nas exigências contidas na legislação ambiental a questão já se encontra refletida, preconizando a questão da permeabilidade das margens de cursos d'água e a manutenção e recuperação da mata ciliar.

A idéia de *sustentabilidade* poderia auxiliar na união entre as agendas ambiental e urbana, ao tratar de forma integrada os problemas sociais e ambientais urbanos. No entanto, o conceito, presente na legislação brasileira principalmente no Estatuto da Cidade – ao incluir o direito a *cidades sustentáveis* como uma das diretrizes da política urbana – tem um caráter ambíguo que permite sua apropriação no discurso de diferentes grupos sociais. O desenvolvimento sustentável também pode ser considerado como discurso ideológico, ao ocultar as contradições intrínsecas ao próprio modelo capitalista de desenvolvimento, os conflitos sociais e as disputas pelo solo urbano.

Diante do exposto, face ao grau de informalidade observado nas cidades brasileiras, em especial na RMSP, e considerando que importante parcela dessa irregularidade se concentra em áreas urbanas ambientalmente frágeis – como as Áreas de Preservação Permanente – o estudo de soluções que viabilizem tanto a inserção dos assentamentos irregulares na cidade formal quanto o enfrentamento do passivo ambiental representa uma forma de garantir o direito a cidades sustentáveis.

Uma das situações mais evidentes é a que se observa nas faixas lindeiras aos corpos d'água que atravessam as cidades, nas quais estão localizados inúmeros assentamentos informais sem os itens de infra-estrutura mínima que possam assegurar não apenas a saúde dos moradores, mas também a garantia de qualidade dos recursos hídricos. O enfoque nessa dissertação de mestrado será dado à análise desses assentamentos localizados nessas faixas de proteção, definidas como Áreas de Preservação Permanente – APPs.

As áreas de preservação permanente são zonas protegidas por lei, com a função de preservar os recursos hídricos, proteger o solo, a paisagem e garantir a estabilidade geológica. São consideradas áreas de preservação permanente as faixas marginais a corpos d'água e reservatórios naturais ou artificiais, nascentes, topo de morros, encostas com declividade superior a 45%, restingas, chapadas e regiões com altitude superior a mil e oitocentos metros.

As Áreas de Preservação Permanente (APP) foram estabelecidas por Lei Federal em 1965 com a promulgação do Código Florestal (Lei nº 4.771 de 15 de setembro de 1965). Em sua redação original, não havia menção explícita de sua aplicabilidade em área urbana, tendo por objetivo a proteção do meio ambiente em sua forma natural, evitando a degradação ambiental e protegendo a vegetação nativa de alterações de uso. As áreas próximas aos cursos d'água e reservatórios (naturais ou artificiais) receberam especial atenção no texto original e em suas alterações posteriores, sendo inicialmente definida uma faixa de proteção de 5 metros ao longo de cursos d'água.

O texto original do Código Florestal sofreu diversas alterações, em especial quanto à definição dos limites das áreas consideradas APPs e sua aplicabilidade em áreas urbanas. As alterações mais importantes foram dadas pela Lei Federal nº 7.511 de 1986, que ampliou a faixa de preservação permanente de 5 para 30 metros, e Lei Federal nº 7.803 de 1989 – determinando que o Código Florestal seria aplicável em áreas urbanas. Mas a configuração definitiva veio apenas em 2001, com a Medida Provisória nº 2.166/2001, a partir da qual a faixa de preservação passou a ser exigida mesmo não existindo vegetação nativa a preservar.

Em 28 de março de 2006, foi editada a Resolução CONAMA nº 369, que “*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*”.

A resolução inclui a *regularização fundiária sustentável* entre os casos passíveis de autorização para intervenção, permitindo para tanto a redução da faixa de preservação dos 30 metros exigidos pelo Código Florestal para 15 metros. Prevê a obrigatoriedade da adoção de medidas de caráter compensatório e mitigador, além da elaboração de um plano de regularização para a APP.

No entanto, mesmo se considerarmos o disposto na Resolução CONAMA nº 369 como *flexibilização*, existem especificidades do processo de regularização fundiária em APPs que representam entraves ou mesmo impedimentos à efetivação do processo.

Para compreender e analisar o conjunto de questões envolvidas no processo de regularização fundiária de assentamentos informais que contêm em seus limites áreas de preservação permanente – tema dessa pesquisa de mestrado, a dissertação abordará o papel desempenhado pelos cursos d'água e fundos de vale nas cidades brasileiras; a definição de área de preservação permanente; os conceitos e contradições envolvidos na questão da sustentabilidade; a interdependência e tensão entre as questões ambientais e urbanas observadas nas grandes cidades; o processo de regularização fundiária de parcelamentos irregulares e clandestinos e por fim, as especificidades da regularização em APPs.

No Capítulo 1, a análise do papel dos cursos d'água e fundos de vale nas cidades brasileiras, bem como a mudança de paradigma observada nas últimas décadas – de local destinado ao sistema viário ao movimento de recuperação e revegetação – será estudada para compreender a forma como essa mudança se reflete nos assentamentos e na legislação sobre o tema.

No Capítulo 2, as Áreas de Preservação Permanente serão abordadas sob o ponto de vista da legislação ambiental, apresentando um histórico sobre o tema: Código das Águas, Código Florestal de 1934, novo Código Florestal de 1965 e Resoluções CONAMA 302 e 303, indicando sua definição, as diversas alterações ao texto original do Código Florestal e sua aplicabilidade à zona urbana.

Os conceitos e contradições envolvendo as questões da *sustentabilidade e desenvolvimento* sustentável serão analisados no Capítulo 3. O tema é recorrente na atual legislação ambiental e urbanística, pressuposto nos planos de regularização citados na Resolução CONAMA 369 e na revisão da Lei nº 6.766/79, que dispõe sobre parcelamentos de solo urbano. A pesquisa buscará explicitar os diversos conceitos dos termos, bem como seu significado na análise da realidade urbana brasileira.

No Capítulo 4 será abordado o conflito existente entre as Agendas Urbana e Ambiental. O enfoque será a produção da informalidade no uso do solo urbano e sua correlação com o padrão de desenvolvimento econômico brasileiro. A questão ambiental urbana é apresentada como resultante da forma de apropriação do uso do solo urbano no contexto de segregação socioeconômica observado em nossas cidades. Os aspectos ideológicos envolvendo a tensão urbano-ambiental também serão considerados.

A temática da Regularização Fundiária será desenvolvida no Capítulo 5 a partir da análise da legislação urbanística, explicitando primeiramente o que é considerado irregular de acordo com os termos da lei, os tipos de irregularidade existentes, as concepções de regularização fundiária (regularização jurídica, urbanização e regularização urbanística), os procedimentos envolvidos, e sua utilização como estratégia para a recuperação ambiental. A ênfase das discussões será a questão dos loteamentos irregulares e clandestinos.


Por fim, no Capítulo 6 será analisado o processo de regularização fundiária de assentamentos que contêm em seus limites áreas de preservação permanente. A análise deverá abordar as especificidades desse processo (se comparados a parcelamentos irregulares que não possuem APP em seus limites), as principais questões e entraves, bem como estudos de caso. Serão também indicadas as questões debatidas atualmente com a revisão da legislação, abordando o tratamento dado à regularização em APPs na revisão da Lei nº 6.766/79 (PL 3057/2000) e nos Grupos de Trabalho do CONAMA que estudam a elaboração de nova resolução que definirá parâmetros para a recuperação e revegetação em APPs.

Como base empírica, serão analisados no Capítulo 6 o Plano de Regularização Fundiária de APPs – desenvolvido pela Prefeitura de Curitiba; os trabalhos sobre regularização fundiária apresentados no Seminário Nacional sobre o Tratamento de Áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano e Restrições Ambientais ao Parcelamento do Solo – realizado em 2007 na FAUUSP; além do

estudo de dois assentamentos que possuem procedimentos de regularização em andamento ou finalizados, localizados no município de Osasco – RMSP.

A análise dos dados obtidos com a pesquisa empírica tem por objetivo verificar se, com base na legislação atual, é possível efetivar a regularização fundiária de assentamentos informais que contêm em seus limites Áreas de Preservação Permanente, bem como avaliar se nas propostas de regularização apresentadas foi considerada alguma forma de qualificação e recuperação ambiental.

Finalmente, nas conclusões busca-se compreender a dimensão das tensões existentes e a adequação do arcabouço legal à realidade observada no cotidiano das intervenções em APPs e nos processos de regularização fundiária de assentamentos informais. São apresentadas, ainda, perspectivas futuras envolvendo a revisão da legislação ambiental e urbanística, no que tange a regularização de assentamentos que possuam Áreas de Preservação Permanente.

An aerial photograph of a city, showing a wide river flowing through the urban landscape. On the right side, a complex highway interchange with multiple overpasses is visible. The city buildings and infrastructure are densely packed along the riverbanks. The text is overlaid on the right side of the image.

**A ÁGUA EM MEIO URBANO:
O papel dos cursos d'água nas
cidades**

1.1. Os Primórdios – implantação das cidades

Podemos observar uma relação estreita entre a localização das cidades e a existência de cursos d'água. Isso se deve, principalmente, às características associadas à presença dos rios nos núcleos urbanos – além de fornecer água, possibilitam o controle do território, subsistência, meio de circulação de pessoas e bens, energia hidráulica e opções de lazer (Costa, 2006). Os exemplos podem ser encontrados há milhares de anos: na Mesopotâmia, cuja relação com os cursos d'água encontrava-se explícita já em seu nome; no Egito, com suas cidades localizadas nas margens do Nilo; nas cidades greco-romanas localizadas junto ao rio Tibre. Na idade Média, várias cidades européias guardaram estreitas relações com seus rios: Londres-Tâmisa, Paris-Sena, Viena-Danúbio, Praga-Vltava (Gorski, 2008).

Para Costa (2002; apud Porath; Afonso, 2006, p. 163)¹, o papel dos cursos d'água na estruturação urbana seria análogo ao de espinhas dorsais “*tornando-se muitas vezes eixos de desenvolvimento do desenho da cidade*”.

“As cidades primeiramente nasceram e se multiplicaram nas rotas comerciais, nas margens de rios e oceanos, e depois, junto aos caminhos que unem tais centros mercantis, transformando a paisagem dos rios urbanos” (Moreno, 2002, apud Porath, 2004, p. 24)².

Na Europa, o núcleo antigo da cidade de Hamburgo localizava-se nas margens do rio Alster. Com seu desenvolvimento, a cidade passou a acompanhar o leito do rio Elba.

São Petersburgo é outro exemplo de cidade que se desenvolveu em torno de seus rios e canais. Localizada no delta do Rio Neva, tornou-se núcleo comercial graças à construção de um porto, com posterior desenvolvimento da indústria e da construção naval.

O processo de urbanização brasileiro também indica a importância dos cursos d'água para a localização das cidades. A começar pelas cidades coloniais que, mesmo quando situadas em baías ou à beira-mar, guardam proximidade com as margens dos rios. “*É, portanto, a partir de rios – grandes, médios ou pequenos cursos d'água – que muitos núcleos urbanos brasileiros vão surgir*” (Costa, 2006, p. 10). Kahtouni (2004) cita a busca por uma foz no litoral como estratégia para escolha da localização de algumas cidades coloniais brasileiras, pois isso facilitaria a exploração de novas terras.

Como exemplo para o caso brasileiro, podemos citar a importância do rio Itajaí-Açu na escolha da localização da cidade de Blumenau pelos imigrantes alemães, principalmente por sua navegabilidade – essencial para a função de colônia agrícola que a cidade possuía em sua fundação. A topografia local – com terrenos montanhosos – forçou a expansão da cidade para as margens dos rios, que representavam opções de áreas planas.

¹ COSTA, Lucia M. S. A. **Águas Urbanas: os Rios e a Construção da Paisagem**. In: Encontro Nacional de Ensino de Paisagismo em Escolas de Arquitetura e Urbanismo, Vi, Recife, 2002. Anais... Recife: 2002.

² MORENO, Júlio. **O Futuro das Cidades**. São Paulo: SENAC, 2002.

Mais tarde, com o crescimento das cidades essa ocupação de áreas planas junto aos rios se mostrou problemática, como bem exemplificam os inúmeros episódios de cheias – como os observados em 1983, 1984 e 2008 em Blumenau – que se apresentam como consequência direta desse padrão de urbanização.

Em Ribeirão Preto, seu curso d'água principal (que leva o mesmo nome da cidade) serviu de base para a demarcação do núcleo inicial do município em 1856, constituindo referência para o traçado das ruas – perpendicular ao ribeirão – e inicialmente limitando o crescimento do município à oeste. A localização da cidade, situada também próximo aos rios Pardo e Mogiguaçu e ao córrego do Retiro, rendeu à cidade a denominação de 'Entre Rios' entre 1879 e 1881 (Guilardi; Duarte, 2006).

O rio Carioca constituiu vetor de crescimento da ocupação em direção às encostas do vale de mesmo nome, no Rio de Janeiro, sendo utilizado como primeira fonte de abastecimento da cidade e mantendo essa função até a primeira metade do século XIX. Sua importância para o fornecimento de água da cidade rendeu inúmeros atos legislativos visando sua proteção até o século XVIII, quando um aqueduto foi construído para captar suas águas e direcioná-las para diversas fontes públicas (Schlee; Netto; Tamminga, 2006).

O local escolhido pelos jesuítas para fundar a vila de São Paulo de Piratininga no século XVI estava localizado entre os rios Tamanduateí e Anhangabaú, tendo o rio Tietê como limite ao norte.

“A própria cidade deve a sua condição de centro de uma região pobre pelo fato de estar situada próxima a rios [...] O desenvolvimento de São Paulo, até o fim do século XVIII, é impulsionado apenas pela função de entreposto comercial que a cidade exerce entre o interior e o Porto de Santos” (OSEKI; ESTEVAM, 2006, p. 84).

De acordo com Porath (2004), durante muito tempo a civilização deu mais relevância para a navegabilidade dos rios, privilegiando esse aspecto em detrimento das questões de abastecimento.

1.2. Córregos como obstáculo – canalização e foco de risco nas periferias

A primeira fase significativa de intervenções em cursos d'água na cidade de São Paulo corresponde à fase higienista (Oseki; Estevam, 2006). Com o intenso crescimento urbano e populacional ocorrido na cidade no início do século XX, aliado à quase inexistente rede de coleta de esgotos, à utilização de rios já contaminados para o abastecimento de parte da população, e à ocupação de suas planícies alagáveis, a cidade atravessou uma época de surtos epidêmicos – com destaque para o surto de cólera ocorrido em 1855.

De acordo com Kahtouni (2004, p. 59),

“Já estavam, desde então, sobrepostos diversos problemas concomitantes em relação às águas na cidade: abastecimento, esgotamento e controle sanitário de várzeas que haviam sido

transformadas em locais de risco à saúde pela constante construção de valas desnecessárias e inadequadas, muitas vezes associadas à exploração de areia e à utilização das terras das áreas inundáveis como jazidas para olarias e cerâmicas de São Paulo”.

Além das questões relativas ao abastecimento de água, as discussões visando o saneamento de áreas consideradas insalubres já envolviam a possibilidade da canalização e fechamentos dos rios desde meados do século XIX.

Entre o final do século XIX e os anos 20, trechos significativos do Tamandateí e Tietê foram retificados, visando o controle das enchentes (associadas aos surtos epidêmicos) e o saneamento.

Ocorreu então, em São Paulo, *“uma febre de dessecamentos, canalizações, aterros e obras de redução das grandes superfícies de água aparente, febre nascida das preocupações epidemiológicas e com higiene do ‘final do século’, parte de um movimento mundial”* (Kahtouni, 2004, p. 67). A corrente sanitaria – com origem na Europa do século XIX – provocou alterações nos hábitos e na estrutura das cidades. Segundo essa corrente, *“a água como fluído tinha grande influência na saúde dos homens e sua estagnação era um problema sanitário a ser resolvido”* (Travassos, 2004, p. 18).

Essas intervenções não ocorriam apenas na cidade de São Paulo, ocupando lugar de destaque nas ações governamentais na virada dos séculos XIX e XX. Nessa época, várias capitais brasileiras enfrentaram surtos epidêmicos, como o Rio de Janeiro (febre amarela). Vinculadas ao urbanismo sanitaria, as intervenções estavam ligadas principalmente aos conceitos de higiene e limpeza, que então encontravam respostas nas obras de canalizações e retificação dos cursos d'água. *“Acreditava-se que elas possibilitariam também que as áreas ribeiras deixassem de ser insalubres, prevenindo futuras epidemias”* (Ghilardi; Duarte, 2006, p. 101).

Sob a ótica sanitaria, os meandros naturais e as matas ciliares poderiam ser vistos como problemas, criando-se uma cultura de retificações que lançou raízes profundas no planejamento das várzeas em São Paulo.

As canalizações também estiveram associadas às obras de *melhoramentos e embelezamento*, comuns no cotidiano do planejamento urbano no início do século XX. As intervenções realizadas na área central de São Paulo, como Anhangabaú e várzea do Carmo, propunham obras de saneamento (sanitário e social) visando à modernização da área e sua conseqüente valorização (paisagística e fundiária).

Outros aspectos ‘problemáticos’ das várzeas urbanas estão relacionados com as enchentes periódicas, ocupações irregulares às margens dos rios associadas à inexistência de saneamento básico, áreas de risco, focos de doenças devido ao contato direto que os moradores têm com a água poluída e mau cheiro.

Segundo Porath (2004, p. 25), *“muitos desses rios são lembrados nos períodos de fortes chuvas, pois se tornam notícias de jornais devido às inundações”*. Citando Spirn³, a autora apresenta como causa desses problemas o crescente grau de impermeabilização e compactação do solo nas cidades, o que impediria a

³ SPIRN, A. W. **O Jardim de Granito**. São Paulo: EDUSP, 1995.

infiltração das águas de chuva no solo e aumentaria sua velocidade de escoamento superficial e seu volume.

Citando o Rio Acari no Rio de Janeiro, Brito e Silva (2006) demonstram que os rios – longe do papel de ‘amenidade ambiental’ – representam ameaça à vida dos moradores de grande parte das comunidades carentes localizadas na zona norte do município.

Essa realidade se repete em várias cidades brasileiras, nas quais a intensificação do processo de urbanização relacionou diretamente as várzeas com o local destinado para as populações de baixa renda, associadas à exclusão social, enchentes, doenças ocasionadas pela proximidade das águas poluídas. Na cidade de São Paulo, a localização das favelas está relacionada com as áreas de fundo de vale, conforme demonstrado por Maricato⁴. A canalização dos córregos como meio de eliminar riscos é exigência constante por parte dos moradores nas periferias não urbanizadas da cidade.

Os rios também podem se apresentar como obstáculos físicos para o avanço territorial das cidades ou ainda como fator de segregação⁵, podendo ser citada como exemplo a importância das pontes na paisagem urbana, ocupando muitas vezes o ‘primeiro plano’. Se considerarmos os rios de pequeno porte, é ainda mais difícil a resistência ao processo de canalização⁶.

Analisando o desenvolvimento urbano da cidade de Ribeirão Preto, Ghilardi e Duarte se referem à retificação do ribeirão ainda no século XIX, bem como o aterro de parte de seus meandros remanescentes, como alternativa escolhida na época para o desenvolvimento territorial (e econômico) da cidade: “*O ribeirão Preto, como elemento natural, passou a perder importância quando começou a ser retificado. O importante, na época, era a possibilidade de expansão da malha urbana, o que o pântano, formado pelos meandros do ribeirão, impedia*” (Ghilardi; Duarte, 2006, p. 100).

O crescimento das indústrias no cenário econômico da cidade de São Paulo deu-se inicialmente ao longo do Tamanduateí, pois com sua retificação, o rio perdeu a navegabilidade e com isso suas terras deixaram de ser definidas legalmente como ‘terra devoluta pertencente ao Estado’. Isso possibilitou que as indústrias utilizassem o limite máximo dos terrenos sem necessitar de autorização governamental, estendendo-se até às margens do rio⁷. A implantação das ferrovias, geralmente acompanhando o leito dos rios por constituírem áreas mais planas, também contribuíram para o crescimento da atividade industrial na cidade. Segundo Geiger (1963, apud Ghilardi; Duarte, 2006, p. 101)⁸, é possível estabelecer para a

⁴ MARICATO, Ermínia. **As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias**. In: ARANTES, Otilia et. al. A cidade do pensamento único, desmanchando consensos. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

⁵ “*Um rio pode separar diversas comunidades dentro do próprio município. Assim como uma rua ou ferrovia, um rio também pode ser tratado como um limite*” (Porath, 2004, p. 27).

⁶ “*A base desta dificuldade [em atravessar o tecido urbano] se situa, de um modo geral, principalmente numa visão dos rios enquanto estrutura de saneamento e drenagem urbanas*” (Costa, 2006, p. 10).

⁷ Um estudo mais detalhado sobre o aspecto relativo ao domínio das margens de rio pode ser encontrado no livro Cidade das Águas, de Saide Kahtouni.

⁸ GEIGER, Pedro P. **Evolução da rede urbana brasileira**. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais, 1963.

urbanização brasileira uma clara relação entre os fundos de vale e a localização de ferrovias, além de indústrias e bairros operários, “*devido à facilidade da presença de água corrente e transporte para a instalação de grandes estabelecimentos industriais*”. Podemos citar como exemplos, além de São Paulo, Ribeirão Preto e Blumenau (Costa, 2006).

Quanto ao papel exercido pelos rios na paisagem urbana, podemos dizer que ocupam posição secundária, reflexo da deterioração da relação cidade x água e da própria qualidade dos corpos hídricos. É comum observarmos situações em que as edificações ‘dão as costas’ para os rios, que passam a ocupar a posição de “fundo de lote”.

No entanto, as canalizações como alternativas para inserção dos rios na paisagem urbana, e principalmente para contornar os repetitivos episódios de enchentes – cada vez mais comuns na realidade brasileira – têm perdido espaço na opinião de especialistas para outro tipo de solução. Segundo Costa (2006, p. 11),

“... não é mais aceitável pensar em retificar um rio, revestir seu leito vivo com calhas de concreto, e substituir suas margens vegetadas por vias asfaltadas, como uma alternativa de projeto para sua inserção na paisagem urbana. Estas propostas, que tinham como uma de suas bases conceituais a busca do controle das enchentes urbanas, são muito criticadas não só pela fragilidade sócio-ambiental no resultado final do projeto, como também pela pouca eficiência no controle destas mesmas enchentes”.

1.3. Os fundos de vale como sistema viário

Como característica presente na urbanização brasileira, podemos citar a implantação de avenidas nas margens dos cursos d'água, substituindo a mata ciliar por vias impermeabilizadas.

O rio Tietê, no trecho localizado entre Guarulhos e Osasco, possuía 46 km antes de sua retificação. Após as obras, sua extensão passou a ser de 26 km.

A implantação do Plano de Avenidas de 1929, que teve início durante a administração de Prestes Maia⁹, estava vinculada a um conceito de eficiência na circulação, baseado no sistema radio-concêntrico de vias arteriais. O Plano apresentava “*um conjunto de túneis, viadutos e avenidas de talvegue*” (Oseki; Estevam, 2006, p. 85, grifo nosso). Para Kahtouni (2004, p. 94), sua execução “*demonstrou a vitória das questões funcionalistas e viárias sobre a questão das obras infra-estruturais de saneamento, as quais foram executadas mais lentamente ao longo do século XX, à medida que as necessidades ensejavam tais intervenções*”.

Desde então, a ocupação dos fundos de vale pelo sistema viário tem sido prática comum na cidade.

⁹ As avenidas Nove de Julho e Anhangabaú (construídas sobre cursos d'água canalizados) e Rebouças tiveram suas obras iniciadas ainda na administração de Fábio Prado.

Em 1969, o Plano Urbanístico Básico viria a reafirmar a importância das avenidas de fundo de vale – por seu baixo custo e topografia suave – como suporte para o sistema viário na cidade, embora não mais apoiado no sistema radio-concêntrico.

Durante a década de 70, foram implantadas as vias marginais do Tietê e Pinheiros – possíveis graças à retificação dos rios –, além da retificação e canalização do rio Tamanduateí para a implantação da avenida do Estado.

O PROCAV¹⁰ dá continuidade à questionável prática de implantação de sistema viário ao longo de córregos canalizados, mas apresenta uma mudança em sua justificativa oficial, já que não priorizaria a estruturação viária e sim a drenagem e o reassentamento das populações ribeirinhas (Travassos, 2004). A impermeabilização crescente dos fundos de vale resultante do programa agravou o quadro de enchentes na cidade. Citando a região do Aricanduva, as cheias trouxeram prejuízo não apenas às populações ribeirinhas, mas também as linhas do Metrô e CPTM que passam pela região.

De acordo com Rodrigues e Leitão Filho, as atuais tentativas de recuperação de áreas degradadas seria uma tentativa de remediar danos que, na maioria das vezes, poderiam ter sido evitados (2001, apud Porath, 2004)¹¹.

Em Blumenau, o início das canalizações está relacionado com a priorização do sistema viário em detrimento da navegação, a partir da impermeabilização das margens do rio Itajaí-Açu para a implantação da Avenida Beira-Rio, em 1968.

Segundo Oseki e Estevam (2006, p. 85), “o binômio saneamento / vias públicas enraizou-se na administração municipal e metropolitana como maneira eficiente do poder público resolver vários problemas simultaneamente”. Para os autores, essas intervenções permitiam, além da ampliação do sistema viário de forma menos onerosa, um certo ‘saneamento social’ – associando-se a programas de remoção de populações carentes nas regiões objeto de intervenção.

Um aspecto importante da implantação das avenidas de fundo de vale em São Paulo foi a possibilidade de interligação entre áreas da cidade antes separadas por córregos. Dada sua posição estratégica, o uso do solo em suas proximidades foi marcado pela implantação de depósitos, estabelecimentos comerciais e de serviços.

1.4. Mudança de paradigma: recuperação dos cursos d'água

Sob a ótica sanitária, os meandros naturais e as matas ciliares foram, durante muito tempo, vistos como problemas, criando-se uma cultura de retificações profundamente enraizada no planejamento do uso das várzeas em São Paulo. Mesmo se considerarmos as atuais medidas tomadas pelas administrações estaduais e municipais na região para a diminuição das enchentes, verificamos que

¹⁰ Programa de Canalização de Córregos e Implantação de Avenidas de Fundo de Vale, iniciado na cidade de São Paulo em 1987.

¹¹ RODRIGUES, Ricardo Ribeiro; LEITÃO FILHO, Hemógenes de Freitas. **Matas Ciliares: Conservação e Recuperação**. 2ª ed. São Paulo: EDUSP, 2001.

as obras principais foram o aprofundamento da calha do Tietê e a construção de reservatórios de amortecimento de cheias. De acordo com Travassos (2004), a prática da associação canalização de córregos / implantação de avenidas de fundo de vale permanece inalterada até os dias atuais.

Podemos dizer, no entanto, que os debates sobre a questão apresentam mudanças, indicando os aspectos benéficos da manutenção das características naturais dos rios - ou ao menos mais próximas delas.

Porath (2004, p. 33) indica o fortalecimento do ambientalismo, na década de 70, como marco para a incorporação dos rios no cotidiano urbano: “os pontos positivos da presença dos rios na cidade começam a ser reconhecidos e valorizados pela população”.

Embora no Brasil a questão já se encontre refletida nas normas e legislação pertinentes ao tema - principalmente em relação à necessidade de permeabilidade e manutenção de mata ciliar em faixas mais restritivas, que serão analisadas nos capítulos 2 e 6 - ainda não é possível ver reflexos significativos na prática das intervenções urbanísticas em cursos d'água.

No exterior, podemos citar alguns exemplos dessa mudança de paradigma. A agência de proteção ambiental dos Estados Unidos – Environmental Protection Agency – conta com um programa específico voltado para a recuperação das áreas de várzea e sua vegetação¹². O país gastou mais de 15 bilhões de dólares em 30.000 projetos envolvendo restauração de rios e alagados entre 1990 e 2006 (Nakamura; Tockner; Amano; 2006).

No Japão, a partir da década de 70 surgiram os primeiros “rios-parque aquafilicos” (Oseki; Estevam, 2006, p. 91) – parques lineares implantados sobre cursos d'água que visavam, principalmente, permitir que houvesse novamente uma familiarização das crianças com a presença de água no cenário urbano.

Houve, inclusive, a reversão na canalização de alguns córregos, com a recuperação das formas e meandros às margens dos cursos d'água e o restabelecimento das condições naturais para o crescimento da flora e fauna originais – utilizando-se para isso de materiais naturais como pedras e estacas de madeira (visando permitir a formação de poços e correntezas necessários para alguns ecossistemas). Esse processo é conhecido como restauração ou renaturalização dos rios (Oseki; Estevam, 2006, p. 91). Segundo os autores:

“Nas primeiras experiências [...] só se pretendeu a despoluição dos rios e um tratamento paisagístico adequado. Na década seguinte, foi introduzido para os rios urbanos um desenho ecológico, com uma nova ótica sobre o ambiente natural das vias fluviais, preocupada com as determinantes ecológicas do desenho paisagístico”¹³.

Atualmente, essa prática pode ser definida como a tendência adotada para a intervenção em rios urbanos no país, que no período entre 1991 e 2006 teria implantado mais de 23.000 projetos (Nakamura; Tockner; Amano, 2006).

¹² <http://www.epa.gov/owow/wetlands/restore/>

¹³ Os rios Itachigawa e Izumigawa, em Yokohama, são citados como exemplo.

Como exemplos, podemos citar a renaturalização do rio Itachi. O rio, que corta a área urbana de Yokohama, estava contido em um estreito canal retificado e revestido de material impermeabilizado. A restauração, iniciada em 1982, envolveu a escavação do canal e a deposição de sedimentos para criar meandros no leito do rio.



Figura 1 – Rio Itachi, antes da implantação do projeto de renaturalização.
Fonte: Nakamura; Tockner; Amano, 2006.



Figura 2 – Rio Itachi, após as obras de renaturalização. A utilização de sedimentos ao longo das margens permitiu um traçado meândrico para o curso d'água.
Fonte: Nakamura; Tockner; Amano, 2006.

O rio Tama, na região de Tóquio, encontra-se em uma região densamente urbanizada. O processo de retirada de cascalho de seu leito, realizado durante o período de rápido crescimento econômico da região (décadas de 50 e 60), associado ao assoreamento por deposição de sedimentos, ocasionou o desaparecimento da flora e vegetação nativas e a expansão de espécies não-nativas. A restauração incluiu a recuperação do substrato de cascalho do curso d'água, a remoção de sedimentos e de espécies 'invasoras' – privilegiando a flora nativa associada ao substrato de cascalho. O projeto manteve uma faixa marginal preservada, que em alguns trechos chegou a 300 metros.



Figura 3 – Leito do rio Tama, em 1974. A exploração de cascalho do leito do rio ocasionou o desaparecimento da vegetação em suas margens.

Fonte: Nakamura; Tockner; Amano, 2006.



Figura 4 – Rio Tama – 1996. Apesar de existir vegetação em grande parte de suas faixas marginais, as espécies não eram nativas. Observar o assoreamento ocorrido em alguns trechos.
Fonte: Nakamura; Tockner; Amano, 2006.



Figura 5 – Rio Tama, em 2002. O processo de restauração reverteu o assoreamento (com remoção de sedimentos do leito do rio), além de proporcionar o crescimento de espécies nativas.
Fonte: Nakamura; Tockner; Amano, 2006.

Como dificuldade na renaturalização de rios no Japão, Nakamura, Tockner e Amano indicam o pequeno aporte de recursos. Segundo os autores, projetos semelhantes na Europa e Estados Unidos contam com apoio de grandes ONGs internacionais, como WWF – World Wildlife Fund e IUCN – International Union for Conservation of Nature, enquanto no Japão o trabalho é realizado por ONGs locais.

Em Seul, na Coréia, o recente exemplo da renaturalização do rio Cheonggyecheon teve ampla divulgação na imprensa brasileira e internacional. O curso d'água, que corta a capital coreana, foi canalizado na década de 60 para a implantação de um viaduto expresso no centro da cidade. Em 2002 teve início a implantação de um projeto de renaturalização (implantado em 4 anos), envolvendo a demolição de 6 km de viaduto, o destamponamento e restauração do rio e o investimento em sistemas de tratamento de esgoto.



Figura 6 – Sistema Viário localizado sobre o leito canalizado do Rio Cheonggyecheon.

Fonte: <http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=243092>





Figura 7 – Rio Cheonggyecheon, após as obras de renaturalização.

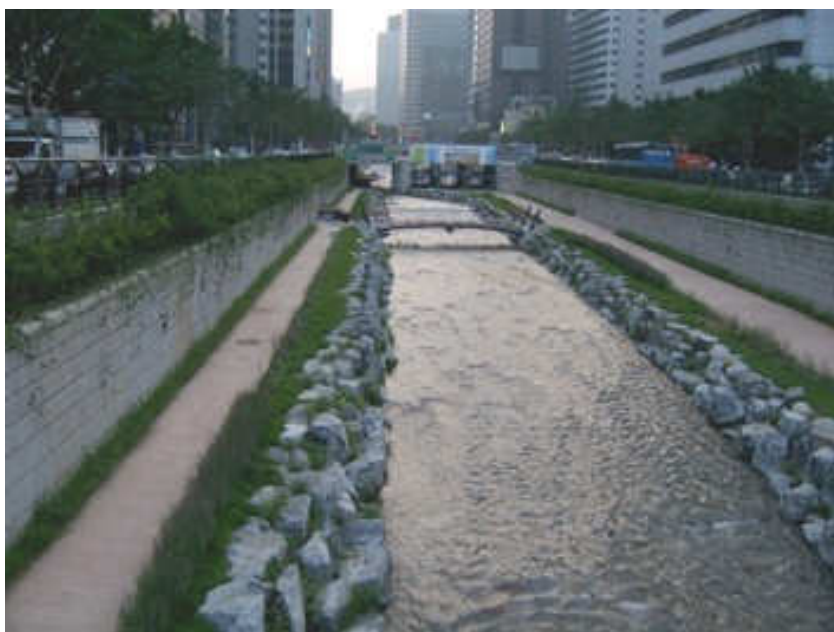


Figura 8 – Rio Cheonggyecheon, após as obras de renaturalização.

O projeto, no entanto, não constitui unanimidade. Alguns críticos afirmam que as intervenções não podem ser consideradas como 'renaturalização', pois os aquíferos que alimentavam o Cheonggyecheon secaram, obrigando a prefeitura local a bombear 120.000 toneladas de água por dia do rio Han para manter o curso d'água. Também há áreas impermeáveis em suas margens e alguns trechos dificilmente poderiam se aproximar de uma configuração natural.



Figura 9 – Faixas impermeáveis ao longo do leito restaurado do rio.

Fonte: http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Seoul_Cheonggyecheon_river.jpg

O Brasil ainda não possui experiências significativas de restauração de cursos d'água ou intervenções que rompam com o paradigma saneamento / canalização / sistema viário. Devemos lembrar, no entanto, que a adoção da concepção de recuperação – tanto da qualidade das águas quanto das várzeas dos rios urbanos – já encontra respaldo na legislação. Os projetos envolvendo a renaturalização e restauração de cursos d'água devem considerar a escala local e seus aspectos específicos, não necessariamente seguindo diretrizes de projetos bem sucedidos no exterior.

“Quando se fala em renaturalização, não se trata de nenhuma intervenção a ser importada a custos exorbitantes. Trata-se de tomar um outro caminho, buscando a recomposição das condições básicas e o desempenho das funções naturais dos cursos hídricos, diferentemente daquele de realizar obras hidráulicas uma depois da outra para corrigir os ‘efeitos colaterais’ da anterior”. (Pimentel A., 2006, p. 10).



ÁREAS DE PRESERVAÇÃO
PERMANENTE

2

2.1. Histórico Legal das Áreas de Preservação Permanente – APP

O Brasil conta com alguma forma de previsão legal sobre uso e conservação de florestas desde o Governo Provisório de Getúlio Vargas (no qual foi editado o Decreto nº 23.793/34, primeiro Código Florestal Brasileiro). Também de 1934, o Código das Águas legisla sobre as faixas ao longo de cursos d'água que deveriam ter proteção legal.

A expressão “preservação permanente” passou a fazer parte da legislação a partir da edição do Código Florestal de 1965, indicando as áreas que deveriam ter sua cobertura vegetal mantida. No caso das faixas marginais a cursos d'água e entorno de nascentes, a proteção da mata ciliar está relacionada com a necessidade de garantir a permeabilidade do solo (possibilitando microdrenagem e abastecimento dos lençóis freáticos), evitar processos erosivos, assoreamento dos rios, alargamento da calha e manter o equilíbrio hídrico da bacia hidrográfica.

O Código ainda se encontra em vigor, com diversas modificações na definição das áreas de preservação permanente e suas respectivas faixas, através da edição de leis, medidas provisórias e resoluções do CONAMA.

O Código das Águas¹⁴

O Código, promulgado em 10 de julho de 1934, é considerado um marco legal do gerenciamento dos recursos hídricos no Brasil, contemplando questões relativas às penalidades, aproveitamento das águas, navegação, relações com o solo e sua propriedade, entre outros.

Para Henkes (2003, p. 4), o Código previa medidas de *conservação, proteção e recuperação* das águas que, no entanto, não foram aplicadas. Segundo a autora, esses instrumentos “*foram adotados décadas mais tarde, por outras legislações brasileiras. É o caso da responsabilização penal, civil e administrativa, [...], princípio do poluidor-pagador e usuário-pagador*”.

Miranda (2008, p. 5), no entanto, afirma que “*o objetivo da criação dessas faixas não edificantes nem de longe possuem o condão de proteção ambiental, mas simplesmente de ação administrativa de limpeza dos corpos hídricos, de ações emergenciais, e sanitárias*”. Kahtouni (2004), ao analisar a relação cidade x água na história urbana da cidade de São Paulo, afirma que mesmo com a elaboração do Código, na década de 30, a prioridade era a ocupação das terras (com a conseqüente diminuição de suas várzeas de inundação).

O objetivo do código seria, portanto, voltado para questões *administrativas*, como a criação de *servidões de trânsito* às margens de cursos d'água navegáveis (para as quais estipulava uma faixa de 15 metros) ou não navegáveis (10 metros). Há o estabelecimento de faixas não edificantes, mas as mesmas não estavam vinculadas à proteção das matas ciliares.

¹⁴ Decreto nº 24.643/34.

Com relação à propriedade das águas, o Código indicava que elas se dividiam em públicas (dominicais, comuns ou de uso comum) ou particulares¹⁵. Ainda com relação às águas públicas, as de uso comum correspondiam a rios navegáveis.

“O domínio hídrico¹⁶ pertencia à União, aos Estados ou Municípios. À União, foram atribuídas: (a) as águas dos lagos, bem como, os cursos de água em toda sua extensão, se no todo ou em parte, servissem de limites do Brasil com países estrangeiros; (b) dos cursos de água que se dirigissem a países estrangeiros ou deles proviessem; (c) dos lagos, bem como, dos cursos de água que em toda sua extensão, no todo ou em parte, servissem de limites a Estados brasileiros; (d) dos cursos de água que em toda sua extensão percorressem mais de um estado brasileiro; e (e) dos lagos e de outros cursos d’água situadas dentro da faixa de cento e cinquenta quilômetros ao longo das fronteiras. Aos Estados, o código atribuiu: (a) as águas públicas de uso comum que servissem de limites a dois ou mais municípios e (b) as que percorressem parte do território de dois ou mais municípios. Aos Municípios, foram conferidas as águas fluviáveis ou navegáveis, situadas exclusivamente em seus territórios, salvo restrições legais”(Pompeu, 2001, apud Henkes, 2003, p. 5)¹⁷.

O Código Florestal de 1934¹⁸

Ainda não era empregada a expressão “área de preservação permanente”.

“Art. 3º: As florestas classificam-se em:

- a) protetoras;*
- b) remanescentes;*
- c) modelo;*
- d) de rendimento”*

As florestas protetoras, que destinavam-se, entre outros, à conservação do ‘regime das águas’ (art. 4º) e as remanescentes não eram passíveis de exploração industrial intensiva, apenas limitada, além de serem inalienáveis, mesmo sendo de domínio privado. Em compensação, não eram cobrados tributos. De acordo com Miranda (2008), a nomenclatura *protetora* e *remanescente* teria dado lugar, no Código de 1965, às *áreas de preservação permanente*.

¹⁵ A partir da Constituição de 1988, todas as águas são consideradas públicas.

¹⁶ Com a Constituição de 1946, os corpos d’água, que antes poderiam ser de domínio dos Municípios, Estados e União, passaram ao domínio federal - lagos e cursos d’água em terrenos de domínio da União ou que abrangessem mais de um Estado, fossem limítrofes com outros países ou se estendessem para outros países - ou estadual - lagos e rios em terrenos de domínio estadual ou que tivessem nascente e foz em seu território (Henkes, 2003). Na Constituição de 1988, também foi atribuído ao Estado o domínio das águas subterrâneas.

¹⁷ POMPEU, C.T. **Direito de Águas no Brasil**. São Paulo, 2001. 121 p. (apostila)

¹⁸ Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934.

Com relação às faixas de proteção, poucas foram estabelecidas, como a faixa de 20 metros ao longo de estradas de rodagem na qual era proibido o corte de árvores.

O Novo Código Florestal de 1965¹⁹

As Áreas de Preservação Permanente foram instituídas por lei federal em 1965 com a promulgação do Código Florestal. Em sua redação original, não havia menção explícita sobre sua aplicabilidade em áreas urbanas e tinha por objetivo principal proteger o meio ambiente em sua forma natural, evitando a degradação ambiental e protegendo a vegetação nativa de alterações de uso.

A Lei 4.771/65, já em seu artigo 1º, estabelecia que o Código vinculava limitações ao direito de propriedade nas áreas definidas pela lei.

***Art. 1º** - As florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, exercendo-se os direitos de propriedade, com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem.*

O Código Florestal de 1965 é mais detalhado que o Código de 1934, não só em relação às definições das faixas, mas também em suas especificidades. Definiu, como área de preservação permanente, as matas ciliares localizadas às margens de cursos d'água, por sua função de proteção dos corpos d'água – prevenindo entre outros erosão e assoreamento. No entanto, na redação original as faixas eram menos restritivas que as atuais. A expressão *preservação permanente* passou a ser utilizada no texto legal, embora algumas áreas não possuíssem delimitação de faixa expressa na lei.

***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 outro qualquer curso d'água, em faixa marginal cuja largura mínima será:

1 – de 5 (cinco) metros para os rios de menos de 10 (dez) metros de largura;

2 – igual à metade da largura dos cursos que meçam de 10 (dez) a 200 (duzentos) metros;

3 – de 100 (cem) metros para todos os cursos cuja largura seja superior a 200 (duzentos) metros.

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

c) nas nascentes, mesmo nos chamados “olhos d'água”, seja qual for a situação topográfica;

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

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

¹⁹ Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Entrou em vigor apenas em 16 de janeiro de 1966, devido a sua *vacatio legis* de 120 dias.

- f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;
- g) nas bordas dos taboleiros ou chapadas;
- h) em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, nos campos naturais ou artificiais, as florestas nativas e as vegetações campestres.

Alterações Legais

Diversas alterações foram propostas para o texto original, em especial quanto à *definição dos limites das áreas consideradas APPs e sua aplicabilidade em áreas urbanas*.

Com relação à faixa marginal a cursos d'água a Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, estabeleceu em seu artigo 4º faixa *non aedificandi* de 15 metros ao longo de cada margem.

No entanto, as faixas estabelecidas no Código para as áreas de preservação permanente permaneceram como na redação original até 1986, ano em que foi editada a Lei nº 7.511, de 7 de julho de 1986, estabelecendo limites mais restritivos para as faixas de APP²⁰:

Art. 1º - Os números da alínea **a** do artigo 2º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que instituiu o novo Código Florestal, passam a vigorar com as seguintes alterações e acréscimos:

Art. 2º

a)

1. de 30 (trinta) metros para os rios 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 meçam entre 50 (cinquenta) e 100 (cem) metros de largura;
4. de 150 (cento e cinquenta) metros para os cursos d'água que possuam entre 100 (cem) e 200 (duzentos) metros de largura; igual à distância entre as margens para os cursos d'água com largura superior a 200 (duzentos) metros;

Lembramos, no entanto, que existem análises diferentes para considerarmos a aplicação dessas duas leis (Parcelamento do Solo e Código Florestal) de forma conjunta. Para alguns autores, a nova redação dada ao Código Florestal em 1986 teria ampliado os limites de proteção ambiental criados pela Lei nº 6.766²¹. Mas alguns juristas entendem que, embora tratem de limites estabelecidos para margens de cursos d'água, o Código Florestal se relaciona com a preservação de matas ciliares, e a Lei de Parcelamento do Solo trata do uso para edificação urbana²².

²⁰ Apesar do aumento da dimensão das faixas destinadas à preservação, sua medição ainda era realizada a partir de suas margens, o que ocasionava distorções caso houvesse por algum motivo estreitamento do leito do curso d'água.

²¹ Paulo Affonso Leme Machado, Daniel Roberto Fink e Márcio Silva Pereira (Miranda, 2008); Akaoui (2000).

²² Guilherme José Purvin de Figueiredo, Fernando Alves Correia (Miranda, 2008).

“Ou seja, o Código Florestal trata em preservação das matas ciliares, visando a garantia das funções ambientais dos espaços e vegetação ciliar, ...; A Lei de Parcelamento do Solo Urbano indica as restrições edilícias nesses espaços, visando a segurança, a saúde social e a harmonia arquitetônica nas ocupações humanas” (Miranda, 2008, p. 7).

2.2. Alterações da Lei nº 4.771/65 – O Código Florestal em Meio Urbano

As alterações mais importantes feitas ao texto original do Código de 1965, considerando-se as áreas urbanas, foram as Leis nº 7.803/89 e a Medida Provisória 2.166-67 de 2001.

A Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989, explicitou no parágrafo único do artigo 2º que os limites definidos como áreas de preservação permanente (que já haviam sido ampliados em 1986) também se aplicavam às áreas urbanas. Definiu, ainda, que as faixas de proteção deveriam ser delimitadas a partir do nível mais alto do curso d'água.

Art. 1º - *A Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, passa a vigorar com as seguintes alterações:*

I – o art. 2º passa a ter a seguinte redação:

“Art. 2º

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

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;

.....
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;

.....
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.

Fink e Pereira (1996, apud Akaoui, 2000)²³ afirmam que o Código Florestal se aplica às áreas urbanas e rurais, pois em seu artigo 1º não há tal distinção, determinando apenas que as florestas e demais formas de vegetação natural são bens de interesse comum, estejam situadas em área urbana ou rural.

Alguns municípios, no entanto, passaram a incluir em seus Planos Diretores e leis locais faixas reduzidas para as áreas de preservação ao longo dos cursos d'água. Esse fato gerou a aprovação de vários loteamentos com lotes, quadras e sistema viário localizados a distância inferior aos 30 metros exigidos explicitamente desde 1989. Para tanto, os municípios apoiaram-se no artigo 30 da Constituição de 1988 – que estabelece entre outros a competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local (considerando-se o uso do solo como sendo de interesse local) e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, e na redação do parágrafo único do artigo 2º mencionado acima, que cita a observância aos planos diretores e leis de uso e ocupação do solo para as áreas urbanas.

De acordo com Akaoui (2000), não é possível a análise desse artigo do Código Florestal sem observar o artigo 24 da Constituição, que atribui à *União* e aos *Estados* a competência concorrente para legislar sobre as florestas, sendo que as normas gerais são de responsabilidade da União, cabendo aos Municípios apenas complementar a legislação federal no que couber. Para o autor, “*havendo regra clara acerca do assunto, contida em lei federal, não pode a legislação municipal reduzir as metragens das áreas de preservação permanente*”. Quanto à autonomia municipal, “*em matéria ambiental ... é inviável se falar em interesse local, posto que o interesse é difuso, e portanto de todos os brasileiros e estrangeiros residentes no país*”.

A inaplicabilidade do Código Florestal às áreas urbanas, no entanto, tem perdido lugar no debate jurídico. De acordo com Miranda (2008, p. 9),

“Hoje não mais se discute quanto à aplicação ou não do Código Florestal para as áreas urbanas, sendo inafastável sua aplicação. O desafio é outro, se funda na compatibilização do uso do solo urbano, nas áreas urbanas já consolidadas, nos séculos de ocupação do território nacional, com a nova legislação, especialmente em face da constante mutação arquitetônica e urbanística de nossas cidades”.

Em março de 2002, a Resolução CONAMA²⁴ 302 estabeleceu as dimensões das faixas de APPs para reservatórios artificiais, que não haviam sido definidas no texto do Código Florestal:

I – trinta metros para aqueles situados em área urbana consolidada e cem metros para os situados em área rural;

²³ FINK, Daniel Roberto; PEREIRA, Márcio Silva. **Vegetação de Preservação Permanente e Meio-ambiente**. In Revista de Direito Ambiental, Volume 2. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

²⁴ O órgão foi criado em 1981 pela Lei nº 6.938 (que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente). Sua função era a de “assistir o Presidente da República na formulação de diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente”. Em 1989 (Lei nº 7.804) ganha *status* de órgão consultivo e deliberativo e, em 1990, sua função é definida como sendo a de “*assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida* (Lei nº 8.028)” (grifo nosso). Essas regulamentações são realizadas por meio de *resoluções*.

II – quinze metros para reservatórios de geração de energia até dez hectares;

III – quinze metros para os reservatórios não utilizados para abastecimento ou energia elétrica, com até 20 hectares e localizados em área rural.

A Resolução também conceituou *área urbana consolidada*, como sendo aquela definida legalmente pelo poder público e com ao menos quatro dos seguintes itens de infra-estrutura: malha viária com canalização de águas pluviais; rede de abastecimento de água; rede de esgoto; distribuição de energia elétrica e iluminação pública; recolhimento de resíduos sólidos; tratamento de resíduos sólidos e, por fim, densidade demográfica superior a cinco mil habitantes por km².

Também de março de 2002, a Resolução CONAMA 303 determinou as faixas de APP ao redor de lagos e lagoas naturais (trinta metros para aqueles situados em área urbana consolidada e cem metros para os situados em áreas rurais, exceto os com superfície de até vinte hectares, com faixa de cinquenta metros)²⁵.

A Medida Provisória 2.166-67

A Medida Provisória 2.166-67 foi reeditada por sessenta e sete meses até a Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001, que permitiu que as medidas provisórias editadas até aquela data continuassem em vigor enquanto não houvesse medida posterior revogando-as.

Sua primeira edição foi em 25 de julho de 1996²⁶, mas somente em 26 de maio de 2000²⁷ a indicação de que não seria necessária a presença de vegetação nativa para ser considerada APP foi incluída no art. 1º do Código Florestal:

Art. 1º

§ 2º *Para os efeitos deste Código, entende-se por:*

II - 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 e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas;

A partir dessa definição, a utilização do argumento de que grande parte das faixas marginais a cursos d'água localizadas em área urbana consolidada não poderia ser definida como Área de Preservação Permanente, já que não haveria vegetação a preservar – ou seja, a APP estaria descaracterizada – deixou de encontrar amparo legal.

Desde então, a aplicação dos limites citados às áreas urbanas consolidadas, mesmo que não resguardando mata ciliar a ser preservada, tem se apresentado

²⁵ Cabe ressaltar a utilização do termo *função socioambiental da propriedade* no texto das duas resoluções citadas.

²⁶ MP 1.511/1996

²⁷ MP 1.956-50

como um dos maiores desafios enfrentados pelos programas de regularização fundiária, no que tange ao aspecto do licenciamento ambiental.

Ainda de acordo com as alterações feitas pela Medida Provisória, a supressão de vegetação em APP poderia ser permitida em caso de *utilidade pública* ou de *interesse social* (art. 4º da nova redação do Código), dependendo da autorização do órgão ambiental estadual competente, ou órgão ambiental municipal (com anuência prévia do órgão ambiental estadual), desde que o município possua Conselho de Meio Ambiente com caráter deliberativo e Plano Diretor.

As definições de utilidade pública e interesse social foram incluídas na Lei nº 4.771/65 pela Medida Provisória:

Art. 1º

IV - utilidade pública:

- a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária;*
- b) as obras essenciais de infra-estrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia; e*
- c) demais obras, planos, atividades ou projetos previstos em resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA;*

V - interesse social:

- a) as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como: prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas, conforme resolução do CONAMA;*
- b) as atividades de manejo agroflorestal sustentável praticadas na pequena propriedade ou posse rural familiar, que não descaracterizem a cobertura vegetal e não prejudiquem a função ambiental da área; e*
- c) demais obras, planos, atividades ou projetos definidos em resolução do CONAMA;*

Vale ressaltar que a redação da Medida Provisória abriu a possibilidade da inclusão de novas hipóteses de utilidade pública e interesse social a serem acrescentadas pelo CONAMA.

A ampliação do rol de intervenções passíveis de autorização para supressão de vegetação foi realizada apenas em 2006, com a edição da Resolução CONAMA 369, que será alvo de discussão no Capítulo 6.



OS CONCEITOS DE
SUSTENTABILIDADE

3

A questão da sustentabilidade e do desenvolvimento sustentável tem sido um dos principais pontos no debate sobre crescimento econômico, planejamento urbano, questão ambiental, entre outros.

Apesar da ambigüidade do termo (ou justamente por seu caráter ambíguo), a incorporação do discurso da sustentabilidade tem sido feita por diversos grupos. Na verdade, o conceito de desenvolvimento sustentável encontra-se em processo de construção, sendo apropriado e adaptado a projetos envolvendo interesses díspares e mesmo antagônicos, sejam eles representados por grupos econômicos, ambientalistas ou urbanistas.

Desde a década de 80, com a elaboração do Relatório Brundtland, a questão tem sido o centro da ordem ambiental internacional. A partir do ano de sua elaboração, a adoção do termo – apesar de ambíguo – passa a constar da legislação da maioria dos países. Como afirma Custódio (2007, p. 13), “o desenvolvimento sustentável consta de todo o nível legislativo mundial contemporâneo”.

No caso brasileiro, podemos mencionar a inserção do Capítulo sobre Meio Ambiente na Constituição Federal de 1988 e nas Constituições Estaduais. O Estatuto da Cidade aponta a garantia do direito a cidades sustentáveis como uma das diretrizes gerais da política urbana. O Projeto de Lei 3057/00, conhecido como Lei de Responsabilidade Territorial, “dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos e sobre a *regularização fundiária sustentável de áreas urbanas...*”.

As propostas contidas no Relatório ganham, inclusive, o caráter de obrigatoriedade quando consideramos que a não observância dessas recomendações pode significar o veto da ONU para a obtenção de auxílios diversos por parte da Organização.

Mas o que vem a ser Desenvolvimento Sustentável? Como deve ser entendida sua aplicação à realidade urbana? E o que significa “sustentabilidade” para grandes cidades dos países pobres? Nesse Capítulo serão abordados os marcos históricos da sustentabilidade, as diferentes definições e as contradições apontadas por alguns autores. Também serão exploradas as diferentes concepções de desenvolvimento sustentável adotadas nas cidades mundiais e, por fim, indicar como o termo pode ser entendido no caso específico das cidades brasileiras.

3.1. Cronologia da Temática da Sustentabilidade na Ordem Internacional – De Estocolmo à Rio – 92

A história da utilização do termo Desenvolvimento Sustentável está ligada às discussões sobre padrões econômicos, crescimento produtivo e populacional, disponibilidade de recursos, escala e limites do crescimento, iniciadas a partir da década de 60.

Segundo Melo e Souza, a crise capitalista do início da década de 70 trouxe para a agenda política internacional análises que indicavam a necessidade de fixar limites ao crescimento mundial, visando impedir o comprometimento da qualidade de

vida das futuras gerações, análises essas centradas na questão ambiental. Cita como exemplo o primeiro relatório do Clube de Roma²⁸, que enfatizava “a necessidade do crescimento zero como meio de equilibrar os recursos ambientais disponíveis em escala global” (2004, p. 12).

O relatório *Limites do Crescimento* indicava que o limite de desenvolvimento do planeta seria atingido em um século, se fossem mantidos os níveis e padrões de exploração vigentes. Apoiando-se na teoria malthusiana²⁹, indicava como alternativa o rígido controle de natalidade, diminuindo dessa forma a pressão exercida pelo crescimento populacional sobre os recursos naturais. Constituiu “verdadeira crítica às filosofias do crescimento contínuo da sociedade industrial e a todas as teorias desenvolvimentistas que nela se basearam” (Martins, 2004, p. 5).

A primeira Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, realizada em Estocolmo em 1972, discutiu a relação entre meio ambiente e desenvolvimento e inseriu definitivamente a temática ambiental na agenda diplomática mundial. O foco era o debate sobre o limite do crescimento e as características da preservação a serem praticadas, apontando a tensão e antagonismo entre crescimento econômico e preservação ambiental³⁰.

O período entre 1972 e 1987 - ano da elaboração do Relatório Brundtland pela Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento – marca o início da construção do conceito de desenvolvimento sustentável “como promoção de um desenvolvimento socioeconômico equilibrado ou ecodesenvolvimento” (Guilherme, 2007, p. 28).

O termo “ecodesenvolvimento” foi utilizado pela primeira vez por Ignacy Sachs, durante a Conferência preparatória para a I Conferência Mundial sobre Meio Ambiente, realizada na Suíça em 1972. Designava “um tipo de desenvolvimento centrado na busca do equilíbrio no uso dos recursos ambientais visando sua conservação para futuras gerações” (Melo e Souza, 2004, p. 12). Apontava seis princípios básicos para o desenvolvimento:

- a) satisfação das necessidades básicas;
- b) solidariedade com as gerações futuras;
- c) participação da população envolvida;
- d) preservação dos recursos naturais e do meio ambiente em geral;

²⁸ Clube de Roma: fundado em 1968 por Aurélio Peccei e Alexander King, reuniu cientistas, economistas e altos funcionários governamentais. Apoiava-se na idéia de que o planeta representa um “sistema finito de recursos”, submetido às pressões do crescimento populacional e econômico. O relatório em questão, intitulado *Os Limites do Crescimento*, foi elaborado em 1972 por uma equipe do MIT e identificava sérias ameaças ao futuro desenvolvimento da humanidade devido à pressão exercida pelo crescimento populacional sobre os recursos naturais e energéticos existentes no planeta, apontando a possibilidade de colapso do sistema.

²⁹ Citando Limonad (2004, p. 6): “Para os economistas clássicos, em particular para Malthus (1798), os limites naturais para o desenvolvimento do capitalismo, a persistência da pobreza e origem das crises estariam relacionados diretamente à escassez de recursos naturais frente às leis naturais de população e a concomitante geração de uma superpopulação”.

³⁰ Durante a Conferência de Estocolmo, o Brasil defendeu a proteção ambiental como objetivo secundário, pois apresentaria conflitos com o crescimento econômico do país. Para corrigir a imagem negativa deixada por esse posicionamento, foi criada em 1973 a Secretaria Especial de Meio Ambiente.

- e) elaboração de um sistema social garantindo emprego, segurança social e respeito a outras culturas;
- f) programas de educação.

Em 1973, Maurice Strong conceitua o ecodesenvolvimento, com base nos princípios formulados por Sachs, definindo-o como “*um estilo de desenvolvimento adaptado às áreas do Terceiro Mundo, baseado na utilização dos recursos locais*” (Martins, 2004, p. 6).

Em 1974, a Declaração de Cocoyok³¹ afirma que o nível exagerado de consumo dos países industrializados está relacionado com os problemas do subdesenvolvimento, ao mesmo tempo em que aponta a pobreza como uma das causas da explosão demográfica e da destruição desenfreada dos recursos naturais: “*não existe somente um mínimo de recursos necessários para o bem-estar do indivíduo; existe também um máximo. Os países industrializados têm que baixar seu consumo e sua participação desproporcional na poluição da biosfera*” (Martins, 2004, p. 7).

Complementando a Declaração de Cocoyok, o Relatório de Dag-Hammarskjöld³², elaborado em 1975, remonta ao período colonial os problemas ambientais enfrentados atualmente nos países subdesenvolvidos, ao relacionar a concentração de terras férteis nas mãos de uma minoria de colonizadores europeus com a devastação ambiental e superutilização de recursos naturais de áreas menos apropriadas à ocupação, ocasionada pela expulsão e marginalização da população original.

A Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento foi criada pela ONU em 1983, sendo presidida por Gro Harlem Brundtland.

Em 1987, foi publicado o relatório “*Nosso Futuro Comum*”, também conhecido como Relatório Brundtland. As discussões sobre o limite do crescimento deram lugar ao discurso do desenvolvimento sustentável, opondo o “crescimento quantitativo” ao “desenvolvimento qualitativo” (Martins, 2004). Além de divulgar o conceito de desenvolvimento sustentável, o relatório estabeleceu um conjunto de premissas que, desde então, vem orientando os debates internacionais sobre desenvolvimento e questão ambiental.

O relatório indicava a ligação entre os problemas ambientais e os problemas relacionados com a pobreza (alimentação, saúde, habitação), apresentando como solução para os impasses entre crescimento e problemas ambientais um “*desenvolvimento capitalista com ‘equilíbrio’ ambiental, com ‘harmonia’ entre ‘homem’ e ‘natureza’*” (Custódio, 2007, p. 5).

Em 1992 foi realizada no Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, também conhecida como ECO 92 ou Rio 92. Para alguns autores, a Conferência significou uma evolução no pensamento

³¹ Resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento e do Programa de Meio Ambiente das Nações Unidas.

³² Patrocinado pela Fundação Dag-Hammarskjöld, foi elaborado em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e mais treze organizações da ONU, e contou com a participação de pesquisadores e políticos de 48 países.

internacional, pois tornou evidente o caráter global da crise ambiental. Para Steinberger (2001, p. 11), o evento “*explicitou que a questão ambiental era também uma questão urbana*”.

A Conferência contou com a presença de delegações de 175 países, que se reuniram com a intenção de buscar medidas para diminuir a degradação ambiental e, consagrando a idéia de desenvolvimento sustentável contida no Relatório Brundtland, atingir um modelo de desenvolvimento que garantisse a existência das gerações futuras.

Como resultado da Rio 92, foram elaborados os seguintes documentos oficiais: a Carta da Terra, as Convenções de Biodiversidade, Desertificação e Mudanças Climáticas, a Declaração de Princípios para Florestas, a Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento e a Agenda 21³³, sendo a última o principal documento produzido pela Conferência.

3.2. Definições de Sustentabilidade e Desenvolvimento Sustentável – Conceitos e Contradições

Benetti afirma que as dimensões que envolvem o conceito de desenvolvimento sustentável apresentam pequenas variações de acordo com o autor, mas que de forma genérica podemos dizer que o conceito possui:

“Dimensões ambientais, econômicas, sociais, políticas e culturais, o que necessariamente traduz várias preocupações: com as necessidades básicas de subsistência; com os recursos naturais e o equilíbrio ecossistêmico; com as práticas decisórias e a distribuição do poder e com os valores pessoais e a cultura. O conceito é abrangente e integral e, necessariamente, distinto, quando aplicado às diversas formações sociais e realidades históricas” (2006, p. 44).

Do ponto de vista da análise da questão dos assentamentos irregulares em áreas protegidas, nos interessa a abordagem sobre a sustentabilidade ambiental, embora o conceito também envolva outras questões, como a econômica.

De acordo com Fernandes, a interpretação do termo *Desenvolvimento Sustentável* comportaria ao menos duas visões principais e distintas:

“Os ecologistas o entendem como uma proposta de limitação do desenvolvimento ao ritmo que o ecossistema pode suportar, o que pode, por conseguinte, garantir sua manutenção a longo prazo. De acordo com essa compreensão, o modelo de Desenvolvimento Sustentável implica o reconhecimento de que a capacidade de reprodução dos recursos determina o volume da produção, e de que a ‘sustentabilidade’ significa que o processo pode ser mantido unicamente sob certas condições dadas, tanto em referência aos

³³ A Agenda 21 Global, composta por 40 capítulos divididos em 4 seções, estabelece metas e objetivos para atingir o desenvolvimento sustentável, envolvendo combate à pobreza, fomento da agricultura sustentável, gestão de resíduos sólidos, fortalecimento do papel das ONGS, trabalhadores e sindicatos, entre outros. Como resultado da Rio 92, também podemos citar o compromisso assumido pelos países participantes de elaborar as agendas locais.

padrões de produção e consumo das sociedades humanas, quanto no que diz respeito ao ritmo de reposição dos recursos naturais renováveis e do ritmo de exploração dos não-renováveis.

A outra interpretação que prevalece é a dos defensores do desenvolvimentismo, que entendem o Desenvolvimento Sustentável como uma estratégia para manter o ‘desenvolvimento’, isto é, o ritmo do crescimento econômico. De acordo com essa visão, o ‘desenvolvimento’ é universal e inexorável, devendo ser prolongado tanto quanto for possível. Em outras palavras, já que o ‘desenvolvimento’ é visto como naturalmente positivo, deve-se evitar que ele seja asfixiado. O Desenvolvimento Sustentável, então, significa que o desenvolvimento deve avançar num ritmo o mais ‘sustentável’ possível até que ele se torne irreversível” (2004, p. 28).

Segundo a visão do Banco Mundial, para uma cidade ser sustentável deve apresentar competitividade (mercado de terra eficaz, sistema de circulação eficiente), qualidade de vida (padrão de vida digno, superação da degradação ambiental urbana, oferta de “amenidades”), administração eficiente (simplificação das trocas e fluxos de decisão, regras explícitas e superação da corrupção) e confiança junto aos bancos (Martins, 2006). Para Rodrigues (2005, p. 5),

“A institucionalização do termo ‘desenvolvimento sustentável’ está ligada à hegemonia da economia neoclássica predominante no Banco Mundial quando da assinatura da Agenda 21, em 1992. A agenda política passa a ser construída tendo, como meta, atingir o desenvolvimento sustentável e, como referencial, o neoliberalismo”.

A definição de desenvolvimento sustentável contida no Relatório Brundtland é de um “*desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades*”. No entanto, o termo carrega certa ambigüidade, que vem sendo alvo de diversos estudos.

As maiores divergências residiriam em quatro pontos: “*o que deve ser sustentado, o que deve ser desenvolvido, os tipos de relação que devem prevalecer entre o que deve ser desenvolvido e o que deve ser sustentado, e a extensão do futuro a ser considerado*” (Benetti, 2006, p. 45). Antes de tudo, devemos lembrar que não há um entendimento único sobre o termo para todos os grupos e classes sociais. Ao contrário, seu significado vem sendo alvo de disputa entre os grupos.

Analisando as diferentes visões sobre tema, expostas nos Encontros da ANPUR realizados na década de 90, Steinberger (2001) aponta três *visões de desenvolvimento sustentável*:

- a) Sustentabilidade como dimensão a ser incorporada à noção de desenvolvimento;
- b) Sustentabilidade representando o debate sobre qual modelo de desenvolvimento a ser seguido;
- c) Sustentabilidade como oposta à noção de desenvolvimento.

Segundo a autora, algumas análises apontariam uma fragmentação do conceito, ou seja, existiria um desenvolvimento sustentável agrícola, um pecuário, outro urbano. Em síntese, haveria autores “*que acreditam no desenvolvimento sustentável / sustentabilidade como um paradigma inovador, outros que o consideram apenas um ponto-chave no debate atual e, por fim, os que possuem uma visão mais crítica e alertam para aspectos não contemplados ou para a utilização distorcida do mesmo*” (Steinberger, 2001, p. 20).

As análises positivas à idéia de desenvolvimento sustentável consideram que o conceito possibilitou a inclusão da temática ambiental nos debates sobre política econômica e relações internacionais. Ressaltam seu caráter inovador como nova filosofia de desenvolvimento econômico, integrando áreas como economia, ecologia e política e superando abordagens unilaterais, permitindo uma aproximação entre ciências naturais e sociais (Lima, 1997).

Citando Guimarães³⁴, a autora Márcia Lucia Guilherme define a sustentabilidade como:

“Um novo paradigma de desenvolvimento, inserindo temas com globalização e padrões culturais diferenciados. Esse novo paradigma deve colocar o ser humano no centro do processo de desenvolvimento, considerar o crescimento econômico um processo ecologicamente limitado, um dos meios para alcançar maiores níveis de bem-estar humano e não um fim, proteger as oportunidades de vida das gerações atuais e futuras e, por fim, respeitar a integridade dos sistemas naturais que permitem a existência de vida no planeta” (Guilherme, 2007, p.32).

Quanto às análises críticas, os maiores problemas apontados são a ambigüidade e as contradições contidas no termo, indagando se realmente é possível conciliar desenvolvimento (econômico) e preservação ambiental e se o termo não seria apenas um nova roupagem dada a problemas antigos.

Para alguns autores, a maior contradição encontra-se justamente na justaposição dos termos *desenvolvimento* (entendido como desenvolvimento nos moldes capitalistas) e *sustentável*, já que o modo de produção capitalista seria logicamente insustentável.

Nesse sentido, o desenvolvimento sustentável seria uma ideologia, pois omitiria “*os nexos entre as relações capitalistas de produção e seus impactos sobre as condições naturais*” (Carneiro, 2005, p. 32). Carneiro cita, como exemplo, a produção e o uso do automóvel, “*movido pela queima de combustíveis fósseis ... implicam necessariamente a produção de impactos ambientais extraordinários. Mais: a distribuição espacial das unidades de produção e consumo faz-se em função do uso do automóvel e, nessa medida, torna esse uso praticamente obrigatório*” (p. 33).

Analisando as medidas³⁵ e metas³⁶ estabelecidas no Relatório Brundtland, encontramos novas contradições³⁷: o crescimento populacional é visto como fator

³⁴ GUIMARÃES, Roberto P. Desenvolvimento sustentável: da retórica à formulação de políticas públicas. In: BECKER, B.K.; MIRANDA, M. (org.). *A Geografia Política do Desenvolvimento Sustentável*. Rio de Janeiro: Editora da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1997. P. 13-44.

negativo, mas não quando é considerado gerador de “mercados consumidores”; a preservação da biodiversidade pode servir para atender indústrias do setor farmacêutico; a necessidade da diminuição do consumo de energia é defendida sem levar em conta a desigualdade de sua utilização no planeta e fatores como a superutilização energética dos países industrializados.

Outro ponto polêmico do Relatório Brundtland, segundo Lima (1997, p. 65), seria a recusa em *“referir-se ao desenvolvimento sustentável como expressão do capitalismo liberal. Aponta a pobreza como a principal causa da degradação ambiental, mas não diz que ambos os fenômenos são produtos de um modelo de crescimento que prioriza a expansão do capital e não as necessidades humanas”*.

A própria definição de desenvolvimento sustentável contida no Relatório Brundtland é alvo de críticas. Segundo Rodrigues (2005, p. 4), ao ser definido como algo que deva assegurar as necessidades das futuras gerações *“desloca os conflitos de classes para a idéia abstrata de gerações”*. E prossegue,

“Oculta-se a importância do território, as contradições, os conflitos da apropriação, propriedade dos meios de produção e a existência de classes sociais. Ao ocultar as classes sociais e deslocar os conflitos entre a geração presente e futura, a realidade transforma-se em abstração. Constrói-se o mito do conceito de desenvolvimento sustentável”.

Quanto ao conceito de desenvolvimento *urbano* sustentável, Costa (1999) aponta para alguns conflitos teóricos, entre eles a trajetória da análise ambiental e da análise urbana (originadas em áreas distintas do conhecimento) e conflitos entre formulações teóricas (análise social e urbana) e propostas de intervenção (planejamento urbano). Devemos ainda considerar que *“a maior parte das discussões teóricas acerca do desenvolvimento sustentável referem-se ao desenvolvimento da sociedade... e não especificamente ao desenvolvimento urbano”* (Costa, 1999, p. 56).

Mesmo considerando as diversas matrizes discursivas do *desenvolvimento sustentável*, podemos dizer que todas possuem em comum a idéia de que o conceito está *“submetido à lógica das práticas: articula-se a efeitos sociais desejados, a funções práticas que o discurso pretende tornar realidade objetiva”* (Acselrad, 1999, p. 80). Conforme Acselrad,

“Para se afirmar... que algo – uma coisa ou uma prática social – é sustentável, será preciso recorrer a uma comparação de atributos entre dois momentos situados no tempo... Como a comparação

³⁵ Limitar o crescimento populacional; garantir alimentação, água e energia a longo prazo; preservar a biodiversidade dos ecossistemas; diminuir o consumo de energia e desenvolver tecnologias que utilizem fontes renováveis de energia; aumentar a produção industrial nos países não-industrializados à base de tecnologias ecologicamente adaptadas; controlar a urbanização desenfreada, integrando campo e cidades menores; atender às necessidades básicas de saúde, educação e moradia da população mais pobre.

³⁶ Adoção da estratégia do desenvolvimento sustentável por órgãos, setores, entidades e instituições internacionais; proteção pela comunidade internacional de biomas supranacionais (como oceanos e Antártica); implantação pela ONU de um programa de desenvolvimento sustentável mundial.

³⁷ CUSTÓDIO, Vanderli. ob. cit., p. 6 e 7.

passado-presente, no horizonte do atual modelo de desenvolvimento, é expressiva do que se pretende insustentável, parte-se para a comparação presente-futuro” (1999, p. 80).

3.3. Sustentabilidade Urbana: diferentes realidades, diferentes sustentabilidades? Cidades Sustentáveis na Europa, nos EUA e no Brasil

Desde a década de 70 tornou-se evidente a existência de duas crises, elaboradas como questões³⁸, e que são interdependentes: a questão urbana e a questão ambiental. A sustentabilidade surgiria como *estratégia* para o enfrentamento dos problemas das cidades mundiais, criando uma *nova questão urbana*³⁹ e incorporando ao debate a noção de justiça ambiental⁴⁰.

Para Santos e Motta, ainda não há tratamento adequado para a *questão ambiental* urbana. Segundo os autores, existe:

“Uma percepção equivocada de que o tema meio ambiente se restringiria à gestão da natureza e só seria aplicável aos espaços urbanos enquanto uma forma de introduzir e administrar paisagens verdes na cidade... Só a partir de meados dos anos 1980 é que começam a se criar as conexões que incorporam como questão ambiental os problemas típicos do espaço urbano” (p. 20).

O conceito de sustentabilidade aplicado ao espaço urbano poderia ser utilizado como uma possibilidade de enfrentamento dos problemas advindos do modelo de urbanização desenfreada, que *“exaure os recursos naturais, distribui desigualmente os recursos ambientais e privilegia de forma distinta os recursos humanos”* (Santos; Motta, p. 2), procurando reorganizar de forma sustentável o espaço urbano e reduzir os impactos negativos do modelo atual de urbanização.

Lima (1997. p. 2), falando sobre a forma de considerar os problemas ambientais nas diversas regiões do planeta, afirma que *“na análise das relações entre desenvolvimento e meio ambiente, merece consideração a forma diferenciada como a degradação atinge os países ricos do norte e pobres do sul”*

Segundo Santos e Motta, *“a prerrogativa de que princípios de desenvolvimento sustentável sejam aplicados aos assentamentos humanos tem levado à construção da idéia de cidades sustentáveis”* (p. 12).

O debate sobre sustentabilidade, como ideal a ser atingido, apresenta características distintas quando consideramos os países desenvolvidos e os países subdesenvolvidos. Nos países desenvolvidos, onde há capital financeiro disponível,

³⁸ SANTOS, Alexandre Mello; MOTTA, Athayde. *Desafios para a Sustentabilidade no Espaço Urbano Brasileiro*, p. 1 e 2. Disponível em:

<<http://www.brasilsustentavel.fase.org.br/tematico/5/CT5Urbano2.zip>> Acesso em: 07 fev. 2008.

³⁹ De acordo com Santos e Motta, nessa visão a *natureza* nas cidades aparece como *verde* (nos espaços naturais e espaços transformados) e como *objetos técnicos* presentes nos espaços urbanizados.

⁴⁰ Sobre injustiça ambiental, COSTA (2004) afirma que *“nenhum grupo social deve suportar parcela desproporcional das conseqüências ambientais negativas”*.

não existiriam “*amplos espaços não-transformados que representam um capital natural*”. Em países subdesenvolvidos, a insustentabilidade seria resultado da espacialização das desigualdades socioambientais. Portanto, “*a busca da sustentabilidade urbana deve levar em consideração a dimensão espacial da sociedade em cada país e questionar as propostas de desenvolvimento econômico global colocadas* (Santos; Motta, p. 14)”.

As discussões sobre sustentabilidade urbana, no Brasil e em países da América Latina, África e Ásia, são centradas nas questões ligadas ao saneamento, saúde pública e direito à moradia. Já na Europa e nos EUA, o debate gira em torno da forma espacial das cidades (Costa, 1999).

A proposta europeia de *Cidades Compactas* é resultado das preocupações com o controle da poluição e do consumo de energia, refletindo-se na questão da forma das cidades. Propõe o fim da “expansão urbana extensiva” e a adoção de modelos de cidades com alta densidade e usos mistos, nas quais seria possível reduzir os deslocamentos e melhorar a qualidade de vida. Os pressupostos adotados são a *redução* de custos e *eficiência* na utilização de energia e transportes como estratégias para a sustentabilidade, e que seriam resultantes da forma compacta das cidades. Essa proposta é considerada ingênua por alguns críticos, pois se oporia à tendência mundial de descentralização.

Nos EUA, o debate tem girado em torno do controle do ritmo de crescimento urbano. Além do controle do crescimento (limitando inclusive o número de empresas e funcionários para determinadas regiões), outros exemplos de intervenção seriam a busca pela manutenção de áreas verdes no entorno urbano, a *renaturalização* de espaços urbanos.

O *Movimento pelas Cidades Sustentáveis* da Califórnia surgiu como reação ao padrão de urbanização americano, baseado no crescimento dos subúrbios, na degeneração das áreas centrais e no uso extensivo do transporte individual. Esse modelo foi considerado como ameaça aos altos padrões de qualidade de vida do local, vinculados à exuberância da paisagem natural e à diversidade cultural e vitalidade econômica.

As propostas, que assim como na Europa criticam a ineficiência na utilização de energia e água, foram traduzidas em um plano de ação – com caráter normativo – contemplando quatro escalas espaciais com metas específicas:

- a) **Habitação:** diminuição do custo de produção da habitação, incentivo a adoção de áreas permeáveis, mudanças na tecnologia construtiva, adaptação ao tamanho atual das famílias americanas (menor do que o observado na década de 50), aumento de densidade de áreas já urbanizadas (em oposição ao processo de suburbanização);
- b) **Bairro:** aumentar a identificação dos moradores, construindo a noção de lugar, investimento na dinâmica das atividades locais para diminuir a necessidade de deslocamentos, incentivo à participação comunitária nas decisões locais;
- c) **Centros Urbanos:** diversificação de população e atividades, multiplicidade de usos, investimentos para impedir a decadência de algumas áreas, preservação de patrimônio histórico e paisagístico;

- d) Região: resgate da importância do planejamento regional (dimensões de ordem ecológica, de gestão e governabilidade), proteção dos recursos hídricos da região da baía de São Francisco, preservação do cinturão verde da região, suporte à agricultura local, interação entre espaços verdes e urbanizados, incentivo à reutilização e reciclagem de recursos como água e energia.

Nos países pobres, Costa (1999) afirma que houve uma *queima de etapas* na urbanização, resultando no acesso desigual aos serviços urbanos e à qualidade de vida. Portanto, *“vista dessa perspectiva, falar da problemática socioambiental urbana soa apenas como uma roupagem da moda para as velhas questões sociais (e urbanas). No entanto, definir e tratar conjuntamente os dilemas sociais e os ambientais constitui uma necessidade muito além de qualquer modismo”* (Costa, 1999, p. 59).

No Brasil, podemos citar como problemas ambientais urbanos a deterioração da qualidade do ar (fruto da massificação do uso do automóvel), as conseqüências da forma de valorização do espaço urbano e de acesso à terra urbanizada, o alto grau de impermeabilização do solo, a produção em larga escala de resíduos sólidos e efluentes que não recebem tratamento adequado.

Como conseqüência da ausência de políticas públicas adequadas de provisão habitacional, entre outras, os recursos naturais presentes no ambiente urbano, especialmente em casos de assentamentos espontâneos ou informais, são utilizados em substituição da infra-estrutura urbana inexistente, ocasionando degradação ambiental e *uso insustentável* dos recursos naturais⁴¹.

No Estatuto das Cidades, o direito a cidades sustentáveis é: *“entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”* (Lei nº 10.257/2001, art. 2º I).

O PL 3057/00, que trata da revisão da Lei Federal de parcelamentos do solo – Lei nº 6.766/79, estabelece a garantia do direito à moradia e ao *desenvolvimento sustentável* dos assentamentos humanos como um dos princípios para o parcelamento urbano e para a regularização fundiária.

O PL institui o conceito de Regularização Fundiária Sustentável: *“conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, promovidas pelo Poder Público por razões de interesse social ou de interesse específico, que visem a adequar assentamentos informais preexistentes às conformações legais, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”*. Exige a elaboração de um plano, que deverá contemplar *“as medidas necessárias para garantir a sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as formas de compensação, quando for o caso”*.

⁴¹ Cf. Santos e Motta, *“enquanto as artificialidades formam o meio ambiente da cidade e se constituem em seus recursos ambientais, a natureza reconstruída ou preservada é o meio ambiente na cidade e se constitui em seus recursos naturais”* (p. 6). O meio ambiente nas cidades teria a função de elemento urbanístico / paisagístico e o meio ambiente das cidades viabilizaria a vida urbana.

Grazia, Santos e Motta colocam como princípios para a construção da sustentabilidade urbana no Brasil a melhoria das condições de habitabilidade, a regularização fundiária (abrangendo suas dimensões urbanísticas e ambientais) e, principalmente, a questão do acesso à infra-estrutura urbana. Segundo os autores,

“Estas compreensões sobre a temática habitação e meio ambiente necessitam ser efetivadas em políticas concretas e articuladas, em todo o território nacional, a exemplo de estratégias adotadas em alguns programas de regularização fundiária, onde parcelas da população são removidas das áreas de risco ou de preservação, recebendo moradia alternativa adequada, perto do lugar de origem, e a comunidade se compromete a evitar que as áreas de preservação sejam novamente ocupadas” (p.4).

Por fim, Costa (1999, p. 68)) cita como exemplo positivo da incorporação de parâmetros ambientais e de sustentabilidade no planejamento urbano brasileiro o processo de elaboração de alguns Planos Diretores, *“muito embora não adotem necessariamente um discurso homogêneo sobre meio ambiente ou desenvolvimento sustentável em qualquer de suas definições”*. No caso do Plano Diretor e Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte, a autora identifica a preocupação com o estabelecimento de parâmetros de permeabilidade do solo e estudos sobre a insolação, ventilação e conservação de energia para definir o potencial construtivo dos lotes como indicativos de uma mudança de paradigma na forma de se pensar o planejamento urbano e as cidades brasileiras. Ressalta também a valorização da participação como forma de obter sustentabilidade, assegurada nas diversas instancias de discussão (conselhos, orçamento participativo).

Apesar da ambigüidade do termo, o conceito de sustentabilidade e de desenvolvimento sustentável envolve necessariamente uma dimensão espacial e temporal, e está relacionado com as práticas desenvolvidas por uma sociedade. Omitir noções sobre *o que se desenvolve, para quem se desenvolve e para quais gerações (sociedades) devem ser asseguradas a satisfação das necessidades presentes e futuras* significa transformar a sustentabilidade em discurso vazio e ideológico, capaz de reforçar desigualdades e não de combatê-las.

Os debates sobre sustentabilidade e, principalmente, sustentabilidade urbana, tem influência direta do grau de atendimento das necessidades básicas do ser humano, sendo realizados em diferentes patamares e refletindo o grau de desigualdade das sociedades. Nesse sentido, quando pensamos desenvolvimento urbano sustentável nas cidades brasileiras devemos, obrigatoriamente, considerar as condições de saneamento, saúde, habitabilidade.

A implementação de qualquer programa ou projeto que se pretenda “sustentável” deve prever a participação popular como forma de assegurar tal sustentabilidade. Práticas, metas e espaços sustentáveis devem ser adotados e apropriados pela maioria dos cidadãos.

Não podemos esquecer – ao contextualizar as ações envolvendo direito à moradia em áreas ambientalmente frágeis – que o embate entre Questão Ambiental X Questão Urbana, em muitos casos utilizado para justificar políticas de remoções ou a falta de investimento em melhorias das condições de habitabilidade de comunidades carentes, também pode ser convertido em discurso ideológico. A questão ambiental urbana, necessariamente, envolve a questão do acesso à terra urbana e moradia digna.



A TENSÃO URBANO-AMBIENTAL E
A IRREGULARIDADE

A realidade urbana brasileira, com suas favelas, loteamentos irregulares e clandestinos sem infra-estrutura, ocupações em áreas de mananciais e áreas ambientalmente protegidas, apresenta profundas raízes históricas, econômicas e sociais.

A produção do espaço urbano está sujeita às leis do mercado imobiliário, enquanto que a legislação vigente e os diversos planos elaborados para o enfrentamento dos “problemas urbanos” são aparentemente impotentes para a solução desses problemas.

O que podemos observar é que a precariedade e a miséria a que está submetida grande parcela da população urbana são a espacialização das desigualdades sociais. Excluída da possibilidade de acessar o mercado imobiliário formal, a população mais pobre dos centros urbanos brasileiros vê como única alternativa habitacional a autoconstrução em assentamentos informais distantes dos centros urbanos e a ocupação de áreas públicas e áreas ambientalmente sensíveis desprezadas pelo mercado formal – margens de rios e represas, áreas íngremes.

Essa ocupação, aliada à ausência de obras de saneamento – muitas vezes impedidas pela legislação ambiental – tem contribuído para o quadro de degradação ambiental observado em nossas cidades. Dessa forma, a questão ambiental urbana está diretamente ligada à questão do acesso à terra e direito à moradia digna.

Embora tenha ocorrido um avanço no aparato legal a partir do final da década de 80 – baseados no princípio da função social da propriedade e no direito à cidade, esses avanços não estão se materializando em melhores condições de vida para a população das camadas mais pobres.

Para compreender as causas desse descolamento entre o que vem sendo debatido e proposto nos instrumentos jurídicos e a realidade observada em nossas cidades, precisamos entender a produção do espaço urbano dentro do contexto capitalista e o processo ideológico a que está submetida a produção desse espaço e do próprio Direito, entendido como discurso ideológico.

4.1. Informalidade e Acesso à Terra Urbana

Urbanização e Industrialização

A história mundial das cidades está diretamente ligada ao desenvolvimento tecnológico. O processo de urbanização, inicialmente lento, intensificou-se com a Revolução Industrial, que exerceu papel fundamental na formação das cidades. A industrialização teve como palco a cidade, atraindo grandes massas de trabalhadores para os núcleos urbanos.

As cidades preexistem à industrialização, e estão sempre ligadas ao modo de produção de sua sociedade – cidade oriental (modo de produção asiático), cidade arcaica (grega e romana, ligada à posse de escravos), cidade medieval (relações feudais x luta contra a feudalidade da terra) - mas a industrialização pode ser

considerada o motor das transformações sociais e um ponto de partida para a “*problemática urbana*” (Lefebvre, 1991).

Com o capitalismo comercial, as cidades europeias já apresentavam elevado grau de acumulação de riqueza, a partir do sobreproduto da agricultura e do comércio. Na Europa pré-industrial, a cidade predomina, mas já não é mais a Cidade – Estado: aparecem redes de cidades, com predomínio da Capital (e do poder centralizado do Estado), e já existe algum grau de divisão do trabalho (técnico, social, político).

Com o início da industrialização, e a implantação das indústrias próximas aos centros urbanos, começam a surgir as grandes concentrações humanas – que acompanham as concentrações de capitais. As indústrias se utilizam da organização das cidades para aproveitar a possibilidade de concentração dos meios de produção, de mão-de-obra, apoderando-se das redes de cidades existentes e criando seus próprios centros urbanos e aglomerações industriais.

Segundo Rheingantz (2000, p. 163),

“a população mundial, que havia triplicado nos primeiros 800 anos deste milênio, quase dobrou no século XIX, sendo que o aumento mais significativo, pelo menos na Europa, deu-se nas cidades: a população urbana passou de 10% em 1800 para 30% em 1900. No século XX, os números são mais impressionantes: a população mundial quadruplicou em 100 anos, e aqueles que vivem nas cidades representam quase a metade desse contingente”.

A urbanização acelerada trouxe graves conseqüências à formação do espaço urbano. Essas conseqüências são mais perceptíveis nos países em desenvolvimento, agravadas pelo quadro de distribuição desigual de riquezas que se materializa em segregação espacial nas grandes cidades.

Esse processo de “tomada” das redes de cidades pela Indústria produziu reflexos no espaço urbano. O surgimento de subúrbios e favelas (nos locais onde a industrialização não conseguiu ocupar toda a mão-de-obra disponível) é um exemplo.

Lefebvre (1991, p. 10), ao falar das “cidades submersas pela industrialização” e particularmente das cidades da América do Sul e África, diz que elas são “*cercadas por uma vizinhança de favelas. Nessas regiões e países, as antigas estruturas agrárias se dissolvem; camponeses sem posses ou arruinados afluem para as cidades a fim de nelas encontrar trabalho e subsistência*”. E continua:

“Nos países ditos ‘em vias de desenvolvimento’, a dissolução da estrutura agrária empurra para as cidades camponeses sem posses, arruinados, ávidos de mudança; a favela os acolhe e desempenha o papel de mediador (insuficiente) entre o campo e a cidade, entre a produção agrícola e a indústria; freqüentemente a favela se consolida e oferece um sucedâneo à vida urbana, miserável e no entanto intensa, àqueles que ela abriga”.

O processo de industrialização tardio dos países pobres, a partir da segunda metade do século XX, coincidiu com o aumento explosivo da população.

“Assim, enquanto em 1950, quando a população mundial urbanizada era de menos de 1 bilhão de pessoas, apenas a metade delas estava no terceiro mundo. Já no ano 2000, estima a ONU que dos 3 bilhões de moradores em cidades, cerca de 2 bilhões morarão nos países menos desenvolvidos. A mesma estimativa calcula que em 2030 perto de 5 bilhões de pessoas morarão em cidades, das quais 4 bilhões em países pobres. Visto de outro ângulo: nos países ricos a população urbana dobrará, e nos países pobres ela aumentará oito vezes” (Rheingantz, 2000, p. 164).

Esse aumento populacional, combinado com o processo de crescimento acelerado de núcleos urbanos sem o devido planejamento – ou com um planejamento feito pela e para a classe dominante –, culminou na situação caótica observada na maioria das cidades localizadas em países pobres, nas quais os conflitos sociais e econômicos se traduzem espacialmente nas precárias condições de vida em diversos assentamentos informais. A informalidade, nesses países, não é a exceção, mas a regra na forma de produção do espaço urbano e no acesso à terra e moradia.

O processo de urbanização no Brasil, como nos demais países da América Latina, está relacionado com o processo de industrialização, tardio e acelerado.

A inversão da condição de país predominantemente rural para urbano ocorreu principalmente no período entre 1940 e 1980. Em 1940, a taxa de urbanização era de 26,35%, alcançando em 1980 assustadores 68,86%. Em apenas quarenta anos, a população total do Brasil triplicou, enquanto a população urbana aumentou sete vezes e meia. Para efeito de comparação, em alguns países europeus como a Bélgica esse grau de crescimento da taxa de urbanização demorou mais de um século para ser alcançado (Santos, 2005, p. 31). Segundo o Censo de 2000⁴², a população urbana no Brasil era de aproximadamente 138 milhões (81,24%).

Diversos fatores, principalmente o processo de acumulação de capital e concentração de riqueza típica do capitalismo periférico, contribuíram para o quadro de segregação espacial existente nos países em desenvolvimento. A propriedade imobiliária, nesse contexto, aparece como mais uma fonte de concentração de riqueza e poder político, restrita a grupos privilegiados. O que se observa hoje é um quadro de exclusão generalizado para a maioria dos moradores de centros urbanos: das decisões políticas, do acesso ao emprego formal, do acesso à moradia digna e infra-estrutura urbana, do direito à cidade e, principalmente, do direito à cidadania. A ordem jurídica em vigor, privilegiando o direito de propriedade individual e utilizando-se de leis elitistas, reforça o quadro de segregação, protegendo o patrimônio imobiliário de uma camada da população enquanto impele a grande massa de trabalhadores para a ilegalidade.

Analisando a industrialização no estado de São Paulo, principalmente na RMSP, podemos ter uma idéia mais clara sobre a relação entre a forma que se deu esse processo e a produção do espaço urbano.

O estado de São Paulo ocupa posição privilegiada na economia brasileira. Apresenta nível elevado de acumulação de riqueza, concentrando também boa parte

⁴² <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/popul/default.asp?t=3&z=t&o=23&u1=1&u2=1&u3=1&u4=1&u5=1&u6=1>

dos investimentos do país, mas a distribuição de renda na Região Metropolitana de São Paulo é extremamente desigual.

Segundo o IBGE⁴³, apesar dos municípios menores possuírem maior porcentagem de habitantes vivendo na pobreza, a desigualdade na distribuição de renda (medida pelo Índice de Gini) é mais intensa nas cidades com maior número de habitantes. Segundo dados de 2003, os maiores índices de desigualdade encontravam-se nos treze municípios com mais de um milhão de habitantes.

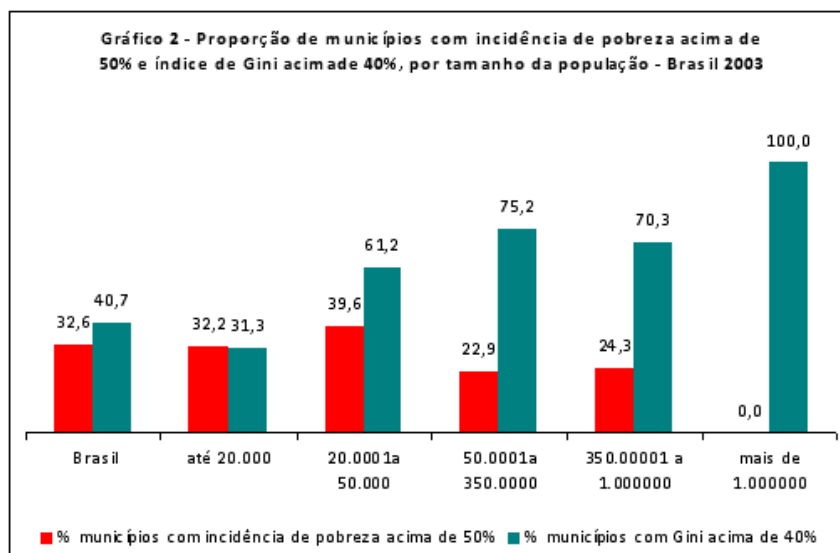


Figura 10 – Tabela indicando o índice Gini (observar que todos os municípios com mais de 1.000.000 de habitantes possuem índice Gini acima de 40%)

Fonte: IBGE

A enorme desigualdade nas condições de vida de seus habitantes nada mais é do que o reflexo dessa concentração de riqueza nas mãos de poucos grupos. Essas diferenças permitem questionar o aspecto de ‘posição privilegiada’ da metrópole, ou ao menos demonstrar que tal ‘privilegio’ está em poder de poucos.

As precárias condições de vida na metrópole não derivam do crescimento da cidade em si, mas da forma de organização da produção e do processo de acumulação de riqueza, extremamente desigual e excludente. O que é possível observar, analisando os períodos mais significativos do processo de urbanização na região, é um intenso crescimento econômico aliado a uma cada vez maior diminuição das condições de vida de grande parcela da população, composta por trabalhadores informais e sub-empregados.

Assim como o capital gerado pela industrialização, os itens responsáveis pela parcela do custo de vida do trabalhador composta pelos ‘custos coletivos’ (impostos, tarifas públicas) também estão distribuídos de forma desigual no espaço da cidade. Regiões que contam com melhor infra-estrutura e serviços são mais caras, e inacessíveis a grande parte da população. Essa distribuição espacial na cidade reflete, portanto, a distribuição de renda, reforçando as desigualdades sociais.

⁴³ http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1293&id_pagina=1

Na industrialização dos anos 30, algumas empresas construíram vilas operárias para seus operários mais qualificados (classe média baixa), perto das fábricas, diminuindo as despesas de seus operários, e permitindo o ‘rebaixamento dos salários’ – diminuição do custo da reprodução da força de trabalho (Oliveira, 2003). Na cidade de São Paulo, bairros como Mooca, Brás e Belém são exemplos. Essa solução foi viável enquanto a quantidade de ‘força de trabalho’ era relativamente pequena. Com o crescimento industrial, e a formação do ‘exército industrial de reserva’ (mão-de-obra abundante e barata, necessária para a diminuição do custo da produção – menores salários – e para a acumulação do capital – Oliveira, 2003), intensificou-se a pressão por moradia popular, ao mesmo tempo em que a cidade apresentava valorização dos terrenos.

Não era mais ‘interessante’ ou ‘viável’ para as empresas (iniciativa privada) a construção de vilas operárias. O ônus da moradia é transferido para o trabalhador (exteriorização dos custos da produção), assim como despesas com transporte e outros serviços urbanos básicos (Oliveira, 2003). A formação das periferias, áreas carentes de infra-estrutura e serviços, desobedecendo às normas legais de construção, aparecia muitas vezes como única alternativa aos operários, que não tinham condições financeiras de acesso às áreas reguladas pelo mercado imobiliário formal. Em geral, essas áreas eram desprovidas de serviços de abastecimento de água e coleta de esgoto, ruas pavimentadas, entre outros itens de infra-estrutura urbana. Os loteamentos irregulares e clandestinos, dessa forma, são implantados com o menor investimento possível, com qualidade urbanística quase nula. Em muitos casos, só possuem as ruas abertas e os lotes demarcados.

A autoconstrução, nesse contexto, representa mais uma alternativa para os operários que não dispõem de renda suficiente para o aluguel e não preenchem os pré-requisitos para candidatar-se ao financiamento habitacional, e caracterizam a produção habitacional nas periferias, com casas muitas vezes construídas nos horários de folga pelos próprios moradores. Essa também é uma forma de ‘exteriorização dos custos da produção’ e aumento da capacidade de acumulação praticada pelas empresas, que dessa forma limitam os salários apenas aos custos de subsistência dos trabalhadores, subtraindo os gastos com moradia.

Esses aspectos fazem parte da lógica da acumulação, chave no desenvolvimento econômico brasileiro, que se apóia na exploração até o limite da força de trabalho, propiciada pela existência do mencionado ‘exército de reserva’.

Henri Lefebvre, ao comentar a “quotidianidade bem ordenada” a que muitos estão submetidos nos centros urbanos, diz:

“Será necessário mostrar aqui a miséria irrisória e sem nada de trágico do habitante, dos suburbanos, das pessoas que moram nos guetos residenciais, nos centros em decomposição das cidades velhas e nas proliferações perdidas longe dos centros dessas cidades? Basta abrir os olhos para compreender a vida cotidiana daquele que corre de sua moradia para a estação próxima ou distante, para o metrô superlotado, para o escritório ou para a fábrica, para retomar à tarde o mesmo caminho e voltar para casa a fim de recuperar as forças para começar tudo no dia seguinte” (Lefebvre, 1991, p. 117).

Portanto, podemos considerar a informalidade no acesso à terra urbana como consequência direta das desigualdades econômicas e sociais. A materialização dessa desigualdade é observada no espraiamento de nossas cidades, criando periferias cada vez mais distantes do centro, muitas vezes sem oferecer condições mínimas de habitabilidade.

Legislação e Espaço Urbano

Além dos fatores sócio-econômicos característicos do desenvolvimento capitalista de nossas cidades, faz-se necessária uma análise do papel da ordem jurídica e administrativa na produção da informalidade urbana.

A ação do Estado no enfrentamento da crise da habitação tem contribuído muitas vezes para agravar o quadro de precariedade, reforçando e determinando o caráter excludente do padrão de desenvolvimento urbano brasileiro.

Segundo Edésio Fernandes,

“Os dados existentes sugerem que, se as condições de acesso à terra e de construção das moradias forem tomadas em consideração, entre 40% e 70% da população das grandes cidades nos países em desenvolvimento estão desobedecendo a lei de alguma maneira. Nas cidades brasileiras, estima-se que entre 60% e 70% da população vive em assentamentos e construções ilegais – em favelas, loteamentos irregulares e clandestinos, cortiços, etc. –, sendo que em média 20% da população vive em favelas” (Fernandes, 2006, p. 14):

A legislação urbanística em vigor no país desconsidera as reais condições de produção das cidades. Existe hoje um descolamento entre a ‘cidade legal’ e a ‘cidade real’. Os padrões urbanísticos exigidos são, de forma geral, destinados à proteção de áreas mais nobres das cidades, impedindo a produção habitacional popular a preços acessíveis e impelindo grande parte da população à ilegalidade / informalidade.

Um breve histórico das leis relacionadas com o acesso à terra pode demonstrar as contradições da legislação brasileira.

Em 1850 é promulgada a Lei de Terras, que regula o acesso a terra, mediante aquisição. Essa lei coincide com a crise do sistema escravocrata (e o final do tráfico de escravos), e tem relação direta com o término desse sistema: antes, o escravo tinha valor econômico, e com o fim da escravidão a terra passou a ocupar esse lugar na economia, funcionando como forma de acumulação de capital.

“A promulgação da Lei de Terras marca um corte fundamental na forma de apropriação da terra no Brasil, com grandes consequências para o desenvolvimento das cidades. A partir de sua promulgação, a única forma legal de posse da terra passou a ser a compra devidamente registrada. Foram duas as implicações imediatas dessa mudança: a absolutização da propriedade, ou seja, o reconhecimento do direito de acesso se desvincula da condição de

efetiva ocupação, e sua monetarização, o que significa que a terra passou a adquirir plenamente o estatuto de mercadoria” (Rolnik, 2003, p. 23).

Na cidade de São Paulo leis específicas destinadas a preservar o padrão urbanístico de bairros nobres eram utilizadas para garantir os espaços valorizados. Cria-se uma espécie de zoneamento de elite, uma barreira protetora entre a cidade aristocrática (protegida por lei) e a cidade operária ('sem lei').

As políticas saneadoras do final do século XIX, ao mesmo tempo que visavam a melhoria das condições de salubridade, estavam ligadas à proteção das áreas centrais e nobres da cidade: funcionaram para retirar os cortiços das áreas mais valorizadas pelo mercado (Rolnik, 2003).

A legislação urbanística brasileira, rigorosa e detalhista, era destinada a regular as áreas 'privilegiadas' da cidade – contando para isso com fiscalização eficiente. Ao mesmo tempo, a ocupação 'anárquica' da periferia clandestina era tolerada, permitindo a implantação de moradias em 'ruas particulares' longe do centro, sem o mínimo de infra-estrutura, em áreas desprezadas pelo mercado imobiliário formal.

Em dezembro de 1979, a aprovação da Lei Federal nº 6.766 influenciou a desaceleração da abertura de novos loteamentos na periferia, pois a lei exigia procedimentos de aprovação e registro para qualquer parcelamento, além da necessidade de implantação de infra-estrutura e reserva de áreas públicas e que a propriedade da área fosse documentada. Os requisitos e parâmetros impostos pela nova lei frearam a oferta de lotes, que se manteve apenas no setor informal. O aumento das favelas no período é reflexo dessa crise, e os assentamentos informais migraram em parte dos lotes precários em parcelamentos clandestinos para áreas públicas ou privadas ocupadas⁴⁴. Da mesma forma, os loteamentos clandestinos migraram para municípios vizinhos a São Paulo, com menor estrutura de fiscalização por parte do poder público.

A questão da propriedade é fundamental para a análise do acesso à terra urbanizada no Brasil. A propriedade urbana tem sido norteada pelo direito individual de propriedade, presente no Código Civil, e pelo 'valor de mercado' da terra.

No entanto, os pressupostos sociais da política urbana, baseados no princípio da 'função social da propriedade', encontram embasamento na Constituição de 1988. Considerando esse princípio constitucional, o direito de propriedade é assegurado apenas se a mesma cumprir sua função social – a ser definida pela legislação urbanística municipal (Plano Diretor).

Ainda assim, o enfoque da ordem jurídica tem sido o da proteção dos direitos individuais da propriedade imobiliária, contrariando na maioria das vezes o princípio

⁴⁴ A relação entre a diminuição de oferta de lotes informais e o crescimento das favelas deve ser analisada não apenas como influência dos requisitos urbanísticos mais restritivos e maior exigência nos processos de aprovação previstos na Lei Federal nº 6.766, mas também como consequência da diminuição da quantidade de glebas vazias disponíveis – tendo como consequência a crescente ocupação de áreas de mananciais – e do aumento da pobreza urbana, que impediu em muitos casos a aquisição de lotes, mesmo em loteamentos ilegais (Maricato, 1996).

constitucional, restringindo a ação do poder público no ordenamento urbano e na produção de um espaço urbano menos desigual e na implementação de políticas habitacionais de cunho social.

Para que ocorram mudanças significativas no processo excludente de produção de nossas cidades, além de uma melhor distribuição de renda para diminuir o crescimento da pobreza urbana faz-se necessária uma ampla reforma jurídica, priorizando a função social da propriedade e o direito à cidade em detrimento do direito de propriedade irrestrito.

Nesse contexto, o papel do poder público municipal no ordenamento do desenvolvimento urbano não deve ser pautado pela visão conservadora do direito individual da propriedade, mas sim da destinação social da propriedade urbana, levando em conta não apenas os interesses individuais dos grupos privilegiados, mas também os interesses coletivos.

O Estatuto da Cidade, regulamentando o capítulo de Política Urbana da Constituição Federal, representa um grande avanço no sentido de consolidar o conceito de função social da propriedade, propondo instrumentos jurídicos e urbanísticos. A regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda aparecem, nessa lei, como diretrizes gerais para a construção da política urbana. A simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo também é apontada como diretriz para viabilizar a diminuição dos custos e o aumento da oferta de lotes e habitações pelo mercado formal para as camadas de baixa renda.

Assim, o Estatuto da Cidade representa um avanço no sentido de superar a visão do direito de propriedade imobiliária irrestrito, visão esta que ainda orienta grande parte das decisões judiciais brasileiras.

Tipologias da Irregularidade

A irregularidade fundiária assume diversas formas nas cidades brasileiras, sob o ponto de vista da legislação urbanística e registral: conjuntos habitacionais públicos ou privados, favelas e ocupações e loteamentos clandestinos e irregulares (Alfonsin, 2002). Resumidamente, as características principais dessas tipologias são:

- Conjuntos Habitacionais Públicos ou Privados:

Os conjuntos públicos são implantados em áreas de propriedade do Poder Público. Como exemplo, podem ser mencionados conjuntos promovidos por companhias habitacionais ou secretarias de habitação estaduais ou municipais (SEHABs, COHABs).

No caso dos conjuntos privados, são implantados em áreas particulares por empresas, empreendedores e incorporadores imobiliários.

As irregularidades urbanísticas, em ambos os casos, estão relacionadas com a falta de aprovação do projeto pelo município, inexistência de infra-estrutura, não

realização do registro imobiliário do conjunto habitacional no cartório de registro de imóveis, desobediência aos padrões municipais de uso e ocupação do solo.

Quanto às irregularidades jurídicas, podem estar relacionadas com a existência de “contratos de gaveta”, inadimplências, ocupação de áreas verdes ou institucionais pertencentes ao conjunto. No caso específico dos conjuntos públicos, pode ocorrer a impossibilidade da transferência da unidade habitacional para o beneficiário quando o Poder Público não possui a propriedade do imóvel, não obteve a imissão na posse ou não concluiu os processos de desapropriação necessários, ou em casos de ocupação das unidades sem que haja autorização do estado ou município. Nos empreendimentos privados, as irregularidades geralmente estão associadas com divergências no cálculo do montante devido, irregularidades no título do imóvel, inexistência de habite-se, entre outros.

- Ocupações e Favelas:

Constituem áreas ocupadas de forma espontânea por população de baixa renda, podendo ocorrer em terrenos privados ou públicos.

A principal irregularidade jurídica encontrada nesse tipo de assentamento é a ausência de relação jurídica formal entre o ocupante e o proprietário. Isso aumenta a insegurança jurídica da ocupação, inclusive com a possibilidade de ações de reintegração de posse (principalmente em áreas particulares). Em alguns casos, as áreas nas quais os assentamentos estão inseridos deveriam ter destinação pública – áreas verdes e institucionais de parcelamentos registrados, ou são áreas não passíveis de parcelamento de acordo com a Lei Federal nº 6.766/79, principalmente no que tange ao aspecto ambiental.

Sob o ponto de vista urbanístico, as características do parcelamento do solo resultante diferem muito das normas da legislação vigente. O sistema viário é desconexo, constituído de vielas estreitas e sem ligação adequada com a malha urbana, ou com declividade acentuada. É possível observar, em muitos casos, ausência de infra-estrutura básica, ocupação de áreas de risco (margens de cursos d'água e encostas), densidade demográfica elevada.

- Loteamentos Irregulares e Clandestinos:

A Lei Federal nº 6.766/79 define as modalidades de parcelamento do solo permitidas no país – loteamento, desmembramento – bem como seus requisitos básicos.

Segundo a definição de Hely Lopes Meirelles (1981 apud Benedetto; Blanco, 2008, p. 337)

“Loteamento urbano é a divisão voluntária do solo em unidades (lotes) com abertura de vias e logradouros públicos, na forma da legislação pertinente; este se distingue do desmembramento, que é a simples divisão da área urbana ou passível de urbanização, com aproveitamento das vias públicas existentes”.

De acordo com a referida lei, o parcelamento do solo só é admitido em áreas urbanas ou de expansão urbana (definidas pelo plano diretor), não sendo permitido

em terrenos sujeitos a inundações, aterrados com material nocivo, com declividade igual ou superior a 30%, com condições geológicas inadequadas ou em áreas de preservação ecológica, sem que antes sejam tomadas providências para corrigir os fatores citados.

A infra-estrutura mínima exigida pela lei é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação. Para parcelamentos situados em áreas declaradas por lei como de interesse social⁴⁵ deverão ser previstos, ao menos, vias de circulação, escoamento das águas pluviais, rede de abastecimento de água potável e soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar.

Com relação aos requisitos urbanísticos, o percentual de áreas destinados ao sistema de circulação, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, bem como espaços livres de uso público são definidos por lei municipal. O lote mínimo é de 125 m², podendo ter suas dimensões reduzidas para HIS, desde que previstas em lei municipal.

Ainda de acordo com a Lei nº 6.766 (art. 9º), a apresentação do projeto para aprovação municipal deve ser acompanhada de certidão atualizada da matrícula⁴⁶ da gleba, expedida pelo Cartório de Registro de Imóveis competente. Tanto a aprovação quanto a regularização de um parcelamento do solo são registrados na matrícula original do imóvel⁴⁷, gerando matrículas individualizadas para cada lote. Com o registro do parcelamento e o depósito da planta aprovada em cartório, também são registradas as aberturas de vias e as áreas públicas, que passam para o domínio público.

Não há procedimento unificado para a *aprovação* de parcelamentos na esfera federal, pois de acordo com a constituição o município tem autonomia para decidir como serão os trâmites de licenciamento em seu território.

De forma geral, podemos dizer que no Estado de São Paulo a aprovação de um parcelamento no solo precisa seguir as seguintes fases:

- Apresentação de *projeto preliminar* à Prefeitura Municipal, com a obtenção da *certidão de diretrizes*.

⁴⁵ Incluído pela Lei nº 9.785/99

⁴⁶ “No Cartório de Registro de Imóveis são realizados a matrícula, o registro e a averbação dos atos relativos aos bens imóveis. A matrícula é como um retrato do imóvel nos livros do Cartório. É o ato que individualiza o imóvel, identificando-o por meio de sua correta localização e descrição. Nela serão feitos os atos de registro e averbação, mostrando o real estado do imóvel” (fonte: http://www.serjus.com.br/cartoriofacil/registro_de_imoveis.htm. Acesso em 08/11/2007).

⁴⁷ O projeto do parcelamento apresentado deve corresponder à descrição da matrícula para possibilitar o registro.

- Obtenção da *anuência estadual*⁴⁸ a ser emitida pelo GRAPROHAB, grupo criado em 1991 (Decreto Estadual nº 33.499) com o objetivo de unificar em um mesmo certificado a anuência de todos os órgãos do Governo do Estado.

- Apresentação do *projeto completo* à Prefeitura Municipal, que emite o *Alvará de Aprovação* do parcelamento, definindo cronograma para a execução das obras de infra-estrutura obrigatórias. A implantação do loteamento e a execução da infra-estrutura são de responsabilidade do *loteador*, atribuição definida pela Lei nº 6.766/79.

- Registro do parcelamento aprovado no Cartório de Registro de Imóveis. Lembrando que, para o Estado de São Paulo, além da planta aprovada pelo município e do alvará de aprovação do parcelamento, os cartórios exigem a apresentação do certificado do GRAPROHAB.

Das exigências e determinações legais citadas acima, concluímos que para um loteamento ser considerado *regular* deve ter seu projeto aprovado pelo Poder Público Municipal e ser implantado de acordo com o projeto aprovado, além de respeitar o cronograma de obras definido no ato de aprovação. Deve, além disso, ser registrado no Cartório de Registro Imobiliário, na matrícula correspondente ao imóvel.

Os loteamentos que não obedeceram aos requisitos citados são considerados *illegais*, podendo ser classificados em:

-*Loteamento irregular*: parcelamento que obteve a aprovação da Prefeitura, mas não foi devidamente executado (desrespeito ao projeto aprovado, infra-estrutura não implantada). Pode ocorrer também que o loteador tenha apresentado o projeto para aprovação na Prefeitura, sem atender às outras etapas necessárias ao cumprimento da Lei 6.766/79 (respeitar o cronograma de obras, registrar o parcelamento no Cartório de Registro de Imóveis).

Nesses casos, a *irregularidade jurídica* ocorre quando não é feito o registro⁴⁹ do parcelamento no prazo de 180 dias estabelecido por lei, podendo gerar a caducidade do alvará de aprovação (art. 18 da Lei 6.766/79). Lembrando que a venda de lotes só poderá ocorrer *após o registro do loteamento*.

Quanto à *irregularidade urbanística*, ocorre na implantação do loteamento aprovado, por desobediência ao desenho definido no projeto aprovado, execução das obras de infra-estrutura em desacordo com os projetos ou descumprimento do cronograma de obras, podendo acarretar a caducidade do alvará e mesmo a decretação da irregularidade do parcelamento pela Prefeitura.

⁴⁸ Na Lei Federal nº 6.766/79, há a exigência da obtenção de anuência estadual para regiões metropolitanas. Apesar da exigência não ser feita para cidades não localizadas nessas regiões, no Estado de São Paulo a anuência estadual é exigida para todas as cidades.

⁴⁹ A responsabilidade pelo registro do parcelamento cabe ao loteador.

- *Loteamento clandestino*: ocorre quando não é feita a apresentação de projeto ou aprovação do mesmo pela Prefeitura⁵⁰.

Esse tipo de parcelamento ocorre totalmente à margem da legislação vigente, muitas vezes não possuindo qualquer tipo de infra-estrutura, equipamentos públicos ou destinação de áreas públicas. “Quando promovidos pelos próprios proprietários, estes buscam escapar dos procedimentos e ônus contidos na legislação incidente sobre o loteamento do solo e, normalmente, sequer realizam as obras de infra-estrutura necessárias” (Benedetto; Blanco, 2008, p. 343). Em alguns casos, a pessoa ou empresa imobiliária que vendeu os lotes não é a proprietária da gleba parcelada.

4.2. Agenda Urbana e Agenda Ambiental – Conflitos e Convergências

Conforme demonstrado anteriormente, o grau de informalidade no acesso à terra urbana observado em nossas cidades se deve, principalmente, à desigualdade socioeconômica. O mercado imobiliário formal é inacessível para grande parte da população, que não possui alternativas formais de inserção no espaço da cidade.

A produção do espaço urbano se dá através da disputa entre diferentes atores sociais, mas essa disputa também ocorre em condições desiguais: à população mais pobre, não atendida pelo mercado imobiliário formal e por programas de provisão habitacional, são reservadas as áreas desvalorizadas por esse mercado.

Se por um lado a legislação urbanística brasileira tem reiterado padrões inviáveis para as camadas mais pobres, as exigências impostas pela legislação ambiental – indicando padrões mais restritivos de uso e ocupação do solo nas áreas protegidas e muitas vezes proibindo qualquer forma de utilização que não a preservação do ambiente natural – acaba por tornar as regiões ambientalmente frágeis desvalorizadas pelo mercado imobiliário⁵¹. De acordo com Maricato,

“A relação legislação / mercado restrito / exclusão talvez se mostre mais evidente nas regiões metropolitanas. É nas áreas rejeitadas pelo mercado imobiliário privado e nas áreas públicas, situadas em regiões desvalorizadas, que a população trabalhadora pobre vai se instalar: beira de córregos, encostas dos morros, terrenos sujeitos a enchentes ou outros tipos de riscos, regiões poluídas, ou áreas de proteção ambiental (onde a vigência de legislação de proteção e ausência de fiscalização definem a desvalorização)”. (2003, p. 154).

O crescente número de assentamentos informais, loteamentos irregulares e favelas localizados em áreas de proteção ambiental ocupa lugar de destaque na tensão observada entre as agendas ambiental e urbana, principalmente se considerarmos que em 1987 aproximadamente 50% das favelas em São Paulo estavam localizadas nas margens de cursos d’água (Maricato, 1996) e que em dois

⁵⁰ Não devemos esquecer que falhas no processo de fiscalização nos municípios tem contribuído para o elevado número de loteamentos clandestinos existentes.

⁵¹ “Acabam se transformando em espaço restante, ocupado pela grande parcela da população excluída da cidade legal” (Costa, 2004, p. 200).

dos principais mananciais da Região Metropolitana de São Paulo – Billings e Guarapiranga – há mais de 1,5 milhões de moradores em ocupações irregulares (Martins, 2006).

“Uma vez instalado, um loteamento irregular, uma favela ou um conjunto habitacional sub-normal, torna-se uma fonte de conflitos e um dilema para o poder público municipal. De um lado, os interesses da população que habita essas áreas e a necessidade de se promover a regulamentação fundiária, prover infra-estrutura de saneamento e a regularização urbanística. De outro lado, os interesses na preservação das áreas de proteção ambiental e de risco que são alvo de tais ocupações” (Costa, 2004, p. 207).

A questão da ocupação de áreas protegidas, portanto, não é apenas ambiental: deve ser entendida como uma das formas de materialização das desigualdades socioeconômicas.

De acordo com Costa (2004), grande parte das questões enfrentadas na prática urbana cotidiana deve ser entendida como sendo sociais e ambientais, *“ainda que não sejam formuladas como tal”* (p. 196). É uma questão complexa, pois envolve as necessidades das populações residentes nos assentamentos informais localizados em áreas protegidas e a conservação e recuperação de valores de uso coletivos (Costa, 2004). *“Nesse contexto, a questão ambiental urbana é antes de tudo um problema de carência de uma política consistente de acesso à habitação de interesse social”* (Martins, 2006, p. 11).

Se podemos falar em desigualdade no acesso ao espaço formal da cidade, existe um equivalente relacionado ao meio ambiente urbano: a desigualdade ambiental. As camadas com menor poder aquisitivo – e conseqüentemente decisório – estão mais expostas a riscos ambientais, em seus locais de moradia e de trabalho (Costa, 2004). A segregação ocorre não apenas no espaço urbano, mas no acesso à serviços de saneamento básico.

No cenário exposto acima, no qual o acesso à moradia e a proteção ambiental são colocados como antagônicos e irreconciliáveis, a sustentabilidade seria, de acordo com Martins *“o núcleo temático que une as duas agendas [urbana e ambiental]”* (2006, p. 44).

A concepção dos problemas urbanos a partir da idéia de *“cidades sustentáveis”* – possibilitando o acesso à terra urbanizada, moradia, saneamento ambiental e infraestrutura⁵² – poderia permitir novas formas de enfrentamento de velhas questões, rompendo a atual fragmentação no tratamento dado à questão ambiental urbana. Mas é impossível garantir qualquer sustentabilidade sem intervir no padrão de desenvolvimento urbano excludente de nossas cidades.

Primeiramente, devemos ressaltar a necessidade de diálogo entre as agendas, não apenas no campo da legislação em vigor – já que há sobreposições entre exigências contidas na legislação urbanística e ambiental, principalmente no que tange às áreas de preservação permanente – mas na prática de intervenção no território urbano, integrando a ação muitas vezes desconexa dos órgãos

⁵² Conforme o art. 2º do Estatuto da Cidade.

administrativos responsáveis pelo uso e ocupação do solo urbano, fiscalização e obras.

Se existe um alto custo social para remover as famílias que habitam áreas de proteção ambiental também há a necessidade de recuperar ambientalmente essas áreas. Por esta razão, a recuperação das áreas ocupadas e a qualificação ambiental das mesmas devem fazer parte das políticas públicas de regularização fundiária.

Devemos considerar, no entanto, que a própria legislação ambiental vigente pode representar um entrave à recuperação dessas áreas. Considerando o Código Florestal, em especial as alterações sobre a aplicabilidade em área urbana e à preexistência de vegetação nativa, seria impossível qualquer grau de recuperação ambiental, já que de acordo com o Código somente a manutenção ou recuperação da vegetação nativa seria consentida para essas áreas – não sendo permitida a implantação da infra-estrutura necessária para obter a referida recuperação. Há a possibilidade de autorização para intervenção, de acordo com a Resolução CONAMA 369, mas esse processo ainda não possui regras bem definidas.

Por fim, qualquer esforço no sentido de recuperar as áreas já ocupadas pode ser nulo no sentido de possibilitar a almejada “cidade sustentável” se não estiver aliado a programas de provisão habitacional – como forma de alternativa de acesso à terra urbanizada para as camadas mais pobres.

“A resistência à mudança nas regras do jogo são evidentes quando após muitas lutas sociais as conquistas se restringem principalmente à admissão da regularização fundiária. Não que não haja resistências para sua aprovação no executivo, legislativo, judiciário, assim como na própria sociedade, mas é cada vez mais óbvio que a regularização urbanística e jurídica das ocupações ilegais vem sendo crescentemente admitida (Labhab, 2000). O mesmo não acontece com a mudança na chamada estrutura de provisão de moradia, ou seja, a dificuldade está em apresentar alternativas para que grande parte da população não seja forçada a invadir terras para poder morar”. (Maricato, 2003, p. 163).

4.3. A Tensão Urbano-ambiental: Aspectos Ideológicos

A discussão desse tema toma aqui por base a obra de Marilena Chauí (1984 e 2005). Partindo de uma análise marxista, a autora define ideologia como sendo o resultado de um conjunto de idéias produzido pelos intelectuais e pensadores de uma sociedade (que, de acordo com a divisão social do trabalho, seriam pertencentes à classe dominante) e que explicariam o mundo sob o ponto de vista dessa classe dominante (Chauí, 1984).

Essa concepção de ideologia surge, principalmente, a partir das análises de Marx e Engels em A Ideologia Alemã, no qual os autores fazem uma crítica aos principais ideólogos alemães pós-hegelianos (Feuerbach, Stirner, Bauer). A crítica está baseada no fato de que cada um desses ideólogos, ao propor uma crítica à filosofia hegeliana, converteu em idéia universal apenas um aspecto da realidade humana, passando a deduzir toda a realidade desse aspecto *idealizado* (Marx,

Engels, 1989). Segundo os autores, o erro desses filósofos foi ter desconsiderado que a produção das idéias de uma determinada época está relacionada diretamente com as condições históricas e sociais nas quais são produzidas, e que essa correlação é essencial para a compreensão da força do processo ideológico (como as idéias são elaboradas, quais suas reais funções e como elas podem ser aceitas como verdades universais).

Para a compreensão sobre o processo de produção das idéias (ideologia), e seu descolamento da realidade, Marx parte da análise da divisão do trabalho na história humana e, principalmente, na sociedade capitalista. A divisão do trabalho, que na comunidade tribal era determinada por fatores naturais (força física – sexo), passa a ter uma característica predominantemente social a partir da divisão cidade / campo e da separação em classes (comerciantes X produtores). Essa divisão acentua-se a partir da separação entre trabalho manual e trabalho intelectual. A exploração do trabalho manual – que exige emprego de força física – é reservada aos não proprietários (classes dominadas), enquanto o intelectual é privilégio exclusivo de parte da classe dominante.

Esse descolamento entre o trabalho manual e o trabalho intelectual, ou seja, entre o processo produtivo e o de elaboração de idéias, e a exclusividade dada a este último à classe dominante, permite que as idéias de determinada classe (a dominante) sejam tomadas como idéias válidas para todos (dominantes e dominados). As idéias elaboradas pelos ideólogos passam a ter caráter universal, personificando a Consciência de toda uma sociedade. Segundo Marx,

“Os pensamentos da classe dominante são também, em todas as épocas, os pensamentos dominantes; em outras palavras, a classe que é o poder material dominante numa determinada sociedade é também o poder espiritual dominante. A classe que dispõe dos meios de produção material dispõe também dos meios da produção intelectual, de tal modo que o pensamento daqueles aos quais são negados os meios de produção intelectual está submetido também à classe dominante. Os pensamentos dominantes nada mais são do que a expressão ideal das relações materiais dominantes; eles são essas relações materiais dominantes consideradas sob forma de idéias, portanto a expressão das relações que fazem de uma classe a classe dominante; em outras palavras, são as idéias de sua dominação” (Marx, Engels, 1989, p. 17).

Dessa forma, a ideologia permite que as idéias e o ponto de vista de uma determinada classe social – a dominante – sejam disseminadas como sendo o ponto de vista de todas as classes e do conjunto da sociedade.

De acordo com Chauí, a ideologia tem uma função clara: ocultar a dominação, a divisões de trabalho, as desigualdades sociais e políticas, enfim, permitir e ocultar o processo de dominação, de tal forma que todas as classes sociais aceitem suas condições como naturais, justas, impedindo que sejam percebidas as incongruências entre as condições reais de vida e as idéias produzidas, criando um senso comum.

A autora lista alguns mecanismos utilizados para atingir esse objetivo. O primeiro seria a inversão de causas e efeitos, segundo a qual a idéia (ideologia) do

“ser feminino”, frágil e destinado ao cuidado da família, é um efeito da função social feminina e não sua causa. Outro mecanismo é o do imaginário social – através da criação de normas de comportamento a ideologia fornece a toda a sociedade um modelo de entendimento da realidade, um modo de pensar, agir e se comportar que oculte as contradições entre realidade e idéias, eliminando dúvidas e questionamentos. Por fim, o uso do silêncio é um dos procedimentos mais importantes utilizados pela ideologia, possibilitando ocultar a falta de coerência existente no discurso ideológico (Chauí, 2005).

Para Chauí, o processo ideológico é essencial para que a dominação possa ser exercida – operando através da naturalização de comportamentos sociais.

Neil Smith, em seu livro *Desenvolvimento Desigual* afirma que o papel da ideologia seria o de

“Atribuir a certos comportamentos sociais o status de eventos naturais, pelos quais se quer significar que tais comportamentos e características são normais, dados por Deus, imutáveis. A competição, o lucro, a guerra, a propriedade privada, o erotismo, o heterossexualismo, o racismo, a existência de ricos e despossuídos, ou de ‘caciques e índios’ – a lista é infinita – tudo isso é considerado natural. A natureza, e não a história humana, é considerada responsável; o capitalismo é tratado não como historicamente contingente mas como um produto inevitável e universal da natureza que, enquanto ele possa estar hoje em pleno apogeu, ele pode ser encontrado na antiga Roma ou entre bandos de macacos saqueadores, onde a sobrevivência do mais apto é a regra. O capitalismo é natural; lutar contra ele é lutar contra a natureza humana” (Smith, 1988, p. 46).

No entanto, para entender o poder da ideologia é necessário lembrar que ela não é um processo premeditado.

“Não se trata de supor que os dominantes se reúnam e decidam fazer uma ideologia, pois esta seria, então, uma pura maquinação diabólica dos poderosos. E, se assim fosse, seria muito fácil acabar como uma ideologia... O que ocorre, porém, é o seguinte processo: as diferentes classes sociais representam para si mesmas o seu modo de existência tal como é vivido diretamente por elas... ou seja, a maneira pela qual a classe dominante representa a si mesma (sua idéia a respeito de si mesma), representa sua relação com a Natureza, com os demais homens, com a sobre-natureza (deuses), com o Estado, etc., tornar-se-á a maneira pela qual todos os membros dessa sociedade irão pensar” (Chauí, 1984, p. 35).

Legislação e Ideologia

O Estado, como entidade representativa não de toda a sociedade, mas sim da classe dominante, como a “*forma pela qual os indivíduos de uma classe dominante fazem valer seus interesses comuns*” (Marx, Engels, 1989, p. 36), tem papel importante no processo ideológico.

O Estado moderno nasce da tentativa de resolver os conflitos entre os interesses particulares (individuais) e o interesse social comum⁵³. Na verdade, Marx fala que existe uma contradição entre o interesse particular e um suposto interesse coletivo, sendo o Estado uma “comunidade ilusória” (mas sempre sobre base real – divisão em classes sociais condicionada pela divisão social do trabalho), que toma uma forma autônoma (independente do querer e do agir dos homens e que, na verdade, dirige esse querer e esse agir), aparecendo como a realização do interesse geral e comum.

Como o Estado, no entanto, não é uma entidade separada da sociedade, e regula esse interesse geral de acordo com definições criadas por ele próprio, e como essa comunidade ilusória nada mais é do que a “*expressão política da sociedade civil enquanto dividida em classes*” (Chauí, 1984, p. 27), os interesses defendidos por essa entidade geralmente são os interesses da própria classe dominante.

Segundo Chauí, “*estes (sujeitos sociais) precisam dessa figura unificada e unificadora para conseguirem tolerar a existência das divisões sociais, escondendo que tais divisões permanecem através do Estado*” (Chauí, 1984, p. 27), e que a dominação política não seria possível se aparecesse como forma de defender os interesses particulares da classe dominante. Para possibilitar a dominação, e para dar a ela um caráter impessoal e anônimo, o Estado utiliza-se das Leis e do Direito. “*Graças às leis, o Estado aparece como um poder que não pertence a ninguém*” (p. 28). Para a autora, o direito e a legislação também são uma forma ideológica de ocultar e legitimar a dominação. No processo ideológico de abstração da realidade, o Estado “*substitui a realidade do Direito pela idéia do Direito – ou seja, a dominação de uma classe por meio das leis é substituída pela representação ou idéias dessas leis como legítimas, justas, boas e válidas para todos*” (Chauí, 1984, p. 35).

O Direito, no processo ideológico, tem a função de esconder a divisão social das classes, a contradição entre as condições sociais de vida e as idéias, fazendo com que todos os cidadãos apareçam como iguais perante a Lei, sem perceberem que a não realização dessa igualdade se deve justamente pela divisão de classes.

Podemos citar alguns exemplos dessa ilusão na própria Constituição Brasileira de 1988.

No artigo 5º, XIII, a Constituição diz que “*é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer*”. Essa liberdade de escolha (fundamentada na ilusão de que o Direito é a representação pura da Vontade) não se concretiza, pois a divisão social do trabalho, e a necessidade da existência de trabalhadores explorados para a produção de mais-valia e reprodução do capital, não possibilitam que isso aconteça. Mesmo a questão da possibilidade de obtenção dessa qualificação profissional deve levar em conta as desigualdades sociais.

O artigo 6º coloca como direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a assistência aos

⁵³ “Os conflitos [entre proprietários] e a contradição (entre proprietários e não proprietários) aparecem para a consciência dos sujeitos sociais como se fossem conflitos entre o interesse particular e o interesse comum ou geral. Na realidade, porém, há antagonismos entre classes sociais particulares, pois onde houver propriedade privada não pode haver interesse social comum” (Chauí, 1984, p. 27).

desamparados, entre outros direitos. Essa efetivação de direitos, o Direito real em oposição à idéia de Direito, também não é vista nas nossas cidades.

Ainda segundo Chauí (2005, p. 175),

“A ideologia afirma que todos somos cidadãos e, portanto, temos todos os mesmos direitos sociais, econômicos, políticos e culturais. No entanto, sabemos que isso não acontece de fato... A maioria, porém, acredita que o fato de ser eleitor, pagar as dívidas e contribuir com os impostos já nos faz cidadãos, sem considerar que as condições concretas fazem alguns serem mais cidadãos do que outros”.

O Direito Urbanístico e o Planejamento Urbano também se apresentam como uma forma ideológica de dominação.

Em seu artigo *Uma Contribuição para a História do Planejamento Urbano no Brasil*, Flávio Villaça faz uma análise histórica da utilização ideológica dos Planos Diretores no urbanismo brasileiro como forma de propiciar valorização imobiliária, preservar o lugar das classes dominantes no espaço urbano e, principalmente, ocultar as verdadeiras origens dos problemas sociais que se manifestam na produção desse espaço. Para a análise, Villaça faz uma divisão em três períodos: de 1875 até 1930, de 1930 até a década de 90, e a partir da década de 90. As fases analisadas por Villaça serão utilizadas nesse Capítulo para demonstrar como o planejamento urbano e suas leis servem a um discurso ideológico.

O primeiro período corresponde aos planos de “Melhoramento e Embelezamento”. Esse período, segundo Villaça, já é marcado pela erradicação da população trabalhadora que residia na área central e pela mudança de função do centro atendendo aos interesses de especulação imobiliária. Os planos de obras vinculados ao “embelezamento urbano” eram nessa fase sempre apresentados de forma clara e executados. Para Villaça, “o período de 1875 – 1930 representou a época na qual a classe dominante brasileira tinha uma proposta urbana, que era apresentada com antecedência e debatida abertamente. Suas condições de hegemonia eram tais que lhe permitia fazê-lo” (Villaça, 2004, p. 197).

As idéias da classe dominante podiam ser divulgadas claramente nos planos urbanísticos, como no exemplo do slogan “O Rio civiliza-se” e em um trecho utilizado pelo senador Francisco Belisário Soares de Sousa para defender um desses planos, utilizando-se o exemplo da cidade de Bruxelas: “*um bairro inteiro de casebres feios, insalubres, ruins, foi todo comprado por uma poderosa companhia, arrasado, e no local construído um bairro elegante, bonito, confortável em todos os sentidos, realizando a companhia excelente negócio do ponto de vista financeiro. Uma cidade da Europa [...] não suportaria no seu centro uma rua da Vala, do Senhor dos Passos, de São Jorge e [...] que sei eu mais*” (Villaça, 2004, p. 198). A ideologia dominante pode divulgar e implantar a idéia de que o colonial era o atraso, e de que esses melhoramentos trariam progresso.

O discurso começa a mudar por volta de 1930, substituindo-se a necessidade de “embelezamento” pela da “disposição harmônica da cidade”. Isso ocorre por alguns motivos. As obras de infra-estrutura, necessárias para que a cidade pudesse se transformar de palco de consumo das classes dominantes para o local da

produção e reprodução do capital (para as mesmas classes dominantes), passam a ser prioridade em detrimento do “embelezamento”. Além disso, o nascimento da classe operária no Rio e São Paulo e o surgimento de uma consciência popular associada ao espaço urbano não permitem mais que aqueles interesses sejam expostos abertamente (sem correr o risco de chamar a atenção para a dominação), o que passa a acontecer de forma velada. A partir desse momento, *“a classe operária é que condicionará os limites das opções das classes dominantes a partir de 1930”* (Villaça, 2004, p. 201).

A divulgação dos planos como Plano de Obras atendendo interesses particulares (da classe dominante) não pode mais ser feita. Surge então a figura do Plano Diretor, elaborado e *“executado por quem tem ‘boas idéias’, tem base científica e é correto tecnicamente. É o plano-discurso que se satisfaz com sua própria ‘verdade’ e não se preocupa com sua operacionalização e sua exeqüibilidade. Sua ‘verdade’ bastaria”* (p. 204).

Esses novos planos, compostos por diagnósticos técnicos bem embasados, eram utilizados para tentar justificar para a sociedade os motivos da “falta de solução” dos problemas urbanos, disseminando a idéia do caos urbano, do crescimento descontrolado, e da necessidade do planejamento. Muitas soluções, ou melhor, diretrizes, eram apresentadas, mas esses planos não eram elaborados para serem executados – faziam parte de um discurso ideológico necessário para garantir a hegemonia.

Henri Lefebvre, em seu *Direito à Cidade* (1991, p. 24), fala de um urbanismo tecnocrático que *“se pretende científico... Este cientificismo, que acompanha as formas deliberadas do racionalismo operatório, tende a negligenciar o ‘fator humano’”*. Um Urbanismo apoiado na ideologia do primado da técnica.

“O urbanismo como ideologia formula todos os problemas da sociedade em questões de espaço e transpõe para termos espaciais tudo que provém da história, da consciência. Ideologia que logo se desdobra. Uma vez que a sociedade não funciona de maneira satisfatória, será que não haveria uma patologia do espaço?” (Lefebvre, 1991, p. 43).

Através da ideologia da tecnocracia, esses planos se apoiavam em pesquisas sobre as condições de vida e de moradia da classe operária, sobre a tentativa de se conhecer os problemas urbanos fundamentada na idéia da falta de planejamento que havia gerado as condições de vida precárias em nossas cidades. Mas não propunham soluções passíveis de serem executadas (nem essa era a intenção dos planos). A intenção era esconder a inércia do Estado sob a máscara do diagnóstico, do cientificismo, e divulgar o planejamento urbano como forma de identificar os problemas crônicos da cidade e suas causas, problemas esses que já eram conhecidos, e que não necessitavam de diagnósticos, mas sim de soluções.

Além dos Planos Diretores, podemos citar os antigos Códigos de Posturas Municipais, definindo padrões de uso e ocupação do solo, as leis de zoneamento, criadas não para regular a cidade como um todo, mas para proteger a “cidade da classe dominante” e seus bairros residenciais, e as leis de parcelamento do solo como parte do mesmo discurso ideológico. O cerne dessas leis é a ideologia da

regulação em detrimento da habitação de interesse social (Beré, 2005). Segundo Villaça,

“As políticas públicas reais nas esferas imobiliária e fundiária não passavam por planos diretores, mas vinham-se manifestando principalmente pelas políticas habitacionais e da legislação urbanística – especialmente as de loteamentos e zoneamento; essa legislação é seguida nos bairros mais ricos de nossas cidades, mas no restante coloca a maioria na clandestinidade. Foi essa ação concreta do Estado – que não aparece nos planos diretores – que produziu e continua produzindo e reproduzindo a cisão de nossas cidades (aquela já denunciada há décadas por Lima Barreto) em duas: de um lado, a legal, equipada e moderna, e, de outro, a clandestina, miserável e atrasada” (Villaça, 2004, p. 232).

Se Villaça debruçou-se em compreender o papel da ideologia nos planos e regulação urbanística, particularmente em São Paulo, Fuks (2001) o fez em relação às disputas ambientais no Rio de Janeiro.

O autor analisa como a questão ambiental é incorporada na agenda pública e nos debates políticos da cidade, e a forma de utilização e construção do significado de “*meio ambiente*” na matriz discursiva dos diversos atores que compõem a sociedade carioca.

Da mesma forma que o discurso da sustentabilidade tem sido apropriado por diversos grupos para fins muitas vezes antagônicos, o conceito de *meio ambiente* pode ser utilizado para a defesa de interesses diversos no processo de produção do espaço urbano.

De acordo com Fuks, o caráter universal desse conceito é questionado por diversos autores. Essa suposta universalidade, na realidade, manifestaria o projeto de um determinado grupo social visando tornar universal seus valores e interesses – sendo, portanto, uma construção ideológica.

Sobre a emergência da questão ambiental nos debates públicos, o autor afirma que “*a condição necessária para que uma determinada questão se torne objeto de atenção é o seu reconhecimento como assunto público [...] Afinal, uma condição alegada não constitui um problema social enquanto não for enunciada publicamente como tal*” (p. 49).

Fuks parte da premissa que os conflitos de uso do solo urbano são redefinidos pela inclusão de uma *variável ambiental*. Ao analisar os litígios ambientais no Rio de Janeiro, afirma que:

“O conflito ambiental torna-se, então, o campo de batalha para o qual vem se deslocando a luta relativa à ocupação e uso do solo. Isso desempenha um papel fundamental na caracterização ‘local’ do meio ambiente como problema social, que assume a forma de redefinição de outros conflitos e problemas urbanos” (2001, p. 96)

Buscando demonstrar como o discurso ambiental – e a legislação de proteção ambiental – são utilizados para a resolução de conflitos urbanísticos entre os diversos atores, o autor utiliza como exemplo o processo de regularização fundiária

de um loteamento, no qual houve a recusa em conceder a usucapião aos moradores, pois essa ação seria danosa ao meio ambiente ao infligir *interesses coletivos*.

Outro exemplo citado é a questão da *ameaça das habitações populares*, apresentando as favelas cariocas como ameaças ao meio ambiente e agente poluidor, *principalmente na zona Sul* – local onde estaria concentrada grande parte do patrimônio ambiental da cidade (além de grande parte do patrimônio econômico).

Para o autor, os conflitos ambientais tratam, *“antes de mais nada, de uma luta em torno do uso do solo urbano, na qual estão em disputa valores e princípios de diversas ordens, como a qualidade de vida e o direito à moradia”* (p. 217, grifo nosso).

Além dos exemplos apresentados por Fuks, podemos citar a questão do tratamento dado às APPs nas cidades como parte dessa apropriação ideológica de aspectos ambientais para legitimar a resolução de conflitos urbanísticos originados na disputa de diversos atores pelo solo urbano.

Se, por um lado, as ocupações irregulares localizadas nessas áreas são alvo de ações judiciais visando a remoção das famílias norteadas pela necessidade de *defender o meio ambiente* e minimizar impactos ambientais, o mesmo não pode ser dito sobre as intervenções públicas como implantação de sistema viário em fundos de vale, canalização de córregos – obras que ocasionam grandes impactos sobre o meio ambiente. Podemos dizer que a associação entre degradação ambiental e assentamentos informais em áreas protegidas é prática comum no discurso ambiental veiculado na mídia, mas essa associação não é tão imediata quando se trata de empreendimentos envolvendo interesses econômicos de grupos com maior poder aquisitivo.

“Qualquer análise superficial das cidades brasileiras revela essa relação direta entre moradia pobre e degradação ambiental. Isto não quer dizer que a produção imobiliária privada ou que o Estado, através da produção do ambiente construído, não causem danos ao meio ambiente. São abundantes os exemplos de aterramento de mangues em todo o litoral do país para a construção de condomínios de lazer. Ou poderíamos citar as indefectíveis avenidas de fundo de vale com canalizações de córregos tão ao gosto dos prefeitos municipais e de uma certa engenharia ‘das empreiteiras’ (para ficarmos em apenas dois exemplos relativos à ocupação urbana do solo)”. (Maricato, 2003, p. 160).

Essas intervenções públicas em áreas protegidas, como exemplo a implantação de avenidas de fundo de vale, não têm o mesmo tratamento dado aos assentamentos informais localizados nas áreas de proteção. Isso demonstra a utilização de uma matriz discursiva construída para legitimar a desocupação dessas áreas, fazendo com que a legislação ambiental – de forma análoga à legislação urbanística – seja apropriada pela mesma lógica ideológica.

Desses exemplos se depreende como o Direito, como idéia, é utilizado como ideologia, e de como a regulação urbanística e ambiental – como forma de planejamento e regulação, está atrelada a essa mesma lógica. Tendo isso em mente, podemos entender melhor a forma da produção da precariedade das periferias de nossas cidades.



REGULARIZAÇÃO DE
ASSENTAMENTOS URBANOS

5

5.1. Regularização – Concepções e Fundamentação Legal

A definição do que vem a ser Regularização Fundiária – não apenas definição teórica, mas também o modo como esse processo é entendido na prática da atuação das municipalidades – tem sido alvo de inúmeras pesquisas e debates.

Segundo Fernandes (2006, p. 19),

“O termo ‘regularização’ tem sido usado pelas diversas municipalidades com sentidos diferentes, referindo-se em muitos casos somente à urbanização das áreas informais, isto é, aos programas de implementação de obras de infra-estrutura urbana e prestação de serviços públicos. Em outros casos, o termo tem sido usado para se referir tão-somente às políticas de legalização fundiária das áreas e dos lotes ocupados informalmente. Algumas experiências mais compreensivas têm tentado combinar, em alguma medida, essas duas dimensões fundamentais, quais sejam, urbanização e legalização. São ainda mais raros os programas que têm se proposto a promover a regularização das construções informais”.

Conforme apontou pesquisa realizada por Alfonsin (1997) em diversas cidades brasileiras, com o objetivo de avaliar as experiências e desempenho dos programas de regularização fundiária aplicados no país, existem três visões sobre o que vem a ser Regularização Fundiária:

Regularização Fundiária como regularização jurídica dos lotes

Essa concepção possui foco na transformação da posse dos ocupantes em propriedade ou direito de uso.

As intervenções realizadas não têm por objetivo alterar a configuração física do assentamento, nem obter melhorias em sua implantação. As ações visam apenas possibilitar, juridicamente, a continuidade do exercício do direito de moradia para a população residente, buscando a titulação dos lotes por meio de instrumentos jurídicos como a Usucapião Urbana, Concessão de Direito Real de Uso ou Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia.

Esse tipo de medida é fundamental para garantir a permanência dos moradores nos assentamentos, eliminando o risco de despejos. Segundo alguns autores⁵⁴, a obtenção da propriedade ou direito de uso incentivaria o investimento

⁵⁴ O principal defensor dessa corrente é o economista peruano Hernando de Soto. Para Fernandes (2006, p. 39), os argumentos do economista são atraentes, pois dão “*uma dimensão econômica fundamental à ilegalidade [...] Ele propõe que negócios, atividades e assentamentos ilegais sejam vistos não como ‘problema’, mas como ‘capital morto’ de valor inestimável*”. Ainda segundo Fernandes, “*Hernando de Soto sugere que, para terem acesso a crédito e investirem nos seus negócios e casas, os moradores de assentamentos ilegais têm de se sentir seguros da sua posse, o que só poderia se dar através da legalização de suas formas precárias de ocupação. Em outras*

em melhorias nas habitações e no próprio ambiente construído, além de permitir a inserção desses assentamentos no mercado formal. No entanto, desvincular a regularização jurídica dos lotes de políticas voltadas para a inserção dos assentamentos ao tecido oficial da cidade não possibilitaria a inclusão social dos moradores.

Ainda segundo Alfonsin (2006, p. 57), políticas públicas voltadas apenas para a titulação dos lotes podem perpetuar injustiças e precariedades. *“Como política conduzida pela Administração Pública, não se deveria esperar de uma intervenção de regularização fundiária uma correção dessas distorções atinentes à configuração e à carência de infra-estrutura do assentamento?”*

Regularização Fundiária como Urbanização do Assentamento

Essa concepção de regularização fundiária tem como alvo a *regularização física* do assentamento, enfocando a ordenação espacial (principalmente no sistema viário de favelas) e melhoria das condições de habitabilidade e infra-estrutura dos assentamentos.

Podemos citar, entre as ações integrantes desse tipo de intervenção, a redefinição do sistema viário interno ao assentamento (alargamento de vielas, aberturas de acessos), definição de acessibilidade das ruas internas do assentamento a serviços externos (como coleta de lixo, acesso de ambulâncias e corpo de bombeiros), definição de espaços públicos de lazer internos à área de intervenção, preservação de equipamentos públicos existentes, redesenho de lotes – com possibilidade de destinação de espaços para uso público, relocação de unidades situadas em áreas de risco ou em locais necessários para as intervenções do projeto de urbanização.

Os projetos de urbanização têm impacto imediato na vida da população residente nas áreas de intervenção, gerando melhoria na qualidade de vida. Mas, como alerta Alfonsin (2006, p. 58),

“é necessário chamar a atenção para uma deficiência do trabalho de urbanização desacompanhado de outras intervenções. O Poder Público tem de acautelar-se ao dotar assentamentos de infra-estrutura, sem garantir a titulação dos lotes em nome dos moradores, pois a falta de regularização pode gerar futuros despejos e/ou desperdício de dinheiro público.”

Assim como a regularização jurídica isolada – sem a urbanização – não possibilita a inclusão social dos moradores, realizar ações voltadas apenas para a urbanização dos assentamentos pode aumentar o grau de insegurança na posse, ficando a população afetada passível de práticas clientelistas ou expulsão.

Regularização Fundiária como regularização urbanística

Essa concepção tem seu enfoque na adequação do assentamento à legislação urbanística, buscando aproximar a *cidade legal* da *cidade real*⁵⁵.

Para isso, visa à adaptação da legislação e dos índices urbanísticos exigidos à realidade do assentamento necessitando, portanto de instrumentos que tornem a legislação urbanística flexível o suficiente para permitir o enquadramento dos assentamentos informais a seus padrões de exigência.

Alfonsin divide o enfoque dessa concepção em dois tipos: ações visando à adequação do assentamento aos índices urbanísticos previstos na legislação aplicada à cidade formal⁵⁶, e ações visando à adaptação da legislação à realidade observada no assentamento.

Considerando o segundo caso, podemos dizer que há um reconhecimento da *especificidade*, da *diferença* que aquele território apresenta em relação ao tecido formal da cidade. A impossibilidade de adequação à legislação vigente exigiria a adoção de novos padrões específicos para aquele território.

Seu principal instrumento é a delimitação de ZEIS, representando recortes territoriais nos quais é permitida a flexibilização dos índices urbanísticos exigidos. Essa flexibilização, no entanto, não deve servir de fundamento para a manutenção de áreas sem as mínimas condições de habitabilidade e que apresentem riscos à população moradora.

A pesquisa realizada por Alfonsin mostra que não há uma concepção única sobre o caráter da regularização fundiária aplicada no país, mas indica os perigos decorrentes do enfoque em apenas uma das correntes citadas.

Atualmente, a concepção de regularização fundiária mais difundida indica a necessidade da adoção de medidas visando tanto a adequação urbanística do assentamento como a legalização dos títulos dos lotes. Dessa forma, a Regularização Fundiária é entendida como um *processo* que, segundo definição do Ministério das Cidades (Rolnik, 2007):

É o conjunto de políticas e medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, promovidas pelo poder público por razões de interesse social ou interesse específico, que visem adequar os assentamentos informais aos princípios legais, de modo a garantir o reconhecimento do direito social do morador, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito social ao meio ambiente equilibrado.

A fundamentação para os programas de regularização fundiária encontra apoio nos seguintes preceitos constitucionais:

⁵⁵ O descompasso entre os índices e padrões urbanísticos exigidos pela legislação vigente e aqueles observados em assentamentos informais é uma das principais características do padrão de urbanização brasileiro, como indica MARICATO (1996), ROLNIK (2003), MARTINS (2006) entre outros.

⁵⁶ De acordo com a autora, “o primeiro enfoque é mais conservador e tradicional, característico de uma Escola de Planejamento que tem perdido espaço no Brasil...” (Alfonsin, 2006, p. 59).

- artigo 1º, II e III – a cidadania e a dignidade da pessoa humana como fundamentos do Estado Democrático Brasileiro implicam a inclusão social dos moradores de assentamentos informais bem como a melhoria nas condições de habitabilidade, ou seja, o direito à cidadania plena e à qualidade de vida;
- artigo 3º, I e III – a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, impondo a construção de políticas públicas voltadas a corrigir as desigualdades sociais, inclusive no acesso à terra urbana, erradicando a pobreza e a marginalização;
- artigo 5º, XXII e XXIII – a garantia do direito de propriedade e a exigência do cumprimento de sua função social condicionam o direito de propriedade irrestrito aos interesses coletivos (da cidade e dos cidadãos), privilegiando o segundo em caso de conflito entre os interesses individuais e coletivos;
- artigo 6º - o direito à moradia, entendido como um direito social, deve ser interpretado como direito à moradia digna, resguardando a integridade física dos moradores (direito desrespeitado, por exemplo, por moradias inadequadas e situadas em áreas de risco);
- artigo 182 – vinculando a política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, com o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes, o texto constitucional apóia as políticas de regularização fundiária que são uma das formas de obter o devido ordenamento das cidades e o cumprimento da função social da propriedade (atrelando a definição da função social às diretrizes expressas no plano diretor);
- artigo 183 – definindo os requisitos para a aplicação da usucapião urbana para fins de moradia, um dos principais instrumentos de regularização fundiária.

De acordo com o Estatuto da Cidade, que regulamenta o capítulo de política urbana da Constituição Federal, são diretrizes para a política urbana:

- artigo 2º, I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;
- artigo 2º, 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.

Nesse sentido, os programas de regularização fundiária, como parte da política urbana, não devem se restringir apenas à titulação dos lotes (reconhecimento legal da moradia), mas também abranger a urbanização das áreas e a integração dos moradores à sociedade, como forma de garantir o direito a

idades sustentáveis nos termos do artigo 2º - I do Estatuto da Cidade e o cumprimento dos preceitos constitucionais da dignidade da pessoa humana e da cidadania (artigo 1º, II e III) e da construção de uma sociedade justa e solidária, erradicando a pobreza e a marginalização e reduzindo as desigualdades (artigo 3º, I e III).

A adequação urbanística – envolvendo ações necessárias para eliminar áreas de risco, melhorar a acessibilidade dos assentamentos, implantar infra-estrutura urbana e equipamentos públicos, garantir reserva de áreas públicas e promover melhorias habitacionais - é de extrema importância nos programas de regularização fundiária para que haja a integração plena dos assentamentos à cidade, a melhoria das condições de vida dos moradores de assentamentos irregulares e a diminuição do impacto ambiental e urbanístico causado por esses assentamentos. E que a regularização urbanística é uma das fases do processo de regularização fundiária, devendo ser parte integrante do programa.

A função social da propriedade na Constituição Federal está baseada no artigo 5º, XXII, que garante o direito de propriedade, e no artigo 5º, XXIII, que determina que a propriedade deverá atender a sua função social. O caráter social da propriedade, no texto constitucional, deve ser entendido como uma forma de atender aos interesses coletivos da sociedade, da cidade, com base na solidariedade – um dos preceitos da Constituição Federal (artigo 3º, I).

Pela necessidade de prevalência do interesse coletivo sobre o direito de propriedade irrestrito – apoiado na constituição -, o uso da propriedade deve ser pautado pelo comprometimento com uma sociedade justa e igualitária.

A função social da propriedade, portanto, no modelo de Estado Intervencionista Brasileiro, condiciona os direitos, necessidades e interesses do proprietário aos interesses sociais e coletivos da cidade – como o direito à moradia digna (artigo 6º - Constituição), ao meio ambiente equilibrado (artigo 2º, IV, VI, XII do Estatuto da Cidade), às cidades sustentáveis (artigo 2º, I – Estatuto da Cidade).

O estabelecimento do princípio da função social da propriedade e da cidade no texto constitucional possibilita que as soluções para os problemas de ordenamento territorial de nossas cidades sejam analisadas sob a ótica da prevalência dos interesses coletivos sobre os interesses privados, auxiliando dessa forma no enfrentamento de questões urbanísticas e registrais dos assentamentos informais. As funções sociais da cidade e da propriedade implicam a necessidade de acesso de todos os cidadãos à moradia, equipamentos públicos, transporte, saneamento básico, lazer.

A prevalência dos direitos coletivos também exige uma reinterpretação das rígidas normas registrais (anteriores à Constituição), adequando-as à função social da propriedade e da cidade. Essa nova interpretação é necessária para atenuar os entraves à regularização dos parcelamentos e ocupações irregulares, que são consequência direta da interpretação civilista do direito de propriedade individual irrestrito e que desconsideram a prevalência dos interesses coletivos quando o interesse individual colide com o interesse das cidades. A adequação das normas registrais à função social, portanto, deve auxiliar na regularização jurídica dos assentamentos informais, utilizando instrumentos como a retificação e revalidação

de títulos, usucapião, concessão, assegurando dessa forma o direito à moradia e o cumprimento da função social da propriedade.

Por sua natureza curativa (Fernandes, 2006), os programas de regularização devem ser formulados dentro de um contexto mais amplo de políticas públicas: planejamento urbano e gestão democrática – induzindo a ocupação de vazios urbanos, reabilitação de áreas centrais para habitação de interesse social –; programas de acesso à terra urbanizada e produção de habitações de interesse social pelo Poder Público para baixa renda; estabelecimento de linhas de crédito oficial e financiamento habitacional para baixa renda – possibilitando o acesso ao mercado formal –; incentivos para a produção pelo mercado imobiliário formal de habitação de interesse social e mecanismos de captura da mais-valia urbana pelo Poder Público.

Algumas estratégias para a formulação de programas realmente eficazes podem ser destacadas: revisão da legislação federal; aproximação dos diversos atores envolvidos; assistência jurídica a ONGs e associações de moradores; apoio financeiro aos municípios, Estados e ONGs e captação de recursos da iniciativa privada e agências internacionais; assistência técnica de entidades profissionais e universidades; apoio na elaboração dos planos diretores e incentivos para a utilização dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade; demarcação de ZEIS com parâmetros urbanísticos específicos visando possibilitar a regularização e a permanência dos moradores nas áreas regularizadas.

Dessa forma, aliando programas de regularização e de prevenção, será possível quebrar o ciclo de informalidade que tem sido predominante na produção do espaço urbano nas cidades brasileiras e integrar plenamente os moradores no tecido urbano e na sociedade.

O Estatuto da Cidade representou um importante avanço no Direito Urbanístico brasileiro, ao colocar a necessidade da gestão democrática das cidades, a sustentabilidade urbanística e ambiental e a cooperação entre os setores responsáveis pela produção do espaço urbano como diretrizes para o pleno desenvolvimento da função sócio-ambiental das cidades.

O Poder Público ocupa o papel central como formulador da Política Urbana, capaz de promover a gestão democrática e a integração entre os diversos atores envolvidos no processo de regularização, conciliando gestão urbana e gestão ambiental.

Algumas estratégias podem e devem ser utilizadas para garantir a efetivação da gestão democrática e o sucesso dos programas de regularização:

1. Gestão integrada no plano intragovernamental

Por diversas razões, a estrutura administrativa municipal tende a segmentar sua atuação, muitas vezes sem a devida compatibilização dos trabalhos das secretarias e departamentos. Essa fragmentação administrativa é refletida no planejamento deficiente do espaço urbano de nossas cidades.

Integrar a atuação dos órgãos públicos responsáveis pelo planejamento e construção das cidades é, portanto, uma medida necessária para promover uma visão integrada sobre a produção e estruturação do espaço urbano, possibilitando assim a concretização das diretrizes e objetivos previstos no Estatuto da Cidade e a simplificação dos procedimentos de aprovação de projetos urbanísticos.

2. Formação de equipes interdisciplinares responsáveis pela regularização

O processo de regularização fundiária é um trabalho interdisciplinar, envolvendo aspectos jurídicos, urbanísticos, sócio-ambientais e registrários, necessários para a plena integração dos assentamentos regularizados e dos moradores à cidade. A formação de grupos e equipes intersecretarias – envolvendo arquitetos, advogados, sociólogos, assistentes sociais, economistas e geógrafos – pode auxiliar na percepção do processo em sua totalidade.

Esse critério para a formação de equipes pode ser utilizado não apenas para os programas de regularização, mas para a elaboração de planos visando à prevenção da irregularidade.

3. Garantir a participação popular ao longo de todo o processo

A participação da comunidade envolvida, principalmente nos processos coletivos previstos no Estatuto da Cidade, é fundamental para garantir a eficiência nos processos de regularização. A parceria entre o Poder Público e a população beneficiária deve incluir a fase de elaboração dos projetos de intervenção, e não se restringir à realização de assembleias para a aprovação de projetos previamente elaborados. Essa participação deve ter caráter permanente: desde a reivindicação da regularização até o planejamento, execução, fiscalização, avaliação e acompanhamento pós-regularização. A experiência de São Bernardo do Campo e do programa bairros ecológicos é um exemplo bem sucedido dos resultados obtidos com a ampla participação dos moradores envolvidos no processo de regularização – participação no planejamento das intervenções, na gestão das áreas regularizadas, na fiscalização e mesmo auxílio no financiamento das soluções adotadas. Mais do que simples participação é necessário envolvimento.

4. Promover o diálogo entre os vários atores envolvidos

A falta de diálogo entre os diversos atores envolvidos no processo de regularização pode, de alguma forma, gerar entraves durante o processo, impedindo a regularização efetiva dos assentamentos. O Poder Público deve, portanto, tomar a iniciativa de promover o diálogo. Esses atores devem participar do processo desde o início.

O Poder Judiciário pode auxiliar no fortalecimento e na utilização dos novos valores da ordem jurídica e urbanística pós Constituição de 88 e Estatuto da Cidade, criando provimentos que facilitem os procedimentos de regularização e registro. Os provimentos da Corregedoria, como o Provimento More Legal no Rio Grande do Sul, são resultado direto do diálogo entre Poder Público, Poder Judiciário e Cartórios, facilitando a regularização efetiva dos assentamentos consolidados. Em São Bernardo do Campo, os TACs também são exemplos das possibilidades oferecidas

pela atuação conjunta do Poder Público, Ministério Público e moradores dos assentamentos.

A questão do financiamento para a regularização – obras de infra-estrutura – também exige cooperação entre os entes federativos – Poder Público Municipal e Governo Federal – criando fundos municipais para a gestão dos recursos obtidos através de programas da CEF e programas do Ministério das Cidades de forma participativa.

5. Acompanhamento e pós-regularização nas áreas que sofreram intervenção

Para evitar a expulsão pelo mercado formal dos moradores de áreas regularizadas – resultado da especulação imobiliária e interesse do mercado imobiliário formal – existem algumas estratégias de enfrentamento possíveis: regular aspectos como remembramento, parcelamento, coeficientes de aproveitamento, ou instituição de ZEIS, demarcando as áreas especificamente para habitação de interesse social. As ZEIS são mais eficientes, pois diminuem a vantagem da especulação imobiliária e o interesse do mercado imobiliário. É necessário lembrar que a intenção dessas medidas deve ser evitar a expulsão dos moradores, e não impedir a mobilidade residencial.

Os programas de regularização devem estar aliados a políticas públicas mais amplas de capacitação profissional, geração de emprego e renda, estabelecimento de tarifas sociais de serviços públicos e isenção de IPTU ou redução de alíquotas para as áreas recém-regularizadas, garantindo assim a plena integração dos moradores dos assentamentos.

A sustentabilidade da regularização está relacionada com o acompanhamento permanente do Poder Público, não apenas durante o processo de regularização, mas também após a conclusão do processo. A alternativa é a gestão integrada das áreas: moradores e Poder Público atuando no monitoramento dos assentamentos regularizados, garantindo a plena utilização das áreas públicas e a preservação ambiental – aliando programas de regularização com educação ambiental nas áreas ambientalmente sensíveis – e combatendo novas tentativas de ocupação irregular.

De acordo com Salles (2006), a regularização fundiária das áreas carentes não tem caráter discricionário, ou seja, não é facultado ao Poder Público sua realização, mas possui caráter vinculado – obrigatório. Isso se deve ao conteúdo dos preceitos constitucionais já citados, definindo os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos, entre elas o direito à moradia, à cidadania, à dignidade, à sociedade justa, solidária e livre de desigualdades, e a exigência do cumprimento da função social da propriedade. Segundo o artigo 5º § 1º da Constituição Federal, as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata, obrigando assim o Estado a procurar formas para a efetivação desses direitos através de políticas públicas voltadas, entre outros aspectos, para a regularização fundiária e a garantia do acesso à terra urbana, e permitindo a exigência desses direitos pelos cidadãos.

O Poder Público local possui liberdade apenas para decidir sobre a forma como a regularização fundiária será colocada em lei (Plano Diretor), mas não possui

liberdade para decidir se haverá ou não regularização fundiária. Nesse sentido, a discricionariedade do poder público é permitida apenas na forma pela qual será implementado o programa de regularização fundiária, não no dever de fazê-lo.

O papel dos entes federativos nos programas de regularização também é relevante. De acordo com a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade, o município é o principal ente federativo no controle do uso do solo urbano, ocupando, portanto o papel central nos programas, seguido dos Estados (em menor escala). O papel do Governo Federal, reconhecendo a autonomia municipal, é o de auxiliar na implementação e formulação dos programas, oferecendo apoio jurídico, urbanístico e administrativo-institucional, atuando de forma direta apenas em áreas de domínio da união – sempre em parceria com os municípios.

A Constituição de 88, ao definir as competências de cada um dos entes federativos – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – atribuiu deveres e responsabilidades específicos para cada um deles.

O artigo 23 – VI, IX e X da Constituição atribui competência comum à União, Estados, Distrito Federal e Municípios para a proteção ao meio ambiente, promover a construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, e combater as causas da pobreza.

O artigo 24 – I, VI e VII atribui competência concorrente dos entes federativos para legislar sobre direito urbanístico, proteção ao meio ambiente e defesa dos recursos naturais.

O artigo 21 – XX e o artigo 22 – XXV reservam à União o dever de instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação e saneamento básico, e de legislar sobre registros públicos.

O artigo 25 reserva aos Estados as competências que não lhe são vedadas pela Constituição e a organização dos municípios em regiões metropolitanas quando necessário.

O artigo 30 – I, II e VIII atribui ao município competência para legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação da União e Estados no que couber (como no caso do direito urbanístico, que é de competência concorrente) e a necessidade de promover adequado ordenamento territorial, planejando e controlando o uso e ocupação do solo urbano.

O artigo 182 atribui ao poder público municipal a execução da política de desenvolvimento urbano, que deverá ser pautada por diretrizes gerais fixadas em lei. Atribui também o cumprimento da função social da propriedade ao atendimento das exigências fixadas no plano diretor.

Dessa forma, as políticas de regularização fundiária – como forma de combater as causas da pobreza e promover melhoria nas condições habitacionais e proteger o meio ambiente – são de competência comum a todos os entes federativos.

A União deve fixar as diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano e para a reorganização das cidades e o Município, de acordo com o texto constitucional,

ocupa o papel central na reorganização das cidades por ser – de acordo com os artigos 30 e 183 da Constituição Federal – o ente federativo responsável pela execução da política de desenvolvimento urbano.

5.2. Procedimentos de Regularização de Parcelamentos no Estado de São Paulo

*Loteamentos Irregulares*⁵⁷

Verificado o desrespeito ao projeto aprovado ou cronograma de obras, ou ainda a inexistência do registro do parcelamento aprovado, a Prefeitura pode decretar a *irregularidade* do loteamento.

Essa medida deve ser informada ao Ministério Público, possibilitando a instauração de inquérito civil, e publicada na imprensa oficial com o intuito de alertar prováveis adquirentes de lotes e impedir a comercialização até que sejam sanadas as irregularidades. O Cartório de Registro de Imóveis deverá averbar a irregularidade na matrícula do imóvel. A Prefeitura precisa alertar os adquirentes de lotes para que suspendam as prestações em aberto e depositem as parcelas no Cartório de Registro de Imóveis⁵⁸ competente ou em uma conta aberta especificamente para esse fim.

De acordo com a Lei Federal nº 6.766/79 e a sua alteração pela Lei nº 9.785/99 (artigo 38), é *dever do loteador* promover a regularização do parcelamento, podendo ser notificado pela Prefeitura⁵⁹ ou o Ministério Público para que repare o dano urbanístico causado pelo parcelamento irregular e exigindo a paralisação na venda de lotes. A regularização do parcelamento, nesse caso, se dá com a correção do ato que o tornou irregular, ou seja, com a realização das obras de infra-estrutura de acordo com o projeto aprovado, apresentação e aprovação de novo projeto ou cronograma de obras e registro do parcelamento.

As providências necessárias para efetivar a regularização do parcelamento dependerão do tipo de irregularidade observada. Se o loteamento foi aprovado e registrado, mas as obras não seguiram o prazo determinado no cronograma de obras, a Prefeitura poderá determinar a paralisação das obras até a emissão de novo alvará com prorrogação do prazo para conclusão (as prestações pagas ao empreendedor deverão ser suspensas). Caso a implantação não tenha obedecido ao projeto aprovado e registrado (mas não haja prejuízo aos adquirentes de lotes ou à ordem urbanística e ambiental), o Poder Público poderá exigir a substituição do projeto.

⁵⁷ Os procedimentos descritos são fundamentados, principalmente, no Capítulo VIII da Lei nº 6.766/79.

⁵⁸ “No Estado de São Paulo, por provimento da Corregedoria Geral de Justiça, os Cartórios de Registro de Imóveis foram liberados dessa atribuição de serem receptores das prestações. Pela decisão do Poder Judiciário, foi autorizada a celebração de convênio entre a prefeitura e o banco estatal local” (Benedetto; Blanco, 2008, p. 341).

⁵⁹ A notificação deve ser enviada por carta com aviso de recebimento ou via Cartório, possibilitando assim recolhimento de provas para compor o inquérito civil.

Apesar da obrigação em promover a regularização ser do loteador por determinação legal, em muitos casos a localização dos responsáveis pelo parcelamento torna-se inviável ou a notificação é desatendida. Nesses casos, a Prefeitura pode (e deve) promover a regularização do loteamento nos termos do artigo 40 da Lei Federal nº 6.766/79, para evitar lesão aos padrões urbanísticos e na defesa dos adquirentes de lotes.

Caso haja a necessidade de implantação de infra-estrutura, essa deverá ser feita observando os itens mínimos exigidos na Lei de Parcelamento do Solo. No caso de loteamentos de interesse social, a municipalidade poderá realizar as obras e exigir ressarcimento por meio de ação judicial ou levantar as prestações depositadas em juízo.

*Loteamentos Clandestinos*⁶⁰

Tão logo seja verificada a existência de parcelamento clandestino, a Prefeitura deverá instaurar processo administrativo e examinar por meio de vistoria suas condições de implantação, existência de infra-estrutura, condições urbanísticas e ambientais da gleba. As obras devem ser paralisadas

O Ministério Público deve ser informado, para instauração de inquérito civil, e o loteador notificado para apresentar provas da aprovação do parcelamento e suspender a venda de lotes e o recebimento de parcelas referentes aos lotes.

Faz-se necessária pesquisa fundiária com o intuito de obter informações sobre a titularidade da gleba e verificar a compatibilidade entre a matrícula da gleba e a área parcelada, além de recolhimento dos compromissos de compra e venda que possam ter sido fornecido aos adquirentes.

Caso os parâmetros urbanísticos observados em vistoria permitam a regularização do parcelamento⁶¹, a Prefeitura poderá exigir do loteador a adoção das medidas necessárias para sanar as irregularidades, conforme medidas já expostas para os loteamentos irregulares.

Se o loteador não obedecer às exigências feitas no processo de regularização, persistir na venda de lotes ou não for localizado, a Prefeitura poderá promover sua regularização, inclusive com a implantação das obras de infra-estrutura.

Deverá ser realizado levantamento planialtimétrico cadastral (LEPAC) da área para apurar a real situação de implantação, e elaborado projeto urbanístico indicando possíveis adequações necessárias para a regularização. O projeto deverá conter o traçado do sistema viário, quadras e lotes, localização das áreas verdes e

⁶⁰ “Esse tipo de loteamento é tipificado pela Lei nº 6.766/79 (art. 50 e seguintes) como crime contra a Administração Pública. Todavia, outras duas leis editadas posteriormente (Lei nº 9.099/95 e Lei nº 9.714/98) reduziram o poder das penalidades impostas ao loteador clandestino na primeira lei. Atualmente, poucos loteadores clandestinos condenados cumprem penas restritivas de liberdade”. (Benedetto; Blanco, 2008, p. 342).

⁶¹ O grau de consolidação do parcelamento também deve ser levado em consideração.

institucionais e dos equipamentos públicos, áreas não edificantes ou de proteção ambiental, além de projetos de infra-estrutura.

A urbanização e a regularização dos loteamentos (irregulares ou clandestinos) no âmbito administrativo não encerram o processo de regularização fundiária. É necessário viabilizar o registro do parcelamento regularizado em matrícula própria e a transferência da titularidade do lote para o morador ou comprador (ou seja, registrar os contratos de compra e venda no cartório de registro de imóveis).

Para possibilitar a compreensão dessa etapa, é importante o conhecimento dos princípios que embasam os registros públicos.

Baseados na Lei de Registros Públicos – Lei Federal nº 6.015/73 – e sua atualização – Lei Federal nº 10.931/04, podemos destacar alguns princípios registrais,

- Princípio da Instância (ou da Legitimidade): permite a alteração dos dados tabulares apenas com o requerimento expresso do titular de direito;
- Princípio da Unitariedade: exige que cada imóvel tenha matrícula própria por ocasião do primeiro registro;
- Princípio da Legalidade: somente serão registrados títulos previstos em lei;
- Princípio da Legitimação Registral: o ato do registro terá validade mesmo com vício ou anomalia, enquanto não for objeto de cancelamento;
- Princípio da Especialidade: exige a exata identificação do imóvel, tornando-o único, assim como a qualificação do imóvel;
- Princípio da Continuidade: os registros devem apresentar um encadeamento, não sendo permitida a transmissão do imóvel por outro que não seja o titular de domínio;
- Princípio da Verdade: a descrição do imóvel deve corresponder à realidade da implantação do mesmo;
- Princípio da Eficácia das Vontades: a descrição do imóvel – e suas divisas – podem ser alteradas com o consenso das partes envolvidas.

De modo geral, os princípios registrais visam resguardar o direito de propriedade individual, e são voltados para garantir a segurança e a estabilidade do sistema registral, e a segurança jurídica da propriedade individual. Seguindo essa interpretação rígida dos princípios registrais, a falta de flexibilidade resultante necessariamente apresentará entraves para os programas de regularização fundiária.

Faz-se necessária, portanto, uma reinterpretação das normas registrais, adequando-as ao princípio da função social da propriedade – enfocando a prevalência do direito coletivo sobre o direito individual irrestrito. Vale lembrar que

essa adequação é imprescindível para que o sistema registral se adapte à nova ordem jurídica pós Constituição de 1988 e Estatuto da Cidade, já que a Lei de Registros Públicos é de 1973.

Um primeiro passo já foi dado, com a Lei 10.931/04, mas a leitura conservadora dos princípios registrais ainda se apresenta como ameaça para a regularização fundiária e a materialização do princípio constitucional da função social da propriedade.

Voltando à análise das possibilidades de registro dos contratos ou compromissos de compra e venda fornecidos aos adquirentes de lotes, podemos dizer que com a existência de contratos precários ou imprecisos, dois caminhos são possíveis: revalidação do título ou usucapião.

A revalidação (ou validação) do título é um procedimento administrativo no qual é feita uma investigação para coletar dados que possibilitem estabelecer ligação entre o outorgante do contrato e o titular de domínio (exigida pelo princípio da continuidade). No caso de existir comprovação dessa ligação, o título poderá ser revalidado, permitindo assim o registro nos termos da Lei Federal nº 6.766/79.

Nos casos em que não seja possível estabelecer a necessária ligação entre o outorgante do contrato e o titular de domínio, não permitindo, portanto, a revalidação do título, pode-se utilizar o usucapião (para as áreas particulares).

Com relação ao registro do parcelamento regularizado, um dos grandes entraves enfrentados é a incompatibilidade entre as dimensões da matrícula e a real área parcelada⁶². A ação de retificação de registro é um procedimento administrativo (por ser destinado ao aperfeiçoamento de um ato administrativo – que é o ato de registro) que tem por objetivo recuperar a verdade da descrição tabular de um imóvel, em face de um levantamento real – implantação do parcelamento, obedecendo aos princípios registrais da verdade e da eficácia das vontades. Parte-se, portanto, de uma informação física real – apurada em levantamento – para a informação registral, corrigindo as deficiências, erros e omissões dos dados tabulares.

Qualquer interessado pode ingressar com pedido de ação de retificação, não sendo necessário interlocutor técnico. No caso das Prefeituras solicitarem a retificação para possibilitar a regularização fundiária de uma área, o Poder Público Municipal indica a gleba (ou glebas) que deverão ser desfalcadas, e o oficial de registro procede ao desfalque da área, abrindo nova matrícula para a área a ser regularizada.

O oficial de registro só pode se recusar a promover o desfalque se tiver elementos para refutar a indicação do Poder Público. Nos casos em que o oficial de registro afirmar que a área a ser regularizada não se encontra dentro dos limites da gleba indicada, deverá ser feita perícia técnica para comprovar a afirmação do cartório.

⁶² Esse aspecto não foi abordado para os loteamentos irregulares, pois, *teoricamente*, esses teriam sido objeto de análise e aprovação em projeto administrativo próprio. Sendo assim, qualquer discrepância entre a matrícula e a área objeto de parcelamento deveria ter sido notada e corrigida.

Quando não for possível localizar a área parcelada de acordo com a descrição tabular existente (nos casos em que os marcos utilizados como referência não existam mais, por exemplo), deverá ser aberto procedimento para levantar – através de foto aérea – a exata localização da gleba original (procurando nas fotos a localização dos antigos marcos), para apurar se a área a ser regularizada pelo Poder Público Municipal encontra-se dentro dos limites originais da gleba ou envolve mais de uma gleba, possibilitando assim que o oficial de registro proceda ao desfalque das matrículas ou transcrições. Esses procedimentos são necessários para verificar quais glebas sofreram desfalques.

A ação retificatória pode ser dividida em dois tipos (de acordo com a Lei Federal nº 10.931/2004): retificação unilateral – inserção de medida ou de informação ausente na descrição tabular (área, por exemplo, ou uma medida perimetral), e retificação consensual – quando a correção tabular depende da anuência dos confrontantes. A retificação, portanto, não tem por objetivo apenas o resgate da verdade tabular (princípio da verdade), mas também a compatibilização com a vontade dos interessados e envolvidos (princípio da eficácia das vontades).

As principais dificuldades enfrentadas nas ações de retificação de registro são: descrição imprecisa e deficiente das antigas glebas (geralmente utilizando como pontos de referência fenômenos naturais ou marcos e cercas que não podem mais serem localizados) – dificultando a indicação das glebas atingidas; omissão de informações como área, dimensões perimetrais e ângulos; leitura conservadora da legislação de registros públicos e aplicação rígida dos princípios registrais da continuidade e especificidade, desconsiderando os princípios da verdade e da eficácia das vontades e a necessidade do cumprimento da função social da propriedade e da cidade, sendo necessária a prevalência dos interesses coletivos (da cidade) sobre os direitos individuais irrestritos.

Uma outra dificuldade, no caso da retificação consensual, é a localização dos confrontantes. A Lei Federal nº 10.931/2004 permite a notificação do confrontante pelo endereço constante na transcrição ou matrícula e, no caso de não atendimento, publicação em edital. Esse novo procedimento visa contornar a dificuldade em localizar os confrontantes em caso de glebas antigas.

A questão da anuência estadual no Estado de São Paulo – GRAPROHAB, Provimento nº 58/89 e Decreto Estadual nº 52.052

A Lei de Parcelamento dos Solos estabelece que

Art. 13º - *Aos Estados caberá disciplinar a aprovação pelos Municípios de loteamentos e desmembramentos nas seguintes condições:*

II – quando o loteamento ou desmembramento localizar-se em área limítrofe do Município, ou que pertença a mais de um Município, nas regiões metropolitanas ou em aglomerações urbanas, definidas em lei estadual ou federal; (grifo nosso).

O texto legal previa, portanto, a necessidade de anuência aos projetos localizados em regiões metropolitanas. Cidades ou empreendimentos que não se enquadrassem no disposto no artigo 13 não deveriam ter o processo de aprovação *disciplinado* pelo Estado.

Apesar disso, o Decreto Estadual nº 33.499/91, que criou o GRAPROHAB, criou a exigência da análise pelo grupo de projetos de loteamentos residenciais para todo o Estado de São Paulo. Dessa forma, qualquer novo empreendimento deveria ter seu projeto submetido à avaliação e obter o *certificado de aprovação* (expressão que consta do decreto) para possibilitar o registro do parcelamento. O grupo é composto por representantes das secretarias de habitação e meio ambiente⁶³, procuradoria geral do estado, CETESB, SABESP, concessionárias de energia elétrica, COMGÁS, EMPLASA e Corpo de Bombeiros. A prática de regularização de parcelamentos nos municípios paulistas tem observado que a exigência do certificado de aprovação tem sido feita para o registro de qualquer parcelamento executado após a edição da Lei nº 6.766/79, *mesmo em casos de regularização*.

Não havia menção explícita, na Lei nº 6.766/79, à anuência estadual em casos de regularização fundiária. De acordo com a referida lei, todos os parcelamentos estariam sujeitos ao registro conforme as exigências contidas no artigo 18, obrigando a apresentação no ato do registro de título de propriedade (dispensado para parcelamentos de interesse social, podendo ser utilizado o auto de imissão na posse), certidão vintenária da área, certidões negativas de tributos⁶⁴ e ações referentes ao imóvel, certidões negativas de ações contra o loteador, cópia do alvará de aprovação e do cronograma de obras e cópia do contrato padrão de venda dos lotes.

Com a edição do Provimento nº 58/89⁶⁵ – Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça do Estado De São Paulo⁶⁶, os procedimentos de registro das regularizações de loteamentos nesse estado passaram a ser regidos por essa norma.

De acordo com o texto do provimento (art. 152), as exigências feitas pelos artigos 18 e 19 da Lei nº 6.766/79 não se aplicariam aos processos de regularização de parcelamentos requeridos pelas prefeituras, adquirentes de lotes ou pelo próprio loteador. Para esse último, há exigência de que o parcelamento seja anterior a 1979, caso contrário a regularização deverá obedecer aos trâmites previstos na Lei de Parcelamentos.

⁶³ A Secretaria do Meio Ambiente é responsável pela análise dos projetos sob os aspectos da legislação ambiental. O DEPRN atua no licenciamento das atividades e empreendimentos que impliquem em supressão e/ou exploração de vegetação nativa e em *intervenções em áreas de preservação permanente*.

⁶⁴ Por isso, a existência de débito de IPTU para a área a ser regularizada costuma se apresentar como mais um entrave aos processos de regularização.

⁶⁵ O trecho relativo ao Registro de Imóveis está disponível em <https://www.extrajudicial.tj.sp.gov.br/pexPtl/arquivos/normasservico/CAPXX.PDF>

⁶⁶ “Hoje a Corregedoria Geral da Justiça é órgão que funciona na sede do Poder Judiciário estadual. É executora das funções de controle, fiscalização, orientação e instrução dos serviços jurisdicionais e administrativos da Justiça do 1º grau e dos Cartórios Extrajudiciais, com jurisdição em todo o Estado, sendo dirigida por um desembargador eleito nos termos da lei, denominado Corregedor Geral da Justiça... Os Cartórios de Registro de Imóveis são cartórios extrajudiciais” (Tierno; Carvalho, 2008, p. 266).

Há uma certa flexibilização na documentação exigida, mas algumas exigências chamam a atenção:

Art. 152.1 - Para esse fim, os interessados apresentarão requerimento ao Juiz Corregedor Permanente do Cartório competente, instruído com os seguintes documentos:

a) anuência da autoridade competente da Secretaria da Habitação, quando o parcelamento for localizado em região metropolitana ou nas hipóteses previstas no art. 13 da lei 6.766/79, salvo a relativa aos parcelamentos situados em área de proteção aos mananciais ou de proteção ambiental;

b) anuência da autoridade competente da Secretaria do Meio Ambiente, quando o parcelamento for localizado em área de proteção aos mananciais ou de proteção ambiental;

c) licença de instalação da CETESB, salvo quando se tratar de loteamento aprovado ou com existência de fato comprovada (153.1) anterior a 19 de dezembro de 1979.

d)

Podemos concluir que mesmo para loteamentos anteriores a 1979, poderia ser exigida a anuência de algum órgão estadual (feita através do GRAPROHAB, desde sua criação). E, principalmente, que para a dispensa do registro especial previsto na Lei nº 6.766/79 faz-se necessária a apresentação de *requerimento ao Juiz Corregedor*. Isso significa que, no Estado de São Paulo, as normas da corregedoria exigem que os processos de regularização requeridos pelas prefeituras sejam feitos por *via judicial*⁶⁷.

Em agosto de 2007 dois decretos estaduais apresentaram algumas modificações ao quadro retratado acima.

O Decreto Estadual nº 52.053 reestruturou o GRAPROHAB, indicando em seu artigo 1º que o grupo seria responsável pela análise de projetos de parcelamento do solo e núcleos habitacionais *a serem implantados*, em área urbana ou de expansão urbana. A redação do decreto permite a interpretação da extinção da exigência da análise estadual para os projetos de regularização.

O Decreto Estadual nº 52.052⁶⁸, no entanto, criou um programa estadual específico para a regularização de parcelamentos e núcleos habitacionais, *“destinado a implementar auxílio a Municípios mediante a orientação e apoio técnico nas ações municipais de regularização [...] localizadas em área urbana ou de expansão urbana”*. O decreto instituiu um *Comitê de Regularização* que seria responsável por *“receber e protocolar os projetos e documentos apresentados pelos interessados, gerenciando sua tramitação até os trabalhos finais de regularização”*, e prevê a assinatura de convênio com os municípios interessados.

Em consulta extrajudicial realizada em maio de 2008 (Parecer nº 144/2008-E – Processo CG 2007/11287)⁶⁹, solicitando a modificação das Normas da Corregedoria em função dos decretos citados, o juiz Álvaro Luiz Valery Mirra

⁶⁷ Tierno; Carvalho, 2008.

⁶⁸ *“Instituí o Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais – Cidade Legal, no âmbito da Secretaria da Habitação e dá outras providências correlatas”*

⁶⁹ <http://www.extrajudicial.tj.sp.gov.br/pexPtl/visualizarDetalhesPublicacao.do?cdTipopublicacao=5&nuSeqpublicacao=582>

informou que os decretos trouxeram inovações significativas para o processo de regularização, devendo as alterações das Normas da Corregedoria serem relegadas para momento posterior. No referido parecer, o juiz afirma que uma das inovações trazidas pelo decreto é a “retirada da competência do GRAPROHAB para o exame de regularizações fundiárias”. No entanto, segundo o parecer,

“Quanto às cautelas a serem adotadas pelos Senhores Oficiais Registradores e pelos Meritíssimos Juízes Corregedores Permanentes nos processos administrativos de regularização de parcelamentos do solo, condomínios e conjuntos ou núcleos habitacionais, tem-se que deverão ser adaptadas no tocante à documentação exigida, não sendo o caso, de agora em diante, de comprovação da aprovação da regularização pelo GRAPROHAB. Bastará, assim nessas hipóteses, no tocante às aprovações, a exibição de auto de regularização pela Prefeitura Municipal, em que mencione que a regularização se deu em conformidade com o Programa Cidade Legal, nos termos, ainda, da orientação e do auxílio técnico prestados pelo Comitê Estadual de Regularização instituído pelo Decreto nº 52.052/2007

[...] Dessa forma, se a legislação estadual em vigor redefiniu a competência dos órgãos estaduais para a aprovação da regularização dos parcelamentos do solo e demais conjuntos habitacionais urbanos, fazendo com que esta se concentre nos Municípios aderentes ao Programa Cidade Legal, sob orientação do Comitê Estadual de Regularização, tal posicionamento normativo estadual deve ser observado no registro dos empreendimentos regularizados, sem possibilidade de questionamento...

[...] Insista-se, por derradeiro, a fim de evitarem-se dúvidas, que a orientação ora estabelecida está restrita às regularizações de parcelamentos do solo e núcleos habitacionais urbanos inseridas no Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais – Cidade Legal, do Decreto Estadual nº 52.052/2007. Para os demais empreendimentos, regularizados fora do referido Programa, aplicam-se integralmente as normas vigentes, sobretudo as dos itens 152 a 155, 216 e 217, do Capítulo XX do Tomo II ds Normas de Serviço da Corregedoria Geral de Justiça” (grifo nosso)

De certa forma, esse Comitê apenas substitui a atuação do GRAPROHAB, pois sua análise deve constar da documentação a ser apresentada ao Cartório de Registro de Imóveis. Para se ‘beneficiarem’ das determinações do decreto, os municípios devem *obrigatoriamente* assinar convênio, pois de outra forma deverão ser obedecidas às disposições das Normas da Corregedoria.

5.3. Regularização como estratégia para Recuperação Ambiental

Considerando que a propriedade urbana deve cumprir uma *função socioambiental*, e que entre as diretrizes da política urbana definidas pelo Estatuto da Cidade estão a garantia do *direito a cidades sustentáveis*, a ordenação e controle do uso do solo de forma a *evitar a poluição e a degradação ambiental*, a proteção, preservação e *recuperação do meio ambiente natural e construído* e a *regularização*

fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, estabelecendo-se a adoção de normas especiais de urbanização tendo em conta a situação socioeconômica da população e as *normas ambientais*, podemos concluir que as propostas de regularização de assentamentos precários deve levar em conta, necessariamente, estratégias para recuperar não apenas a qualidade urbanística da área de intervenção, mas também sua qualidade ambiental, garantindo a sustentabilidade das cidades. Para Bueno (2006, p. 15), “*isso somente se configura quando há vinculação entre o interesse social (características socioeconômicas e culturais das populações beneficiadas) e o interesse público (garantir um ambiente saudável para toda a cidade)*”.

A autora classificou as possíveis ações que objetivem a recuperação ambiental do assentamento em três tipos: compensação ambiental, recuperação ambiental ou minimização de impactos para obras de interesse social (mitigação).

- *Ações reparatórias*: medidas visando à remoção do poluente do meio ambiente, bem como *restaurar* o ambiente que sofreu degradação, aproximando-o do *status quo* anterior;
- *Ações compensatórias*: são aquelas destinadas a *compensar* os impactos ambientais negativos que não podem ser evitados.
- *Ações mitigatórias*⁷⁰: destinam-se a *prevenir* impactos negativos ou *reduzir* sua magnitude.

Como exemplos de ações que poderiam ser levadas em consideração na elaboração de um projeto de regularização e recuperação ambiental de um assentamento, Bueno (2007) cita:

Ações reparatórias: eliminar o lançamento de efluentes nos corpos d’água; expor nascentes e córregos anteriormente ‘*enterrados por obras convencionais de urbanização*’; eliminar áreas de risco (áreas inundáveis ou instáveis) com relocação das famílias para áreas fora dos limites do assentamento e revegetação do local; aumentar permeabilidade do solo e arborização dos espaços públicos; substituição de solos instáveis ou contaminados.

Ações compensatórias: implantação de infra-estrutura considerando as necessidades de reposição do lençol freático e diminuição da poluição difusa; ampliar cobertura vegetal e fazer tratamento paisagístico nos equipamentos existentes; criar sistemas de áreas verdes voltados para a conservação da biodiversidade e lazer; implementar políticas de fiscalização e monitoramento do uso e ocupação do solo; monitorar lançamentos de poluentes.

Ações mitigatórias: promover planejamento e administração adequada dos canteiros de obras, procurando diminuir emissão de poluentes; recuperar tanto a qualidade como a quantidade de água do sistema hídrico, aumentando a permeabilidade do solo, controlando áreas erosivas e impedindo o lançamento de poluentes.

⁷⁰ “Nesses casos, é preferível usar a expressão ‘*medida mitigadora*’, em vez de ‘*medida corretiva*’, uma vez que a maioria dos danos ao meio ambiente, quando não podem ser evitados, pode apenas ser *mitigada ou compensada*” (Bueno, 2006, p. 199).

No processo de regularização do assentamento, essas medidas podem ser previstas em um Termo de Ajustamento de Conduta⁷¹, a ser firmado com o Ministério Público, contendo todas as ações previstas para a recuperação ambiental da área e cronograma de obras.

Por fim, recuperando a noção de função socioambiental da propriedade exposta nesse capítulo, os conflitos urbanistas *versus* ambientalistas merecem destaque. Devemos lembrar que a questão ambiental urbana está intimamente ligada ao problema da oferta de moradia digna para grande parcela da população de nossas cidades. O objetivo deve ser a construção de um “cenário possível” e não de um “cenário ideal”. Não é possível ignorar o grande número de pessoas vivendo em faixas de APP e áreas de mananciais, e nesses casos a regularização deve levar em conta a possibilidade da *reparação de danos ambientais* através de Termos de Ajustamento de Conduta, o que tem sido feito com sucesso no município de São Bernardo do Campo.

⁷¹ O TAC é um acordo extrajudicial, que pode ser celebrado entre as partes envolvidas na regularização de um parcelamento, o Poder Público e o Ministério Público. Deve conter as medidas necessárias para a reparação dos danos urbanísticos e ambientais causados pela implantação ilegal de parcelamento, além dos prazos e responsáveis por cada ação, e as sanções legais a serem aplicadas pelo descumprimento do acordo.



REGULARIZAÇÃO EM ÁREA DE
PRESERVAÇÃO PERMANENTE

6

6.1. Especificidades do Processo de Regularização em Áreas de Preservação Permanente

Considerando-se os aspectos ligados aos procedimentos para regularização fundiária de parcelamentos, descritos no Capítulo 3, podemos dizer que os assentamentos que possuam em seus limites áreas de preservação permanente (e, conseqüentemente, cursos d'água) apresentam alguns entraves específicos.

A principal questão está relacionada com o limite de abrangência das intervenções e projetos.

Conforme já descrito no capítulo que abordou os procedimentos de regularização fundiária, qualquer ato referente a um imóvel é registrado em sua matrícula, documento que contém os dados necessários para sua qualificação: descrição perimetral, confrontantes, superfície, proprietários. A matrícula de um imóvel ou gleba, portanto, constitui a *área de abrangência* dos processos de regularização.

É comum observar divergências entre a área real objeto de regularização e sua descrição de matrícula, relacionadas principalmente com diferenças no perímetro e superfície. Nesses casos, é necessário proceder à retificação da matrícula, permitindo assim a adequação da descrição do imóvel. Sem a retificação, não é possível obter o registro do parcelamento regularizado.

Uma situação recorrente na descrição de imóveis é a utilização de marcos para a definição da área, podendo ser estes artificiais (ruas, edificações) ou naturais, sendo utilizados neste caso os cursos d'água como limites do terreno. De acordo com Kahtouni (2004, p. 27), "*desde o início das técnicas para delimitação de terras, as águas fazem parte da delimitação legal de propriedade ou de bens dominiais*".

Durante o processo de parcelamento do solo – irregulares ou regulares – e mesmo no ato da construção de condomínios verticais, os cursos d'água podem ser modificados em seu traçado original, passando por retificações ocasionadas por serviços de terraplenagem. Em alguns casos, o Poder Público promove a canalização do curso d'água sem solicitar a outorga ao órgão ambiental. Na prática, isso modifica a forma do terreno e, conseqüentemente, sua descrição perimetral.

Essas modificações, no entanto, não são registradas nos casos de parcelamentos irregulares e clandestinos. O processo de retificação torna-se mais complexo, pois envolve a indicação de que houve alteração (geralmente sem autorização) do curso d'água.

Se considerarmos que essa alteração não modificou o imóvel, alterando apenas sua descrição (pontos demarcatórios) e não sua superfície, podemos gerar situações como a indicada na planta de parcelamento abaixo. De acordo com a descrição feita nas duas matrículas que constituem o parcelamento, transposta para a implantação real, haveria trechos da APP que não pertenceriam ao parcelamento mesmo estando localizados do mesmo lado da margem do córrego. Em outros casos, teríamos trechos de APP 'confinados', sem acesso público, pois confrontariam com os fundos de um prédio.

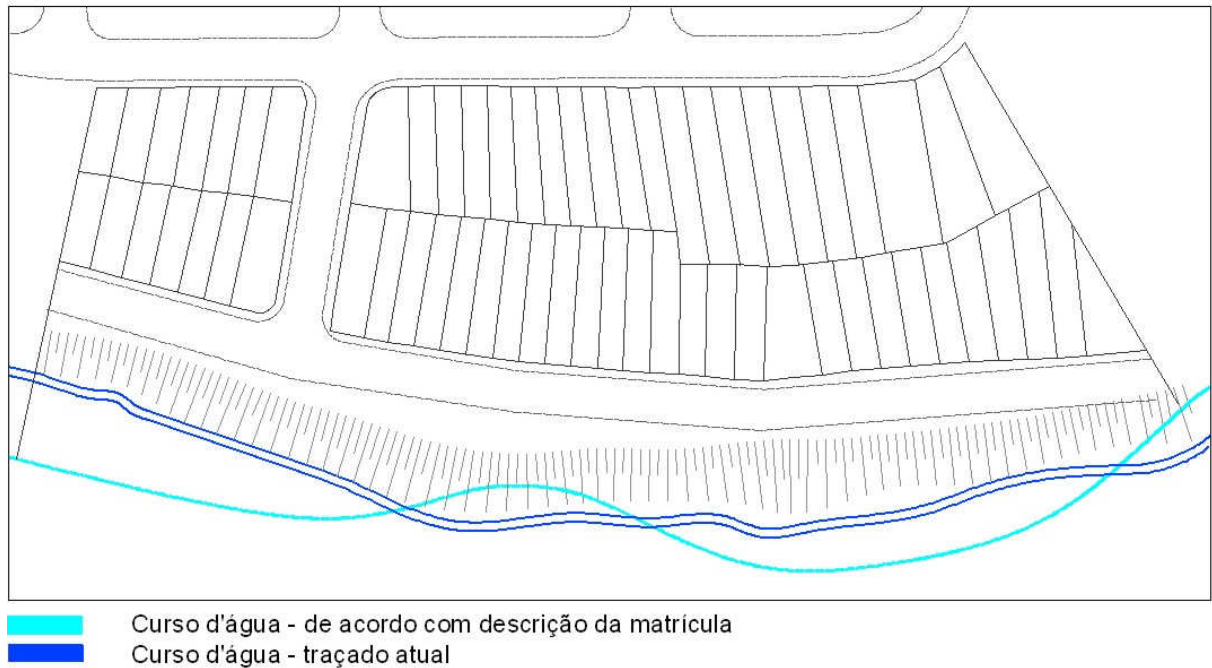
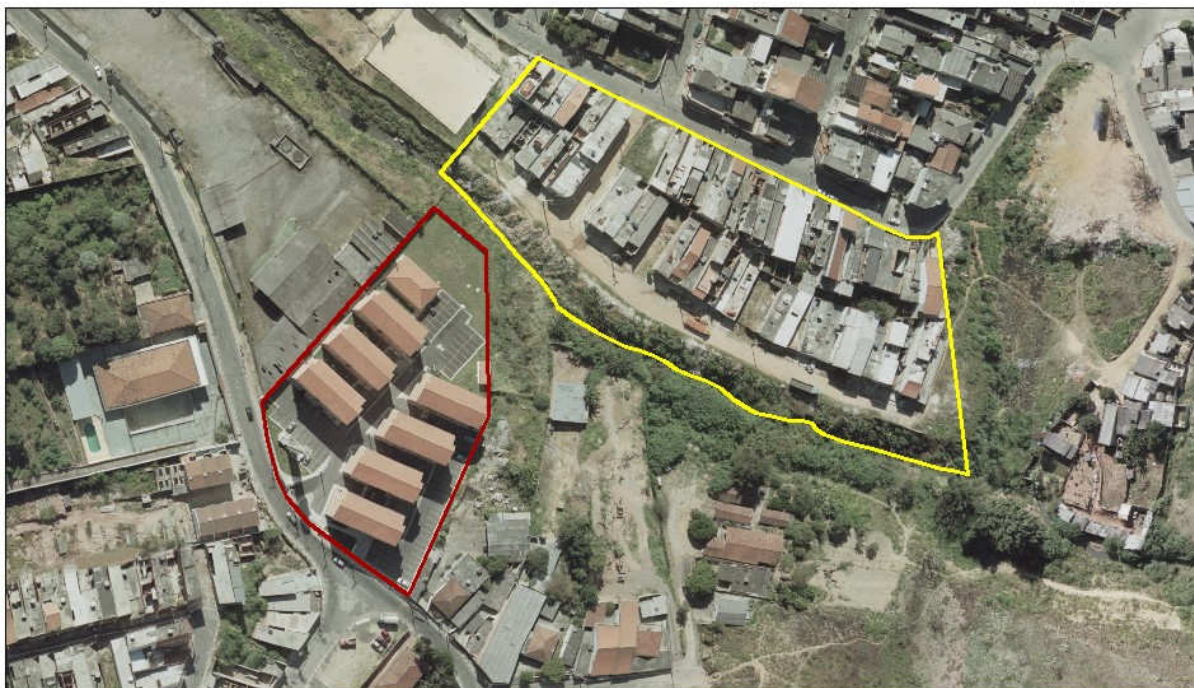


Figura 11 – Planta e Foto Aérea do loteamento 'Novo Progresso', retratando a situação acima descrita.

Fonte: SEHDU / Prefeitura de Osasco

Mesmo quando não há alteração nos meandros do córrego, o fato de ser um dos limites da matrícula implica o desenvolvimento de ações e projetos apenas para uma de suas margens (localizada dentro da área do parcelamento), não sendo a outra margem incluída nos projetos destinados à regularização. Exemplificando, se considerarmos a situação do parcelamento citado acima, a elaboração de um projeto que contemplasse as duas margens do curso d'água implicaria ações em outros empreendimentos (de outros proprietários) já aprovados e registrados, e não apenas no loteamento em regularização.



- ▬ Delimitação do Condomínio, de acordo com planta aprovada.
- ▬ Delimitação do Loteamento

Figura 12 – Detalhe da foto aérea do loteamento ‘Novo Progresso’, mostrando a área do loteamento e o condomínio confrontante – já aprovado e registrado.

Fonte: SEHDU / Prefeitura de Osasco

Outra situação típica diz respeito aos limites de município. Além de limites de matrícula, os cursos d’água também são utilizados como marcos para demarcar as divisas de município. Em loteamentos situados em áreas limítrofes, podemos observar que a intervenção em uma APP – contemplando suas duas margens – envolveria, obrigatoriamente, não apenas múltiplos proprietários e empreendimentos, mas também *mais de um município*.

A questão da abrangência também é conflitante se considerarmos os requisitos necessários para promover a recuperação ambiental de um curso d’água e sua APP. Do ponto de vista ambiental, as ações visando à recuperação devem ser aplicadas à sub-bacia na qual a área de preservação permanente está contida. Esse tipo de intervenção envolveria diversos imóveis – e proprietários. Provavelmente, teríamos situações em que imóveis estariam divididos em mais de uma sub-bacia, sendo, portanto, atingidos por mais de um projeto. Os conflitos gerados em um cenário como o descrito acima seriam de difícil solução se inseridos em um processo de regularização de parcelamento.

Resumidamente, os principais entraves específicos dos projetos de regularização fundiária em parcelamentos que contenham APPs envolvem os seguintes conflitos:

- Conflito: “limite da matrícula” / “limite da micro-bacia” / “limite de município”:
 - APP (curso d’água) como limite de *matrícula*, limite de *município*;

- Área de abrangência para regularização registral e área de *abrangência ambiental* não coincidem;
- Ações pontuais: regularização geralmente promove melhorias apenas *dentro do limite do loteamento*

Além das dificuldades acima citadas, relacionadas com os procedimentos necessários para efetivar a regularização fundiária em parcelamentos que possuam áreas de preservação permanente, há outro entrave específico: a questão da autorização para intervenção em APP, envolvendo o disposto na Resolução CONAMA 369.

A Resolução CONAMA nº 369 e a Regularização Fundiária

Visando a flexibilização dos critérios exigidos por lei, foi editada em 28 de março de 2006 a Resolução CONAMA nº 369, que “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”.

A resolução, em seu artigo 2º, inclui a regularização fundiária sustentável em área urbana como um dos casos de intervenções em área de preservação permanente que podem ser autorizadas pelo órgão ambiental por razões de interesse social.

De acordo com o artigo 4º, a intervenção em APP localizada em *área urbana* dependerá de autorização do *órgão ambiental competente*. Para municípios que possuam Conselho de Meio Ambiente com *caráter deliberativo* e Plano Diretor ou Lei de Diretrizes Urbanas, a autorização será do *órgão ambiental municipal*, com *anuência prévia* do órgão ambiental estadual. Caso contrário, a autorização será feita pelo órgão ambiental estadual.

Para obter a autorização, o requerente deve comprovar a inexistência de alternativa técnica e locacional, inexistência de risco de agravamento de enchentes e erosões (art. 3º).

No artigo 5º, a resolução prevê que o órgão ambiental competente estabelecerá as medidas de caráter compensatório e mitigador a serem adotadas pelo requerente. As medidas de caráter compensatório deverão ocorrer na mesma sub-bacia, preferencialmente na área de influência do empreendimento ou nas cabeceiras dos rios. A compensação consiste, de acordo com o artigo 4º § 2º, na *recuperação* ou *recomposição* da área de preservação permanente.

Na Seção IV, artigo 9º, são estipulados os critérios para a autorização de supressão de vegetação em APPs nos casos de regularização fundiária:

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:

a) possuir no mínimo três dos seguintes itens de infra-estrutura urbana implantada: malha viária, captação de águas pluviais, esgotamento sanitário, coleta de resíduos sólidos, rede de abastecimento de água, rede de distribuição de energia;

b) apresentar densidade demográfica superior a cinquenta habitantes por hectare;

IV - localização exclusivamente nas seguintes faixas de APP:

a) nas margens de cursos de água, e entorno de lagos, lagoas e reservatórios artificiais, conforme incisos I e III, alínea "a", do art. 3º da Resolução CONAMA nº 303, de 2002, e no inciso I do art. 3º da Resolução CONAMA nº 302, de 2002, devendo ser respeitadas faixas mínimas de 15 metros para cursos de água de até 50 metros de largura e faixas mínimas de 50 metros para os demais;

b) em topo de morro e montanhas conforme inciso V, do art. 3º, da Resolução CONAMA nº 303, de 2002, desde que respeitadas as áreas de recarga de aquíferos, devidamente identificadas como tal por ato do poder público;

c) em restingas, conforme alínea "a" do IX, do art. 3º da Resolução CONAMA nº 303, de 2002, respeitada uma faixa de 150 metros a partir da linha de preamar máxima;

V - ocupações consolidadas, até 10 de julho de 2001, conforme definido na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 e Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001;

As áreas devem estar inseridas em ZEIS por lei municipal, sendo vedada a regularização de áreas de risco. A Resolução não estende a permissão para intervenção em caso de nascentes devendo, portanto, ser respeitado o limite definido no Código Florestal, ou seja, 50 metros.

Um dos requisitos exigidos para a autorização de intervenção em área de preservação permanente é a apresentação (pelo poder público municipal) de um *Plano de Regularização Fundiária Sustentável* (art. 9º VI), garantindo a implantação de instrumentos de gestão democrática e monitoramento ambiental, bem como a não ocupação da APP remanescente.

O referido Plano deverá conter, no mínimo:

- Levantamento da sub-bacia em que se encontra a APP, identificando passivos e fragilidades ambientais;
- Caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica. Identificação de recursos e riscos ambientais, bem como da ocupação consolidada⁷² existente;

⁷² De acordo com o definido no artigo 2º da Resolução CONAMA 302.

- Especificação da infra-estrutura existente;
- Indicação das faixas que devam resguardar características típicas de APP, em função de condicionantes físicos e ambientais;
- Identificação de áreas de risco;
- Medidas para preservação, conservação e recuperação das APPs não passíveis de regularização;
- Comprovação de melhoria das condições de sustentabilidade e habitabilidade;
- Garantia de acesso livre aos cursos d'água;
- Realização de audiência pública.

O “órgão ambiental competente” (no caso do Estado de São Paulo, o DEPRN) poderá reduzir a faixa de 15 metros em função das características da ocupação, de acordo com normas definidas pelo conselho ambiental competente, “*observadas as necessidades de melhorias ambientais para o Plano de Regularização Fundiária Sustentável*” (art. 9º § 1º).

Considerando o conteúdo da Resolução, mesmo se fosse possível com as normas atuais que a Regularização Fundiária pudesse ser efetivada em âmbito municipal, ou seja, com a obtenção do registro em matrícula, seria necessária a autorização do órgão ambiental *estadual* para qualquer intervenção na área de preservação permanente. Pois, mesmo nos casos dos municípios que possuem Conselho de Meio Ambiente com caráter deliberativo, é exigida a *anuência* estadual. Na prática, essa anuência funciona como aprovação, do mesmo modo que a anuência do GRAPROHAB. Ou seja, a necessidade de diálogo entre as diversas esferas administrativas (municipais e estaduais) ganha mais um complicador.

O Plano de Regularização Fundiária Sustentável, proposto pelo único representante do Ministério das Cidades no CONAMA (Bischof, 2007), deveria ser elaborado apenas para a sub-bacia na qual o assentamento objeto de intervenção estivesse inserido, ou seja, cada sub-bacia (e suas respectivas APPs) corresponderia a um plano.

No entanto, vem sendo interpretado pelos órgãos ambientais como um plano que contemple *todo o município*. Em São Paulo, a orientação dada pelo DEPRN, no âmbito do GRAPROHAB, é que o município só apresente solicitação para autorização de intervenção em APP após a conclusão do Plano de Regularização Fundiária Sustentável municipal.

Se por um lado a elaboração de um plano global poderia modificar o quadro de intervenções pontuais – características de grande parte dos processos de

regularização fundiária, a exigência de tal plano possibilitaria a flexibilização necessária para permitir a regularização⁷³?

A Resolução CONAMA 369 encontra-se atualmente em processo de avaliação, alvo de um Grupo de Trabalho específico no CONAMA que tem por objetivo observar suas condições de aplicação em áreas urbanas e averiguar a necessidade de alterações.

6.2. O Plano de Regularização Fundiária em Áreas de Preservação Permanente de Curitiba

O município de Curitiba, localizado em uma região metropolitana constituída de 26 municípios, possuía 1.587.315 habitantes em 2000. Além da região periférica de Curitiba, alguns municípios de sua região metropolitana vêm apresentando intenso processo de urbanização, como Almirante Tamandaré, Colombo, Pinhais, São José dos Pinhais, Fazenda Rio Grande, Araucária, Campo Largo e Campo Magro.

O município elaborou, em 2007, um Plano de Regularização contemplando as áreas de preservação permanente municipais.

De acordo com o Plano,

“os efeitos da expansão da ocupação têm refletido na qualidade das águas dos rios que circundam Curitiba e suas respectivas bacias. Nas regiões oeste e sul, onde foram criadas as APAs – Áreas de Proteção Ambiental do Passaúna e Iguaçu, respectivamente, o processo de ocupação tem ocorrido de acordo com o previsto na legislação de zoneamento, uso e ocupação do solo, com poucos focos de ocupação irregular. No entanto, principalmente de norte a leste da cidade, as áreas lindeiras aos rios, sujeitas às pressões do crescimento urbano tem sido sistematicamente ocupadas” (Prefeitura de Curitiba, 2007, p. 15).

O plano apresenta análise do meio ambiente do município (principalmente rede hidrográfica, áreas verdes, unidades de conservação, saneamento e fragilidades ambientais), programas municipais de preservação ambiental e de provisão habitacional de HIS, diagnóstico das ocupações irregulares por sub-bacia (seis ao todo) e quantificação de reassentamentos necessários.

Citando a seção IV da Resolução CONAMA 369/06, que indica como requisito para autorização da intervenção em APP pelo órgão ambiental competente a elaboração de Plano de Regularização Fundiária Sustentável, afirma que o Plano teria sido elaborado pelo município *para atender as exigências da Resolução*.

Segundo o plano, Curitiba segue as restrições impostas pelo Código Florestal e Resoluções CONAMA para novas ocupações urbanas desde 2000. Neste ano, foi aprovada a Lei Municipal nº 9804, criando o Sistema Municipal de Unidades de

⁷³ Devemos considerar, também, o § 1º do art. 9º da Resolução, que vincula a possibilidade de diminuição da faixa mínima de 15 metros às exigências contidas no Plano.

Conservação. A lei estabelece que proprietários que possuam áreas significativamente afetadas pelas faixas de APP podem doá-la ao município para implantação de Unidades de Conservação, em troca da transferência do potencial construtivo do lote para outro local. Essa medida poderia, segundo o plano, “*minimizar a ocupação irregular destas APPs*” (Prefeitura de Curitiba, 2007, p. 6).

Outra Lei Municipal, nº 9805/00, cria o *Anel de Conservação Sanitário Ambiental*, estabelecendo parâmetros construtivos diferenciados para imóveis localizados próximo a alguns rios e córregos da cidade, “*onde o proprietário se proponha oficialmente a proteger, recuperar ou enriquecer a margem do rio no seu imóvel*” (Prefeitura de Curitiba, 2007, p. 7).

O município possui seis bacias hidrográficas: Atuba, Belém, Barigüí, Passaúna, Ribeirão dos Padilhas e Iguçu. Todas são constituídas por afluentes do rio Iguçu, que desemboca no rio Paraná. A maior delas é a do Rio Barigüí, com 140,8 km². O Plano divide o diagnóstico e as ações por sub-bacia.

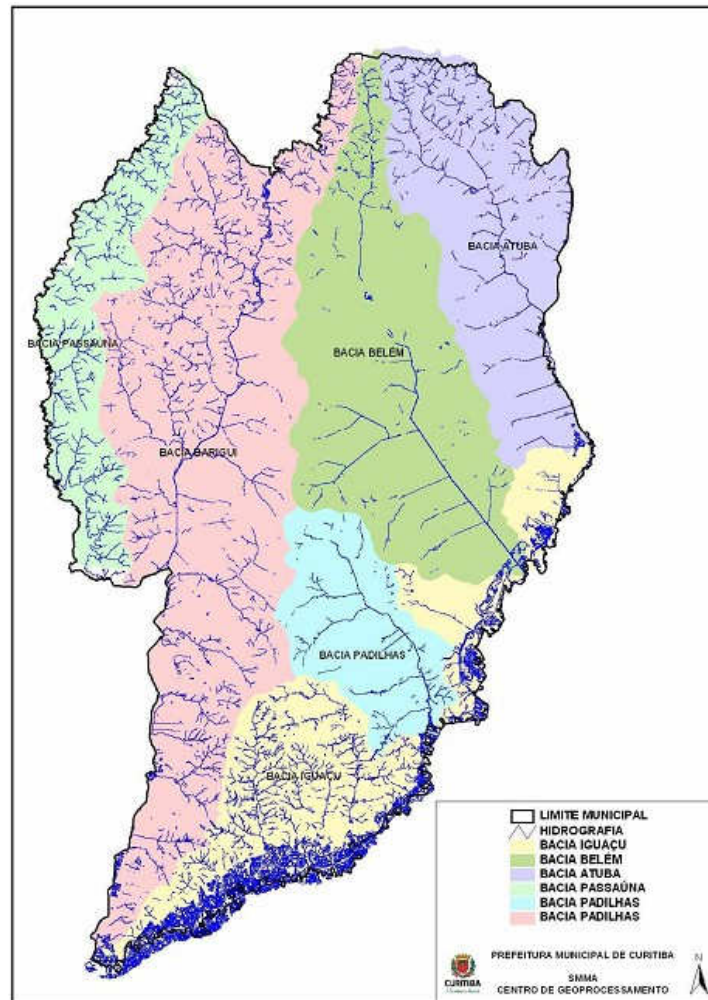


Figura 13 – Sub-bacias de Curitiba

Fonte: Plano de Regularização de Áreas de Preservação Permanente de Curitiba

Sub-bacia do rio Passaúna

Apresenta ocupação predominantemente rural, com poucos núcleos urbanos. De acordo com o diagnóstico, 15% dos domicílios encontravam-se em assentamentos espontâneos (9 assentamentos) e 14,85% em loteamentos clandestinos (11 loteamentos). Desse total, 54% (3 assentamentos espontâneos e 7 loteamentos clandestinos) encontram-se em APP.

Sub-bacia do rio Barigüí

Apresenta alto grau de urbanização, associado a esgotamento sanitário precário (60% do efluente produzido é coletado), taxas elevadas de impermeabilização do solo. Aproximadamente 15% dos domicílios estão em assentamentos espontâneos (96 assentamentos) e 2,3% em loteamentos clandestinos (31 loteamentos). Há ainda 17 assentamentos incluídos no programa local de reassentamento, PROLOCAR, totalizando 144 ocupações irregulares na sub-bacia. O diagnóstico elaborado para a sub-bacia aponta 104 assentamentos atingidos (total ou parcialmente) por áreas de preservação permanente, ou seja, 72,2% do total.

Sub-bacia do rio Belém

Também apresenta alto grau de urbanização. O diagnóstico aponta que 3,04% da população encontra-se em assentamentos espontâneos (33 assentamentos), 0,38% em loteamentos clandestinos (5 loteamentos) e 0,12% em áreas do programa PROLOCAR (15 áreas). Das 53 áreas irregulares na sub-bacia, 29 são atingidas total ou parcialmente por APPs, correspondendo a 55% do total.

Sub-bacia do rio Atuba

O rio Atuba representa uma referência histórica para o município de Curitiba, pois em suas margens deu-se início a implantação do município. Apresenta alto grau de urbanização.

Há na sub-bacia 55 assentamentos espontâneos – correspondendo a 15,42% do total de domicílios, 28 loteamentos clandestinos (1,75%) e 10 assentamentos inseridos no programa PROLOCAR (0,2%). Do total de 93 assentamentos irregulares, 61 (66%) são atingidos total ou parcialmente por APPs.

Sub-bacia do Ribeirão dos Padilhas

Possui 13,66% da população vivendo em assentamentos espontâneos (41 assentamentos), 0,15% em loteamentos clandestinos (4 loteamentos) e 0,15% em áreas do programa PROLOCAR (5 áreas). Das 50 ocupações irregulares, 60% encontra-se, total ou parcialmente, em APPs.

Sub-bacia do Alto Iguaçu

Segundo o diagnóstico, 22,38% da população encontra-se em assentamentos espontâneos (20 assentamentos), 1,89% em loteamentos clandestinos (8 loteamentos) e 0,13% em áreas do programa PROLOCAR (3 áreas). Das 31

ocupações existentes, 15 são atingidas total ou parcialmente por APPs, correspondendo a 48% do total.

O Plano de Curitiba, ao fazer a quantificação necessária para reassentamentos (e seu custo), considera que “*todas as áreas de APPs deveriam ser desocupadas para retorno às condições naturais*” (p. 166), utilizando no cálculo as faixas de 30 e 50 metros estipuladas no Código Florestal. Nesse caso, mais de 13.000 domicílios precisariam ser removidos.

No entanto, de acordo com o plano, a quantificação apresenta os recursos necessários “*caso não tivesse sido aprovada a Resolução 369/2006 – CONAMA que autoriza a redução das Áreas de Preservação Permanente*” (p. 166). Ainda segundo o plano, caso seja utilizada a faixa de 15 metros prevista na resolução CONAMA, o número de domicílios a ser removido seria de 5.300.

Sub-bacia	Total de Domicílios Irregulares / Domicílios em APP (%)
Passaúna	22,6%
Barigüí	23,0%
Belém	19,1%
Atuba	19,8%
Ribeirão dos Padilhas	17,7%
Iguaçu	20,6%

Fonte: Plano de Regularização de Áreas de Preservação Permanente de Curitiba

Para realizar o reassentamento das mais de 13.000 mil famílias citadas, o Plano prevê a necessidade de 4.233.470,08 m² - tipologia horizontal – ou 681.101,60 m² - tipologia vertical. Os custos totais variam entre R\$ 329.298.502,00 (u.h. horizontal – casa de 27 m²) e R\$ 511.719.448,00 (u.h. vertical – apto de 50 m²). Esse montante não considera as ações de recuperação ambiental, somente os custos com as remoções. O Plano não demonstra a quantificação considerando-se a faixa de 15 metros.

Alguns pontos devem ser ressaltados na análise do Plano. Embora haja quantificação de área necessária para o reassentamento das 13.000 famílias, não há, em nenhum momento, estudo indicando a localização dessas áreas. Também não há indicação da fonte de recursos para realizar os reassentamentos indicados.

Não há justificativa clara para considerar a remoção para a faixa de 30 metros, definida no Código Florestal, e não a flexibilização permitida pela Resolução CONAMA nº 369, apesar do Plano fazer referência explícita à Resolução. Principalmente se considerarmos que *em nenhum momento há proposta definida de*

recuperação das APPs a serem desocupadas. A proposta também não apresenta justificativa baseada no grau de urbanização ou existência de riscos para a população ribeirinha, e afirma que todas as ocupações possuem a densidade mínima exigida na Resolução, e que apenas 5 ocupações são posteriores à data limite estabelecida pelo CONAMA (2001).



Figura 14 - Área ocupada pelo Shopping Barigüí (em vermelho) e ocupações irregulares na faixa de APP da bacia do rio Barigüí.

Fonte: Google Earth

Além disso, o Plano desconsidera outras situações que não as habitações irregulares na faixa de 30 metros, quando fala em remoções. No caso da sub-bacia do rio Barigüí, podemos observar na foto acima que, além de assentamentos irregulares, no limite da faixa de 30 metros há o estacionamento do Shopping Barigüí, constituindo extensa área impermeável.

Por fim, o Plano indica que o montante levantado supera os investimentos anuais estimados para toda a cidade em 2007, e que “a possibilidade de resolução das ocupações em APP depende diretamente da ampliação dos recursos destinados à habitação de interesse social e recuperação ambiental, e da possibilidade de redução das faixas de APP, com conseqüente redução substancial do número de reassentamentos” (p. 193).

6.3. Experiências de Regularização Fundiária em APPs – APP Urbana 2007

Como forma de analisar a experiência em regularização fundiária atualmente existente no Brasil, faremos uma síntese de artigos – apresentados durante o Seminário Nacional Sobre o Tratamento de Áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano e Restrições Ambientais ao Parcelamento do Solo – APP Urbana, realizado em São Paulo nos dias 4 a 7 de setembro de 2007 – que abordam o tema da Regularização Fundiária em assentamentos com Áreas de Preservação Permanente – APPs.

Os artigos selecionados foram apresentados no Grupo de Trabalho 1, enfocando projetos e ações em assentamentos urbanos situados nas APPs de áreas urbanas consolidadas ou em expansão que buscassem a minimização dos impactos ambientais, a reparação de danos e a recuperação urbana e ambiental.

Abordaram assentamentos incluídos nos Programas Guarapiranga, Habitar Brasil – BID, na Ação de Apoio a Projetos de Regularização Fundiária Sustentável de Assentamentos Informais em Áreas Urbanas do Ministério das Cidades, no Projeto Integrado de Desenvolvimento Sustentável da Lomba do Pinheiro e no Projeto Habitamparo.

A análise dos casos apresentados será dividida em quatro itens: Regularização Urbanística e Requalificação dos Assentamentos, Regularização Fundiária, Participação Comunitária e Questão Ambiental na Regularização Urbanística e Fundiária.

Regularização Urbanística e Requalificação dos Assentamentos

A Regularização Urbanística representa uma das etapas do processo de regularização fundiária, envolvendo fases como aprovação dos projetos e implantação da infra-estrutura. Nessa etapa são identificados possíveis desrespeitos aos condicionantes legais, como faixas não edificantes e áreas de preservação permanente.

O artigo apresentado por Valletta (2007) enfoca as limitações observadas nas áreas alvo do Programa Guarapiranga, não se atendo a análise de um único assentamento. As limitações relativas ao projeto urbanístico são: dificuldades no processo de projeto (adaptações durante execução das obras, detalhamento insuficiente, deficiências nos LEPACs, dinâmica de adensamento dos assentamentos) e dificuldades de implantação de projeto (problemas construtivos, dificuldade de acesso dos equipamentos às áreas de intervenção, instabilidade das construções e do solo, nível do lençol freático). Como proposta, a autora afirma que o papel do projeto de urbanização deve ser mais abrangente, atuando durante todo o desenvolvimento da intervenção.

As limitações de parâmetros técnicos são: desenho das redes (limitação imposta pelo programa Guarapiranga, que exige “impacto zero” das intervenções sobre as condições urbanas e de adensamento existentes), limitação quanto ao número de remoções (parâmetros adotados visam impacto mínimo e consolidação

do parcelamento existente), utilização de técnicas convencionais (que podem representar maiores custos de implantação em assentamentos informais). Segundo a autora, as “diretrizes técnicas deixam pouco espaço para o desenvolvimento de soluções alternativas”, que deveriam ser valorizadas.

Por fim, as limitações de caráter conjuntural são: institucional (ausência do poder local no controle de adensamento e manutenção das áreas públicas, falta de apoio ao desenvolvimento da comunidade e educação ambiental), macroeconômico (inadimplência de tarifas urbanas, aumento da pobreza urbana), jurídico-legal (dificuldade na demarcação da gleba – necessária para definir instrumentos para possibilitar regularização da posse), articulação entre agentes executores (descompasso entre cronogramas de urbanização e implantação de redes, impossibilidade de cumprir prazos devido a imprevistos na execução das obras). É necessário preencher as lacunas de atuação e / ou omissões (ex: ações de educação ambiental, monitoramento pós-ocupação, regularização fundiária).

Na análise do loteamento Vila Viçosa (Oberrather, 2007), localizado na região da Lomba do Pinheiro⁷⁴ em Porto Alegre, os autores informam que a infra-estrutura não foi implantada pelo loteador na época da venda dos lotes (década de 70), tendo sido implantada paulatinamente pela Prefeitura – essa situação é comumente encontrada em análises de processos de regularização de loteamentos clandestinos e irregulares. Algumas obras (drenagem, pavimentação, urbanização de praça) foram realizadas com recursos obtidos do Orçamento Participativo. Havia área com risco de inundação, mas o problema foi sanado com a construção de um dique. Também foram realizadas obras para o desassoreamento do curso d’água pertencente aos limites do loteamento.

O Levantamento Planialtimétrico Cadastral – LEPAC – contratado pela Associação apresentava imprecisões. Um segundo LEPAC foi realizado, dessa vez com recursos do Orçamento Participativo.

Para os autores, as etapas envolvendo a contratação de LEPAC e Projeto Urbanístico (que em tese deveriam ser feitas pelo loteador ou comunidade⁷⁵) são as que apresentam maior grau de dificuldade no processo de regularização, provocando a desistência em vários casos. Os altos custos envolvidos impedem a contratação dos serviços pela comunidade, ou conduzem à contratação de empresas que não dispõem dos recursos e profissionais necessários à elaboração dos levantamentos com o grau de precisão necessário. O Projeto Urbanístico foi elaborado pela Prefeitura, com base no projeto que deu origem ao loteamento. No projeto, foi considerada faixa não edificante de 15 metros para as edificações ao longo do córrego (ressalva incluída no memorial dos lotes, devendo ser gravada nas

⁷⁴ A região da Lomba do Pinheiro representa área isolada da malha urbana da cidade, e possui presença de valores naturais significativos para a Região Metropolitana de Porto Alegre, caracterizando área de interesse regional, e não apenas municipal. Possui, segundo os autores, 50 assentamentos informais com ausência ou precariedade de infra-estrutura urbana, ocasionando degradação ambiental.

⁷⁵ Em Porto Alegre, as ocupações contam com o Orçamento Participativo para a elaboração de projetos e execução de obras. Nos casos dos loteamentos, os recursos são limitados frente à demanda. É necessário lembrar que, de acordo com a Lei Federal nº 6.766/79, a obrigação da elaboração e apresentação dos projetos – bem como da implantação da infra-estrutura – é do loteador.

matrículas dos mesmos), mesmo tendo sido considerada faixa de APP de 5 metros para os lotes – como será visto no item ‘regularização fundiária’. A aprovação do projeto demorou quatro anos, indicando a morosidade do processo. Quanto ao registro do loteamento, será realizado via ação de registro ainda em andamento, com base no Provimento More Legal. Esse procedimento visa reduzir os custos com o registro do parcelamento, impostos pelos termos da Lei 6.766/79.

No caso da Comunidade Tenente Jardim (Amarquardt; Sampaio, 2007), o processo de regularização urbanística ainda está em andamento, na fase de diagnóstico. Os autores informam que o município de São Gonçalo não possui tratamento de esgoto, sendo o efluente coletado lançado no rio mais próximo. Há coleta de esgoto em apenas uma das ruas do parcelamento, o abastecimento de água é feito diretamente de nascentes ou poços, além de existir áreas com risco de escorregamento de solo e matações. A precariedade e inexistência de infra-estrutura são apontadas pelos moradores como principais problemas do assentamento, além da ausência de equipamentos urbanos e espaços de convivência.

O bairro Jaguari, em Amparo, é fruto da consolidação de um loteamento clandestino implantado durante a década de 80 em zona rural, portanto não passível de parcelamento para fins urbanos. O abastecimento de água era feito por meio de poço artesiano e rede clandestina, implantada e mantida pela associação de moradores. A rede de iluminação das ruas e energia elétrica domiciliar também era clandestina. A rede de esgoto foi parcialmente implantada pelos moradores, mas grande parte dos efluentes corre a céu aberto e é lançada no Rio Jaguari e Ribeirão das Onças. Não há sistema de drenagem.

A regularização urbanística do bairro (em andamento) consistirá em reverter os impactos negativos ao meio ambiente causados pela ausência de infra-estrutura, com a implantação da mesma. Os projetos privilegiam tecnologias alternativas. As redes de água e esgoto formarão um sistema isolado e auto-suficiente, pois a localização do parcelamento não permite a interligação com as redes públicas existentes. Como o cálculo de projeto será baseado na população atual, deverá haver fiscalização para evitar adensamento.

Os autores (D’Ottaviano; Lima; Silva, 2007) apontam a regularização fundiária como estratégia para diminuir a contaminação do solo e cursos d’água e impedir ocupação das margens remanescentes do Rio Jaguari, preservando a mata ciliar.

Em outro estudo de caso de parcelamento localizado na Lomba do Pinheiro em Porto Alegre (Pegoraro, 2007), não havia rede de água, esgoto e energia elétrica. O LEPAC foi conquistado com recursos do Orçamento Participativo, e a infra-estrutura implantada.

O assentamento do Dique de Sambaiatuba (Mercier; Carmo, 2007), em São Vicente, foi escolhido para intervenção por estar localizado na Área Insular, com alto adensamento e degradação ambiental. Na época em que foi realizada a requalificação, os recursos para urbanização de assentamentos informais eram disponibilizados pelo Governo Federal através do programa Habitar Brasil BID. A verba era dividida entre município (20% de contrapartida) e Governo Federal (80%), sendo que a última provinha de recursos do OGU (40%) e do BID (60%).

A área, além da precariedade da infra-estrutura (o abastecimento oficial de água e a rede de energia elétrica não atendiam todo o assentamento, não havia rede de esgoto, que era lançado no Rio do Bugre) e das casas em palafitas, possuía lixo.

Os diques foram construídos na década de 50 para fins agrícolas, mas passaram a ter uso habitacional nas décadas de 80 e 90.

Houve projeto de urbanização da COHAB – Santista para o assentamento e área contígua em Santos. Apesar de ter sido discutido e aprovado inclusive pela população, foi executado apenas no trecho santista, causando descrédito na ação pública.

O processo de urbanização foi retomado em 1998, já pelo programa Habitar Brasil BID. 27% das edificações eram construídas em palafitas e 53% em madeira.

O projeto urbanístico do loteamento foi aprovado na Prefeitura e no GRAPROHAB.

A primeira etapa da urbanização foi concluída em 2006. As diretrizes envolviam remoção total das palafitas e das construções localizadas sobre a APP e construção de novas unidades habitacionais, além da implantação da infra-estrutura e de obras de macro e micro-drenagem.

Regularização Fundiária

A etapa jurídica do processo de regularização fundiária envolve a adequação do título de propriedade, individualização dos títulos e registro dos mesmos no Cartório de Registro de Imóveis.

Não houve nenhuma menção a ações voltadas para regularização fundiária dentro do Programa Guarapiranga, lembrando que os assentamentos abrangidos pelo programa estão em Área de Proteção aos Mananciais, o que representa mais um óbice à efetivação da regularização jurídica dos parcelamentos. Também não foram mencionadas ações de regularização fundiária para a Comunidade Tenente Jardim.

Os dois estudos de caso do município de Porto Alegre encontram-se na região da Lomba do Pinheiro, na qual foram identificados três grandes grupos de assentamentos irregulares:

- Anteriores a 1979 – data da publicação da Lei Federal nº 6.766, há legislação municipal estabelecendo critérios para a regularização de parcelamentos nesse caso;
- Posteriores a 1979 e anteriores a 1996 – data da criação do Núcleo de Regularização de Loteamentos do município;
- Posteriores a 1996 – loteamentos seriam passíveis de ação contra o loteador.

Dentro do Projeto Integrado de Desenvolvimento Sustentável da Lomba do Pinheiro, foram selecionados casos representativos em cada um dos grupos, servindo de piloto para a intervenção e monitoramento da tramitação dos processos.

O loteamento Vila Viçosa pertence ao primeiro grupo, tendo sido iniciado em 1975. A gleba passou para a propriedade da Associação de Moradores em 1981. A primeira iniciativa de regularização foi feita no início da década de 80, mas não obteve êxito, pois a gleba estava localizada em área rural na época – não passível de loteamento urbano – e não possuía frente para via oficial. Na década de 90 houve a oficialização da via de acesso no cadastro municipal e mudança da região para “Área de Ocupação intensiva” (Plano Diretor – 1999), permitindo o parcelamento do solo no local.

Há córrego na divisa da gleba com um dos confrontantes, que se encontrava ocupado por seis habitações de acordo com o LEPAC. Durante a etapa de diretrizes para a regularização, foi elaborado parecer de técnicos municipais exigindo o respeito à faixa de APP de 30 metros, de acordo com o Código Florestal (após sua alteração de 1989).

Os autores destacam a sobreposição de legislação referente ao tema, nos diversos níveis de governo (legislação municipal e federal).

Em resposta à exigência contida nas diretrizes, o município argumentou que a área foi implantada antes da alteração do Código Florestal, ainda durante a vigência da faixa de preservação de 5 metros, e que as normas (no caso, a exigência da faixa de 30 metros) não poderiam ser aplicadas de forma retroativa à sua publicação sem ferir o princípio da segurança jurídica. Além disso, a área estava ocupada a mais de 20 anos, e não guardava mais as características de APP. Nos casos de regularização, seria mais adequado identificar o que seria possível proteger e investir em urbanização para minimizar os impactos. Será utilizado o provimento More Legal para possibilitar a regularização do parcelamento, já tendo sido ajuizada ação de registro.

Outro estudo de caso na Lomba do Pinheiro, analisando loteamento implantado no final da década de 80, cita que houve solicitação de regularização ainda na década de 90, quando foi aberta Ação Civil Pública para o loteamento. A Prefeitura conseguiu congelar a implantação do loteamento entre 1992 e 1994, mas as construções continuaram após esse período. As diretrizes para a regularização começaram a ser definidas em 1998. Os principais entraves enfrentados foram a ocupação da APP e a nulidade dos contratos de compra e venda, decretada pelo município no âmbito da Ação Civil Pública. A ação de nulidade foi extinta, e os instrumentos definidos para a regularização foram o usucapião e o provimento More Legal.

O grande desafio nos processos de regularização envolvendo APPs, para os autores do artigo sobre o projeto Habitamparo, seria ir além da regularização física, abrangendo os aspectos físicos, jurídicos e sociais. A proposta é encaminhar as ações de Regularização Urbanística e Fundiária de forma concomitante. A solução escolhida para regularizar a titulação dos imóveis foi o instrumento da usucapião, por ser o mais apto para solucionar situações heterogêneas encontradas no bairro. Para os autores, a utilização de instrumentos inadequados poderia, na prática, impedir a

regularização. A Prefeitura está preparando o material levantado para ingressar com as ações judiciais de usucapião.

O Dique do Sambaiatuba encontra-se implantado sobre terreno de Marinha. No início do processo, o instrumento que seria utilizado para a regularização fundiária seria a Cessão de Direito Real de Uso. Com a publicação do Estatuto da Cidade e da Medida Provisória 2.220/01, foi escolhida a Concessão Especial para Fins de Moradia. A etapa de regularização fundiária já foi concluída, com a abertura de matrículas lote a lote.

Participação Comunitária

Alguns trabalhos, como a análise do loteamento Vila Viçosa, enfatizam a importância da mobilização da comunidade. No caso citado, algumas obras e o Levantamento Planialtimétrico Cadastral foram conquistados com recursos do Orçamento Participativo, graças ao grau de organização da Associação de Moradores. Reuniões periódicas com a comunidade também são importantes para relatar andamento e dificuldades enfrentadas no processo de regularização, bem como explicar necessidade do cumprimento de algumas exigências técnicas – e mesmo explicar a necessidade de remoções quando previstas em projeto.

A questão social é apresentada como eixo das intervenções no artigo sobre a Comunidade Tenente Jardim, “não considerando [os moradores] como objetos de estudo, mas como atores da transformação da realidade” (D’Ottaviano, 2007). Segundo os autores, a população deve ser co-responsável pela implementação e sustentabilidade das intervenções. Uma das conseqüências das ações nos assentamentos, portanto, seria o fortalecimento da mobilização popular. A população deve atuar desde a fase de diagnóstico, nesse caso elaborado com o auxílio de oficinas técnicas com os moradores.

No bairro do Jaguarí, a necessidade de colaboração dos moradores no momento do levantamento levou a Prefeitura a oferecer como contrapartida cópia da planta da residência, elaborada por estagiários. Essa iniciativa rendeu alto grau de participação da comunidade, inicialmente resistente por desconfiar da seriedade do projeto. A comunidade representa um “ator social” no processo, sendo um importante fator para o sucesso da utilização dos sistemas isolados de água e esgoto já que auxiliará na fiscalização necessária para evitar o adensamento da região.

Em Mercier (2007), a participação comunitária desde o início do processo também é apontada como fundamental para o sucesso dos programas de regularização e requalificação. No caso do Dique de Sambaiatuba, como a população só teve envolvimento no processo após a elaboração dos projetos (isso ocorreu pela configuração do Programa Habitar Brasil BID, segundo autores), a eficácia no projeto de participação comunitária foi comprometida.

A Questão Ambiental na Regularização Urbanística e Fundiária

No artigo apresentado por Valletta (2007), não há análise de casos específicos de assentamentos, mas do Programa Guarapiranga como um todo. Por esse motivo, não há citação no trabalho sobre qual faixa de APP foi adotada nos

projetos. O trabalho aponta as limitações do programa com relação à implantação de melhorias urbanas nos assentamentos, notadamente infra-estrutura. A necessidade de remoções de unidades habitacionais nos assentamentos é analisada tendo em vista minimizar o impacto da intervenção, uma das diretrizes do Programa. Há críticas com relação a outras deficiências do Programa, como ausência de monitoramento pós-ocupação, de projetos envolvendo educação ambiental e de ações voltadas para a regularização fundiária.

Segundo Valletta, “as ações de educação ambiental, monitoramento pós-ocupação e regularização fundiária são instrumentos eficazes para a conservação, perenização e sustentabilidade dos planos de reordenamento físico” de assentamentos informais.

Os estudos de caso de Porto Alegre indicam áreas escolhidas na mesma região da cidade, a Lomba do Pinheiro. Há Projeto Integrado de Desenvolvimento Sustentável para a região, com o objetivo de buscar soluções para a questão urbanização x proteção ambiental (atualmente conflituosa), atender demanda por Habitação de Interesse Social e propiciar geração de renda para a comunidade local. De acordo com Oberrather (2007), 50% da região ainda está livre de ocupação, sendo que 28% possui condições compatíveis com ocupação. O Projeto Integrado prevê, além da regularização e urbanização das ocupações existentes, provisão habitacional nas áreas passíveis de ocupação e preservação de áreas que devem manter suas características naturais. O município de Porto Alegre possui competência para realizar o licenciamento ambiental, não necessitando passar pelo processo de licenciamento estadual (apenas a anuência do órgão ambiental estadual competente é exigida).

No Loteamento Vila Viçosa, a faixa de APP preservada foi de 5 metros, conforme já relatado no item ‘Regularização Fundiária’. Não havia habitação em área de risco de inundação e as condições de estabilidade do terreno e das construções eram adequadas, semelhantes às da ‘cidade formal’. Não houve, portanto, remoções no local. As normas de proteção ambientais atuais representam um óbice legal aos processos de regularização fundiária. Segundo os autores, não devemos perder de vista que a ocupação das APPs por habitações ocorre, entre outros motivos, pela falta de área para provisão de HIS e com a conivência do Poder Público. Muitas, inclusive, já estavam ocupadas antes de se tornarem legalmente APPs.

Para Oberrather, é possível estabelecer limites entre urbanização e preservação ambiental. Devemos lembrar que quando pensamos o meio ambiente no espaço urbano, a presença do homem é um elemento fundamental da análise. Nesse sentido, o espaço construído e o ambiente natural são partes integrantes de um mesmo contexto.

No loteamento analisado por Pegoraro (2007), também localizado na Lomba do Pinheiro em Porto Alegre, algumas áreas de alta declividade junto ao córrego – originalmente destinadas a lotes, mas não ocupadas na implantação do parcelamento em 1988 – foram ocupadas de forma irregular. Há habitações em situação de risco por alta declividade e presença de matacões. Nesse estudo de caso, as faixas de APPs adotadas foram as estabelecidas no Código Florestal, ou seja, 50 metros para nascente e 30 metros para o curso d’água. Isso implicou em

reassentamento de 246 lotes para área ainda não ocupada dentro do parcelamento. Essa solução foi possível, pois a região possuía ocupação rarefeita. O trabalho cita ainda projeto englobando os assentamentos vizinhos, no qual está prevista a criação de um sistema de preservação contínuo.

No artigo que analisa a regularização na Comunidade Tenente Jardim, é ressaltada a necessidade de integrar ações de regularização com ações de caráter ambiental, objetivando a recuperação da qualidade ambiental e promoção de melhoria das condições de vida dos moradores. O assentamento em questão, localizado no Morro do Castro, possui APP de encosta definida por Lei Municipal (Plano Diretor – Lei nº 065/91), conforme previsto no artigo 3º do Código Florestal. A faixa de APP é utilizada como quintal por alguns moradores ou como lote para futuras construções. Apesar disso, segundo os autores existe consciência dos moradores sobre a necessidade de preservar a área, como requisito para obter a regularização fundiária do assentamento.

O bairro Jaguari, em Amparo, engloba parte da APP do Rio Jaguari e Ribeirão das Onças. A supressão da mata ciliar ocasionada pela implantação do loteamento clandestino, sem infra-estrutura, ocasionou assoreamento dos rios e deslizamento de parte de suas margens. O Rio Jaguari é afluente do Rio Piracicaba, que abastece o sistema Cantareira. Assim como na Região da Lomba do Pinheiro, a degradação ambiental provocada por um assentamento não representa apenas problema local, mas regional⁷⁶.

A APP do Rio Jaguari e Ribeirão das Onças encontrava-se parcialmente ocupada por lotes, habitações e sistema viário. A consolidação do bairro indicava a irreversibilidade do parcelamento: exigir a desocupação tornaria a regularização inviável, e manteria o processo de degradação ambiental existente. No processo de regularização fundiária do bairro estão previstas a recomposição das matas ciliares e a qualificação dos espaços públicos, sendo necessário para isso a complementação do investimento da Prefeitura por financiamentos.

D'Ottaviano aponta a regularização fundiária como estratégia para diminuir a contaminação do solo e cursos d'água (implantando infra-estrutura urbana) e impedir ocupação das margens remanescentes do Rio Jaguari, preservando a mata ciliar.

A área do Dique de Sambaiatuba faz divisa com o Rio do Bugre (limite com o município de Santos) e Rio Casqueiro (divisa com Cubatão). Os impactos ambientais negativos foram ocasionados pela inexistência de infra-estrutura e pela retificação de trechos dos cursos d'água, além da existência do lixão.

Grande parte das edificações encontrava-se sobre APP. A solução foi aterrar o canal artificial existente no local, utilizado como depósito de lixo, para criar área disponível para realocação. Foram utilizadas, também, três praças.

Durante a urbanização do assentamento, tiveram enfoque a ordenação das margens do Rio Bugre, o desenvolvimento de ações de revitalização do rio e de

⁷⁶ Dada a dimensão de irregularidade urbana, a questão perde seu caráter individual para tornar-se um problema difuso.

recuperação do mangue. A medida escolhida para coibir a ocupação por palafitas ao longo do curso d'água foi a construção de avenida beira-rio.

O projeto de recuperação ambiental foi baseado em coleta de dados de espécimes na área remanescente de bosque de mangue próxima ao parcelamento. O antigo lixão foi transformado em viveiro de mudas. São realizadas visitas técnicas mensais na área de recuperação para acompanhar o desenvolvimento das mudas e monitoramento da área de recuperação. Apesar de intenso trabalho social junto à população, ainda é possível observar a deposição de entulho nas calçadas do parcelamento.

Analisando as experiências citadas, podemos perceber que vários entraves à regularização fundiária são inerentes ao processo de regularização de parcelamentos, não tendo relação direta com as normas ambientais vigentes.

Algumas das maiores dificuldades encontradas em processos de regularização são: inexistência de organização comunitária ou mobilização de pequenas parcelas dos moradores, problemas relativos à gleba (titularidade, descrição), alto custo para contratação pela comunidade de LEPAC e Projeto Urbanístico adequados, recursos financeiros insuficientes para implantação de obras, morosidade no processo de regularização, exigência de padrões urbanísticos incompatíveis, normas ambientais que não permitem a regularização e, ao mesmo tempo, impedem formas possíveis de recuperação;

Todos os casos analisados citaram obras de infra-estrutura e melhoria urbana, indicando a possibilidade da regularização urbanística nos assentamentos em APP. Com relação à regularização fundiária, dos loteamentos analisados apenas um obteve sua efetivação, com abertura de matrículas lote a lote (Dique de Sambaiatuba). Esse caso optou pela remoção das unidades habitacionais ao longo da faixa de APP exigida pelo Código Florestal, obtendo inclusive anuência do GRAPROHAB. Há ação de registro em andamento para um dos loteamentos (Vila Viçosa), e outro já possuía documentação para entrar com ações de usucapião para os moradores (Bairro Jaguari). Os artigos sobre o Programa Guarapiranga e a comunidade Tenente Jardim não citam medidas visando garantir a efetivação da regularização registrária dos parcelamentos.

Há necessidade de investir não apenas na requalificação urbanística e ambiental, e regularização fundiária nos assentamentos, mas também em provisão habitacional para população de baixa renda, minimizando impacto de futuras ocupações e assentamentos irregulares.

Embora haja referência à Resolução CONAMA 369/06, nenhum dos casos analisados utilizou essa norma para obter a regularização do parcelamento (alguns são anteriores à edição da Resolução).

Apenas os casos de Porto Alegre indicaram intervenção integrada em áreas contíguas (região da Lomba do Pinheiro), não necessariamente micro-bacia. Esse tipo de intervenção, não se limitando apenas ao assentamento, é fundamental para a melhoria da qualidade ambiental.

A postura adotada quanto à faixa de APP a ser preservada apresentou situações extremas: da faixa de 30 metros (respeito estrito aos termos do Código Florestal) à faixa de 5 metros. Na mesma região de Porto Alegre, um loteamento adotou faixa de 5 metros evitando o reassentamento de 6 lotes em faixa de APP, enquanto outro adotou a faixa de 30 metros, ocasionando o reassentamento de 246 lotes.

As melhorias ambientais citadas nos casos analisados estão relacionadas com a implantação de infra-estrutura – principalmente coleta e tratamento de esgoto, destinação de resíduos sólidos – além de desassoreamento de cursos d’água, manutenção / ampliação de permeabilidade do solo, recuperação de mata ciliar e conservação de APP não ocupada. A utilização de tecnologias alternativas é muitas vezes desconsiderada por exigências dos programas de urbanização e regularização nos quais os assentamentos estão inseridos.

Apenas um dos casos (Dique de Sambaiatuba) cita monitoramento pós-urbanização, visando acompanhar a recuperação ambiental. De acordo com o artigo, *“o acompanhamento e fiscalização da área mostram que houve um aumento na resiliência do local, comprovada pela chegada e implantação natural de propágulos, os quais estão, juntamente com as mudas plantadas, formando o bosque de mangue novamente”* (Mercier; Carmo, 2007, p. 15).

Um dos pontos destacados diz respeito à situação de parcelamentos irregulares anteriores a 1989, portanto precedentes à vigência da faixa de 30 metros para áreas urbanas consolidadas, que não poderiam ser regularizados com as normas atuais. Esses casos exigem interpretação de Teoria do Direito e de princípios jurídicos e mostram a importância, dentre outros fatores, da argumentação jurídica para que sejam possíveis situações mais permissivas, o que poderia ser mais um exemplo da necessidade de formação de corpo técnico capacitado e comprometido com a efetivação do direito à cidade.

Por fim, a unanimidade observada em todos os trabalhos analisados é a necessidade de encontrar soluções que representem equilíbrio entre a ocupação urbana e o meio ambiente, com exceção de situações que ocasionem grande impacto ambiental ou gerem instabilidade, minimizando dessa forma impactos ambientais e implantando ações mitigadoras. Evitar um “urbanismo idealizado” (assim como um “ambientalismo idealizado”) seria o primeiro passo para a proposição de soluções criativas e eficazes tanto para a requalificação dos assentamentos como para garantia da segurança jurídica da posse dos moradores. O direito à moradia e ao meio ambiente equilibrado não são opostos, mas complementares.

6.4. Estudos de Caso – Município de Osasco – Questões e Entraves

6.4.1. Loteamento Recanto das Rosas⁷⁷



Figura 15 – Foto aérea do loteamento (2005). À esquerda do loteamento, Ribeirão Carapicuíba (divisa com o município de Carapicuíba).

Fonte: Prefeitura do Município de Osasco

⁷⁷ Os dados coletados foram extraídos da leitura do processo administrativo de aprovação do loteamento e do processo administrativo de regularização, ambos da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano do município, bem como da versão preliminar do Plano de Regularização. Além da leitura dos processos, foram realizadas três vistorias em 2006 e uma em 2008.



Figura 16 - Vão Panorâmico, realizado em 2008. Em amarelo, delimitação do loteamento. O Ribeirão Carapicuíba pode ser observado no canto inferior direito. A faixa de APP o curso d'água está situada no município de Osasco (na foto, acima do rio) e Carapicuíba (abaixo do rio).
Fonte: Prefeitura do Município de Osasco

Histórico de Implantação

A Cooperativa Habitacional Recanto das Rosas solicitou, em 1996, a aprovação de um projeto de loteamento de interesse social. O processo de aprovação na Prefeitura do Município de Osasco não foi concluído, não houve anuência do GRAPROHAB, e o início das obras de implantação ocorreu ainda em 1996. O projeto original previa, para a área de 209.019,73 m², 970 lotes e 11 quadras (Figura 17).

Durante o início da implantação do loteamento, parte das áreas públicas originalmente propostas (principalmente para uso institucional) foi vendida pela diretoria da Cooperativa, mas poucos lotes foram implantados à época.

Em 2003 foi aberto processo administrativo de regularização para a área, mas o mesmo não teve andamento. Não foram apresentados nesse processo, por parte da Cooperativa, plantas ou propostas para a regularização.

Somente em junho de 2005, a Cooperativa encaminhou à Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano do município plantas atualizadas, documentação da área e Laudo de Constatação visando instruir novo processo de regularização, aberto ainda em 2005.

A implantação do loteamento indicada nesses projetos é diferente da apresentada no projeto original. Hoje, há poucos lotes vagos, e o processo de

ocupação se estendeu para as áreas propostas no processo de regularização como sendo de uso institucional.

O loteamento possui Ação Civil Pública em andamento no Ministério Público, ajuizada em 2001.

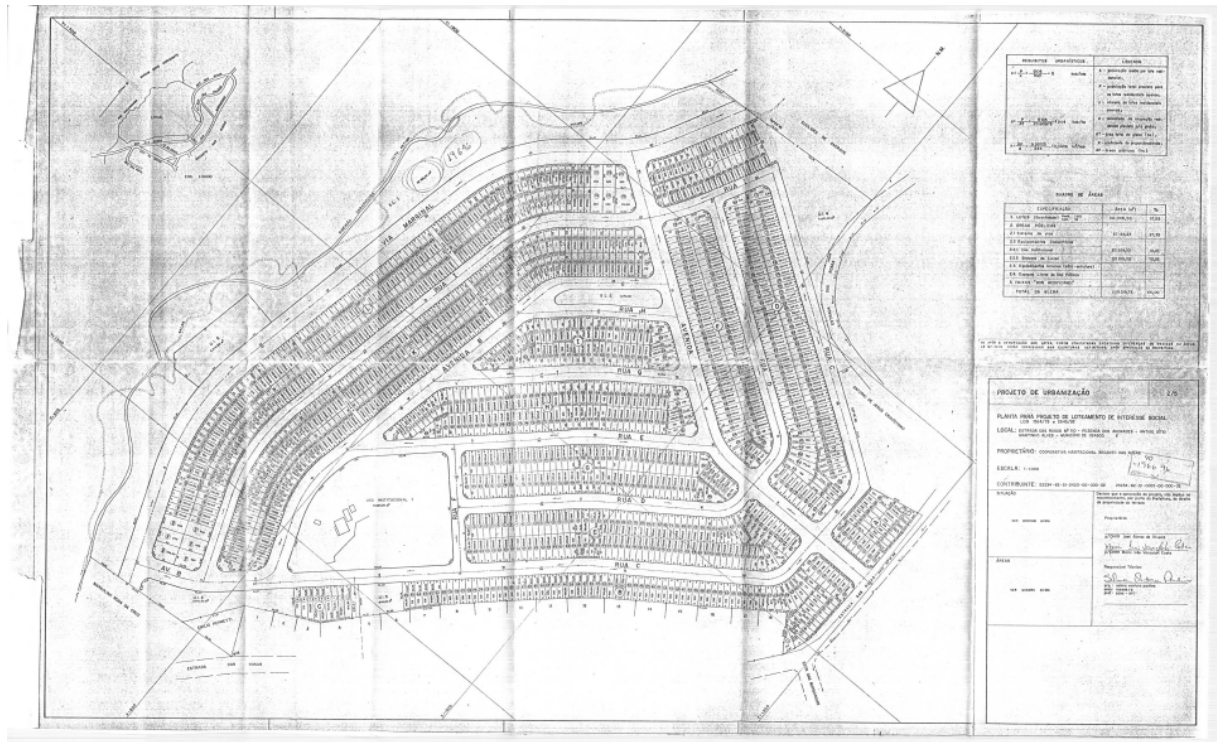


Figura 17 – Planta apresentada no processo de aprovação do loteamento, em 1996.

Fonte: Prefeitura do Município de Osasco / Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano

Características do Loteamento

O loteamento encontra-se em zona urbana, no Bairro Santa Maria, zona sul do município de Osasco. Dista 7 km do centro do município, e está localizado na altura do número 110 da Estrada das Rosas, importante via de interligação no bairro.

Encontra-se na divisa do município de Osasco com Carapicuíba e possui, como um dos confrontantes, o Ribeirão Carapicuíba.

O loteamento possui, de acordo com o Projeto de Regularização apresentado, 1.116 lotes divididos em 14 quadras (Figura 18).



Figura 18 – Planta apresentada no processo de regularização. De acordo com as propostas apresentadas, as áreas em laranja terão destinação institucional, e as áreas em verde serão sistemas de lazer. A área verde contínua, à esquerda na planta, encontra-se na área de preservação permanente do Ribeirão Carapicuíba.

Fonte: Prefeitura do Município de Osasco / SEH DU

A implantação do parcelamento foi realizada numa superfície total de 209.019,73 m², dividida em duas matrículas: matrícula nº 10.553 (105.000,00 m² - proprietária: Cooperativa Habitacional Recanto das Rosas) e matrícula nº 44.483 (104.019,73 m² - proprietária: Cooperativa Habitacional Recanto das Rosas).

Em 2001 foi registrada, nas duas matrículas, indisponibilidade dos bens da Cooperativa, nos termos dos autos da ação civil pública.

De acordo com o Memorial Descritivo e Justificativo do parcelamento e com o Laudo Ambiental, apresentados no processo de regularização de 2005, a área apresenta topografia com declividade predominante de 20% e não possui cobertura vegetal significativa. A única exceção ocorre em trecho da Área de Preservação Permanente do Ribeirão Carapicuíba, que apresenta vegetação formada por gramíneas com árvores isoladas.

Se considerarmos a faixa de APP de 30 metros - de acordo com o Código Florestal - no lado pertencente ao município de Osasco há um pequeno campo de futebol sem cobertura vegetal, trecho da Rua Raquel de Queirós e dezenove lotes da Quadra L. Alguns barracos de madeira, utilizados para criação de animais segundo moradores do loteamento, também se encontram dentro da faixa de APP.

Tendo por base a Resolução CONAMA 369/06, se considerarmos a faixa de preservação de 15 metros (já que se trata de regularização) os dezenove lotes da Quadra L não estariam dentro dos limites de preservação. Não foram identificadas áreas de risco no loteamento.

A maior parte de seus lotes do parcelamento já estão ocupados (uso residencial e pequenos estabelecimentos comerciais). As construções são, em sua maioria, de alvenaria. Poucos lotes vagos podem ser localizados no interior das quadras.

As áreas públicas propostas encontram-se parcialmente ocupadas. Duas das áreas institucionais possuem construções (residências). Em uma das áreas institucionais foi construída uma Escola Municipal pela Prefeitura, em funcionamento desde 2005.

A Área de Preservação Permanente, indicada na planta de regularização como Sistema de Lazer, possui trechos ocupados por galpões para criação de animais.

O sistema viário encontra-se totalmente implantado e todas as vias possuem denominação oficial (decreto municipal aprovado em 2005). É composto de duas avenidas, nove ruas e cinco vielas de pedestre. Algumas vias apresentam trechos com erosão, sendo que as obras de pavimentação, iniciadas pela Prefeitura em 2008, estão sendo concluídas. As vielas são utilizadas exclusivamente por pedestres.

O acesso principal ao loteamento é feito pela Avenida Carlos Drummond de Andrade, travessa da Estrada das Rosas.

O loteamento possui a infra-estrutura mínima exigida pela Lei Federal nº 6.766/79 (art. 2º § 6º) para Zonas de Interesse Social, ou seja, vias de circulação, escoamento das águas pluviais, rede de abastecimento de água potável e soluções para esgotamento sanitário e para energia elétrica domiciliar.

De acordo com o Memorial Descritivo e Justificativo do parcelamento e com as certidões fornecidas pela SABESP, o loteamento possui rede oficial de distribuição de água e rede coletora de esgoto. Entretanto, não há coletor tronco, e os efluentes coletados são lançados no Ribeirão Carapicuíba sem qualquer tipo de tratamento.

O sistema de drenagem, guias e sarjetas também foram implantados pela Prefeitura⁷⁸. Há rede oficial de distribuição de energia elétrica e coleta de resíduos sólidos.

⁷⁸ Lembrar que a implantação da infra-estrutura é de obrigação do loteador, de acordo com a Lei Federal nº 6.766/79.



Figura 19 – Situação da Área de Preservação Permanente – vistoria realizada em outubro de 2006. O trecho localizado em Osasco (à direita do curso d'água) possui atualmente um pequeno campo de futebol.

Fonte: Prefeitura do Município de Osasco / SEH DU



Figura 20 – Situação da Área de Preservação Permanente – vistoria realizada em outubro de 2006. À esquerda do curso d'água, ocupações localizadas no município de Carapicuíba – há trechos em que não há nenhuma faixa preservada. Toda a faixa da APP é cortada por pontes improvisadas, indicando o aspecto de obstáculo que o córrego representa para a comunidade local. No trecho localizado em Osasco (à direita do curso d'água), há alguns barracões – utilizados pelos moradores do município vizinho para criação de animais.

Fonte: Prefeitura do Município de Osasco / SEH DU



Figura 21 – Situação da Área de Preservação Permanente – vistoria realizada em outubro de 2006. Podemos observar neste trecho que a margem localizada em Carapicuíba (esquerda) possui o maior grau de ocupação. Há lotes que possuem a testada principal voltada para pequenas pontes improvisadas sobre o rio (foto inferior direita). Há também uma ocupação localizada no lado pertencente a Osasco (ferro-velho).

Fonte: Prefeitura do Município de Osasco / SEH DU

Proposta de Regularização

Visando possibilitar a regularização do parcelamento, o local foi definido como ZEIS – Zona Especial de Interesse Social, de acordo com a Lei Municipal nº 152/06.

Por se tratar de regularização de parcelamento do solo *já implantado*, o projeto não precisaria ser submetido à anuência do GRAPROHAB, pois de acordo com o Decreto Estadual nº 52.053/2007 cabe ao mesmo apenas a análise de projetos *a serem implantados*. No entanto, não houve alteração das Normas da Corregedoria no Estado de São Paulo, que continuam exigindo a anuência estadual mesmo para regularização.

A proposta apresentada pela Cooperativa estabelece algumas diretrizes para a regularização do loteamento:

- Consolidação das quadras já existentes, com futura ocupação dos lotes vagos;

- Destinação de áreas públicas – Áreas Institucionais:
 - Área Institucional 3 (4.065,86m²). Nessa área foi construída pela Prefeitura de Osasco uma escola municipal.
 - Área Institucional 2 (4.109,09 m²) e Área Institucional 1 (1.913,51 m²). Essas áreas possuem algumas residências já concluídas e em construção. A Prefeitura vem encontrando dificuldade em manter uma rotina de fiscalização efetiva na área. Essa questão ainda se encontra sem solução, e vem sendo alvo de negociações com a diretoria da Cooperativa e o Ministério Público (no âmbito da ação civil pública).
- Destinação de áreas públicas – Áreas Verdes:

As quatro áreas verdes indicadas (Sistema de Lazer – 209,70 m², Sistema de Lazer 1 – 16.022,19 m², Sistema de Lazer 2 – 1.236,97 m², e Sistema de Lazer 3 – 467,73 m²) possuem proposta de arborização. Os barracões localizados no Sistema de Lazer 1, em APP (faixa de 15 metros), precisam ser removidos para a implantação do projeto.

QUADRO DE ÁREAS – Proposta de Regularização		
Lotes (1.116)	117.668,75 m ²	56,29%
Ruas	63.325,93 m ²	30,30%
Sistema de Lazer Área Verde	17.936,59 m ²	8,58%
Área Institucional	10.088,46 m ²	4,83%
Total de Áreas Públicas	91.350,98 m ²	43,71%
TOTAL	209.019,73 m²	100%

Fonte: Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano

A proposta encaminhada pela Cooperativa prevê a recuperação parcial da Área de Preservação Permanente, a revegetação das áreas verdes (sistemas de lazer) do loteamento e a arborização de vias públicas.

A arborização de espaços públicos prevê o plantio de 138 árvores nativas no calçamento, em intervalos regulares entre os lotes. O plantio se dará em apenas um dos lados do calçamento, reservando o outro lado para posteamento e fiação elétrica.

A recuperação da Área de Preservação Permanente do Ribeirão Carapicuíba se dará ao longo da faixa entre o leito do córrego e a Rua Raquel de Queirós. Essa faixa possui largura variável, com trechos maiores e menores que os 30 metros exigidos no Código Florestal.

De acordo com a proposta, será realizado plantio 3x2 m na área atualmente ocupada por gramíneas. Esse plantio deverá ser feito em obediência às Resoluções SMA 21/2001, 47/2003 e 58/2006, atingindo o mínimo de 30 espécies nativas e aproximadamente 1.643 exemplares. A área de plantio de espécies nativas é de 9.853,75 m², e terá a função de aumentar a diversidade de espécies nativas na região e proteger as margens do córrego.

No restante da APP a ser recuperada, bem como nas outras áreas definidas como Sistema de Lazer na proposta de regularização, será realizado tratamento ecológico-paisagístico com o plantio de arbustos e grama.

Na APP, esse tratamento terá a função de proteger as áreas de plantio 3x2 m e manter a permeabilidade, preservando o campo de futebol existente como área de lazer.

Nos demais sistemas de lazer também deverão ser priorizados a possibilidade de utilização efetiva pelos moradores e a manutenção da permeabilidade.

Por se tratar de caso definido como de interesse social pela Resolução CONAMA 369/06 (art. 2º, II, c), a intervenção na Área de Preservação Permanente é passível de autorização.

Se considerarmos o texto da Resolução CONAMA, a proposta deve ser aprovada pelo CONDEMA (Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente do município de Osasco) – órgão consultivo e deliberativo criado pela Lei Municipal nº 4.196/2008 – com anuência prévia do DEPRN, pois, de acordo com a Resolução CONAMA 369/06 (art. 4º § 2º):

“A intervenção ou supressão de vegetação em APP situada em área urbana dependerá de autorização do órgão ambiental municipal, desde que o município possua Conselho de Meio Ambiente, com caráter deliberativo, e Plano Diretor ou Lei de Diretrizes Urbanas, no caso de municípios com menos de vinte mil habitantes, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente, fundamentada em parecer técnico”.

Entraves à regularização

O processo de regularização do parcelamento enfrenta atualmente um impasse: há dois grupos adversários que pretendem atuar como representantes da Cooperativa, apresentando propostas divergentes para a regularização do loteamento, principalmente no que tange à desocupação das áreas institucionais. Um dos grupos tem sido reconhecido pelo Ministério Público como interlocutor

oficial, mas aparentemente nenhum dos dois grupos possui representatividade significativa entre os adquirentes dos 1.116 lotes que compõem o loteamento.

Com relação à questão da Área de Preservação Permanente, o principal desafio está relacionado com a localização do loteamento. Um dos limites das duas matrículas (que é a abrangência da regularização fundiária, pois é nessa área que é feito o registro do parcelamento) é o Ribeirão Carapicuíba (Figura 15). Esse curso d'água, no entanto, também é a divisa do município de Osasco e Carapicuíba. As maioria das construções existentes na faixa de 15 metros, exigida pelo CONAMA, bem como a pressão por ocupação nessa área específica, são originárias do município de Carapicuíba. Ou seja, a APP é divisa do loteamento e divisa do município. Quando a pressão de ocupação vem de outro município, como conter a ocupação? Podemos observar nesse loteamento um dos conflitos específicos para regularizações em APP:

- Conflito APP como limite de município.

Nesse caso específico, se considerarmos o limite da micro-bacia para a intervenção e recuperação da APP (como exige a Resolução CONAMA 369), como proceder se a questão envolve dois municípios?

Esse estudo de caso também exemplifica outro conflito observado nos processos de regularização de loteamentos que contenham área de preservação permanente, a questão da área de abrangência:

- Conflito: “limite da matrícula” / “limite da micro-bacia”: a área de abrangência para a regularização fundiária (matrícula) não corresponde à área de abrangência para a recuperação ambiental (micro-bacia).

Se a intervenção é feita no limite da matrícula, ela representa apenas uma intervenção pontual na APP. Ou seja, desse modo o projeto de regularização do loteamento promove melhorias apenas *dentro dos limites do loteamento*.

6.4.2. Loteamento Jardim Canaã⁷⁹



Figura 22 – Foto aérea do loteamento (2005). À direita do loteamento, Braço Morto do Rio Tietê. No trecho superior direito há outro córrego.
Fonte: Prefeitura do Município de Osasco

Histórico de Implantação

O loteamento Jardim Canaã foi implantado em 1991 pela Prefeitura do Município de Osasco, em um trecho de gleba doado a Prefeitura em 1982 pelo INOCOOP-SP e pela COHAB-SP. Na época, foi utilizado para transferência de moradores de duas favelas do município.

A gleba na qual o loteamento foi implantado tem uma superfície de 109.616,31 m², conforme matrícula nº 28.286 do 2º Cartório de Registro de Imóveis de Osasco e, de acordo com plano de loteamento implantado, possui 582 lotes distribuídos em 16 quadras.

⁷⁹ Os dados coletados foram extraídos da leitura do Plano de Regularização para o loteamento, além de informações coletadas na Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de Osasco.

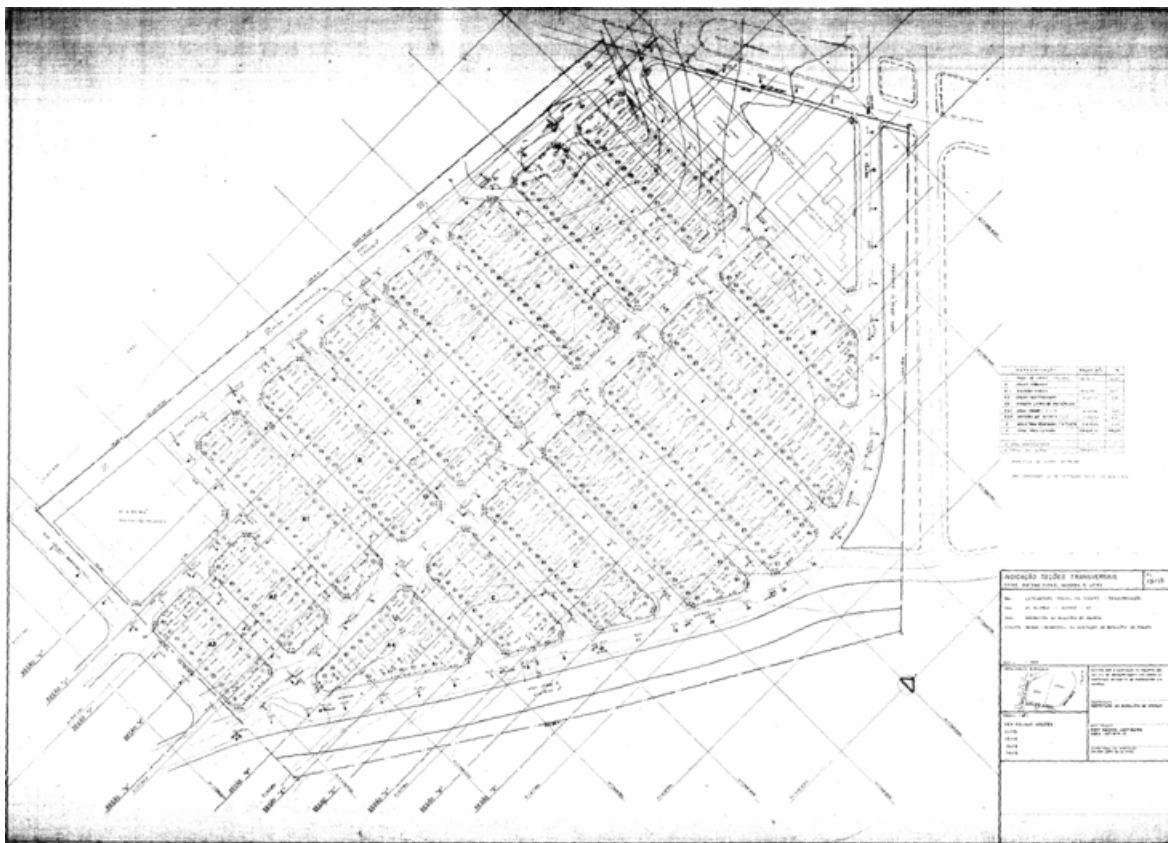


Figura 23 – Planta do loteamento que consta do processo administrativo. No trecho inferior e direito, cursos d'água que são limites do loteamento.

Fonte: Prefeitura do Município de Osasco / Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano

Características do Loteamento

O loteamento encontra-se em zona urbana, no Bairro Jardim Aliança, zona norte do município de Osasco.

Possui, como confrontantes, um córrego e o Braço Morto do Tietê⁸⁰.

O loteamento possui, de acordo com o Projeto de Regularização aprovado, 582 lotes divididos em 16 quadras.

A implantação do parcelamento foi realizada numa superfície total de 109.616,31 m², matrícula nº 28.286 do 2º Cartório de Registro de Imóveis de Osasco.

Não há áreas de risco por alta declividade no loteamento. Se considerarmos a faixa de 15 metros, não há residências nas Áreas de Preservação Permanente do loteamento, mas parte do sistema viário (pavimentado) encontra-se na APP.

⁸⁰ Com as obras de retificação do rio Tietê, um de seus meandros – que atualmente contorna o bairro Rochdale em Osasco – deixou de ser alimentado diretamente por suas águas, que foram desviadas por um canal. Apesar disso, vários córregos localizados na zona norte do município citado ainda deságuam naquele trecho, conhecido como Braço Morto.

A situação da Área de Preservação Permanente antes da intervenção pode ser observada nas fotos a seguir (Figuras 24, 25 e 26). O local era utilizado para despejo de lixo, e a própria Prefeitura lançava nas margens dos córregos os resíduos provenientes da limpeza do canal.



Figura 24 – Trecho da Área de Preservação Permanente do loteamento antes da intervenção realizada pela Prefeitura. A foto superior direita mostra áreas de deposição de entulho dentro dos limites do loteamento. A foto inferior direita mostra a outra margem do Braço Morto, fora dos limites da matrícula do Jardim Canaã – observar lançamento de efluentes no canal. Fotos de 2005.
Fonte: Prefeitura de Osasco / Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano



Figura 25 – Trecho da Área de Preservação Permanente do loteamento antes da intervenção realizada pela Prefeitura. As fotos mostram pequenas pontes que serviam de ligação com outros assentamentos. Observar a deposição de entulho. Fotos de 2005.
Fonte: Prefeitura de Osasco / Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano



Figura 26 – Trecho da Área de Preservação Permanente do loteamento antes da intervenção realizada pela Prefeitura. As fotos mostram os poucos trechos planos antes da intervenção. Fotos de 2005.

Fonte: Prefeitura de Osasco / Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano

Todos os lotes do parcelamento estão ocupados (uso residencial e pequenos estabelecimentos comerciais). Na época da implantação, a Prefeitura ofereceu projeto padrão para as construções, mas a maioria dos atuais moradores não seguiu o projeto.

As construções são de alvenaria, sendo que o loteamento recebeu cotas do PSH – Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – para melhoria habitacional, sendo as residências precárias substituídas por embrião em alvenaria. Há creche e Escola Municipal de Ensino Fundamental nos limites do loteamento.

O sistema viário encontra-se totalmente implantado e todas as vias possuem denominação oficial. É composto de 12 ruas pavimentadas com leito carroçável mínimo de 7 metros.

O loteamento possui infra-estrutura completa (com redes oficiais da SABESP e ELETROPAULO), não tendo sido necessárias obras nesse sentido.

Sobre esse aspecto vale ressaltar que, apesar da existência da rede oficial de coleta de esgoto mantida pela SABESP, os efluentes coletados são lançados

diretamente nos cursos d'água que fazem divisa com o loteamento. Essa situação é comumente observada no município de Osasco.

Quadro de áreas – planta de regularização	(m²)	%
Área de lotes (582 lotes)	48.751,13	44,47
Áreas Públicas:	57.045,18	52,04
Sistema Viário	38.116,94	34,77
Áreas Institucionais	6.367,37	5,81
Áreas Verdes	8.166,48	7,45
Sistema de Recreio	4.394,64	4,01
Área “Non Aedificandi” - Faixa Eletropaulo	3.820,00	3,49
TOTAL	109.616,31	100,00

Fonte: Prefeitura de Osasco / Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano

Proposta de Regularização

O loteamento foi aprovado no GRAPROHAB em 2001. No Certificado do GRAPROHAB, constavam como condicionantes:

- Projeto de Revegetação das Áreas Verdes e de Arborização das ruas do loteamento para aprovação do DEPRN.
- Assinatura de Termo de Compromisso de Recuperação Ambiental, bem como de Termo de Responsabilidade de Preservação de Área Verde.
- Implantação e manutenção das obras para recuperação das áreas verdes.

Como existiam condicionantes, o loteamento não pode ser registrado. Portanto, para possibilitar o registro do loteamento, foi necessário elaborar projeto para a intervenção na APP.

Para as áreas verdes, o projeto indicou o plantio de 100 mudas de árvores e a implantação de equipamentos como mesas com bancos, quiosques, e passeio público com acesso para portadores de deficiência. Foram removidos 200 caminhões com entulho das margens dos córregos.

O projeto de intervenção priorizou a permeabilidade e permitiu que a área fosse efetivamente utilizada pelos moradores do bairro como área verde.

A área foi delimitada como ZEIS pela Lei nº 152/06, o que possibilitou uma flexibilização dos parâmetros urbanísticos.

O projeto foi analisado pelo DEPRN e aprovado, permitindo a regularização efetiva do loteamento, com o registro no Cartório de Registro de Imóveis.

O Termo de Compromisso de Recuperação Ambiental foi assinado com o DEPRN em 2007. Apesar de já estar em vigência, o projeto não foi analisado tendo em vista as exigências da Resolução CONAMA 369, pois o loteamento estava apenas cumprindo as exigências de uma análise já feita pelo GRAPROHAB antes da publicação da Resolução.

Para a execução das obras, a Prefeitura utilizou recursos próprios e do Governo Federal (PSH).

Foram removidos 200 caminhões de entulho do local, e implantadas praças com bancos. A impermeabilização no local foi mínima, sendo necessária principalmente nos acessos para deficientes.

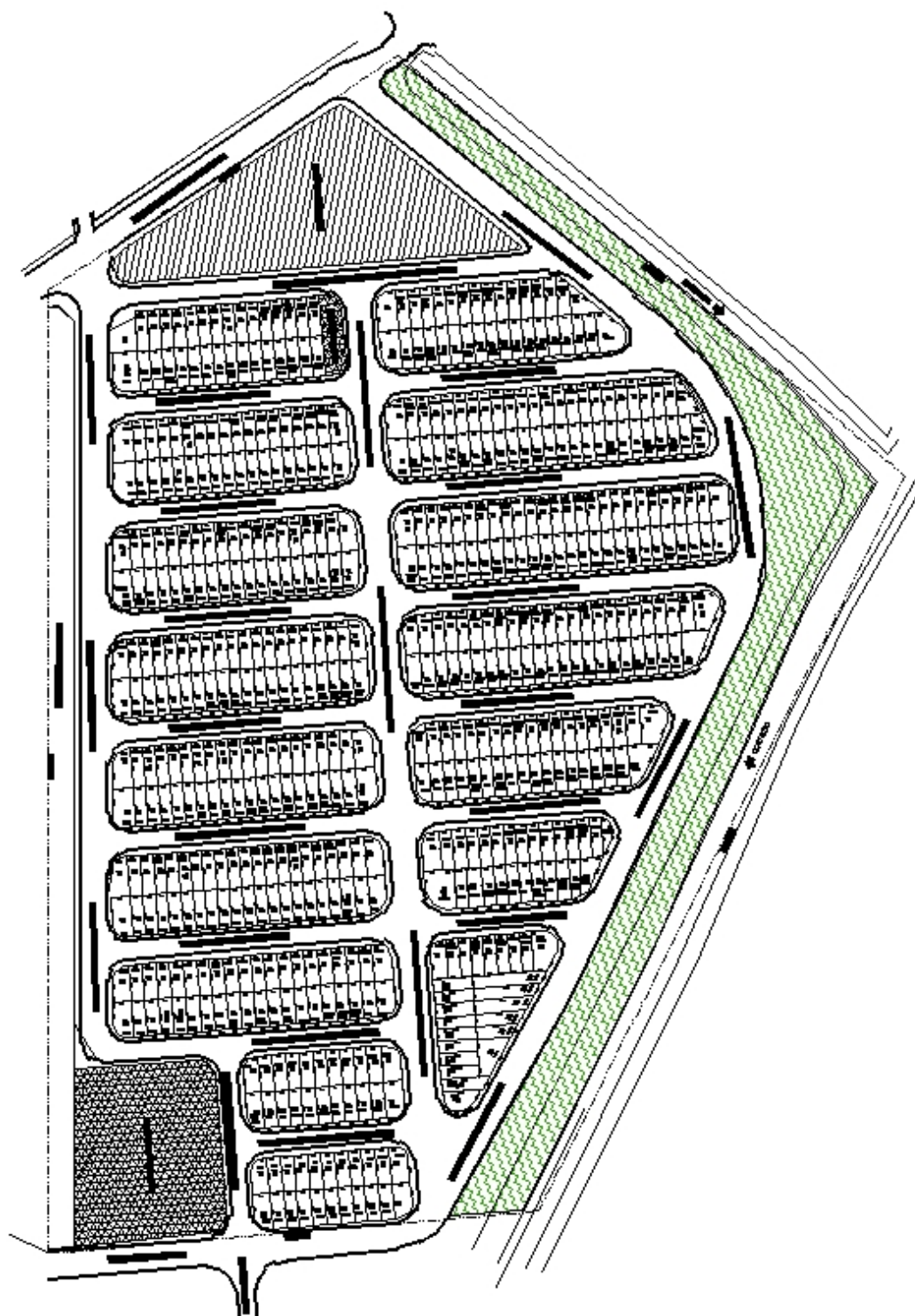


Figura 27 – Projeto de regularização do parcelamento. As Áreas de Preservação Permanente, indicadas em verde, foram definidas como Áreas Verdes do loteamento.
Fonte: Prefeitura de Osasco / Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano

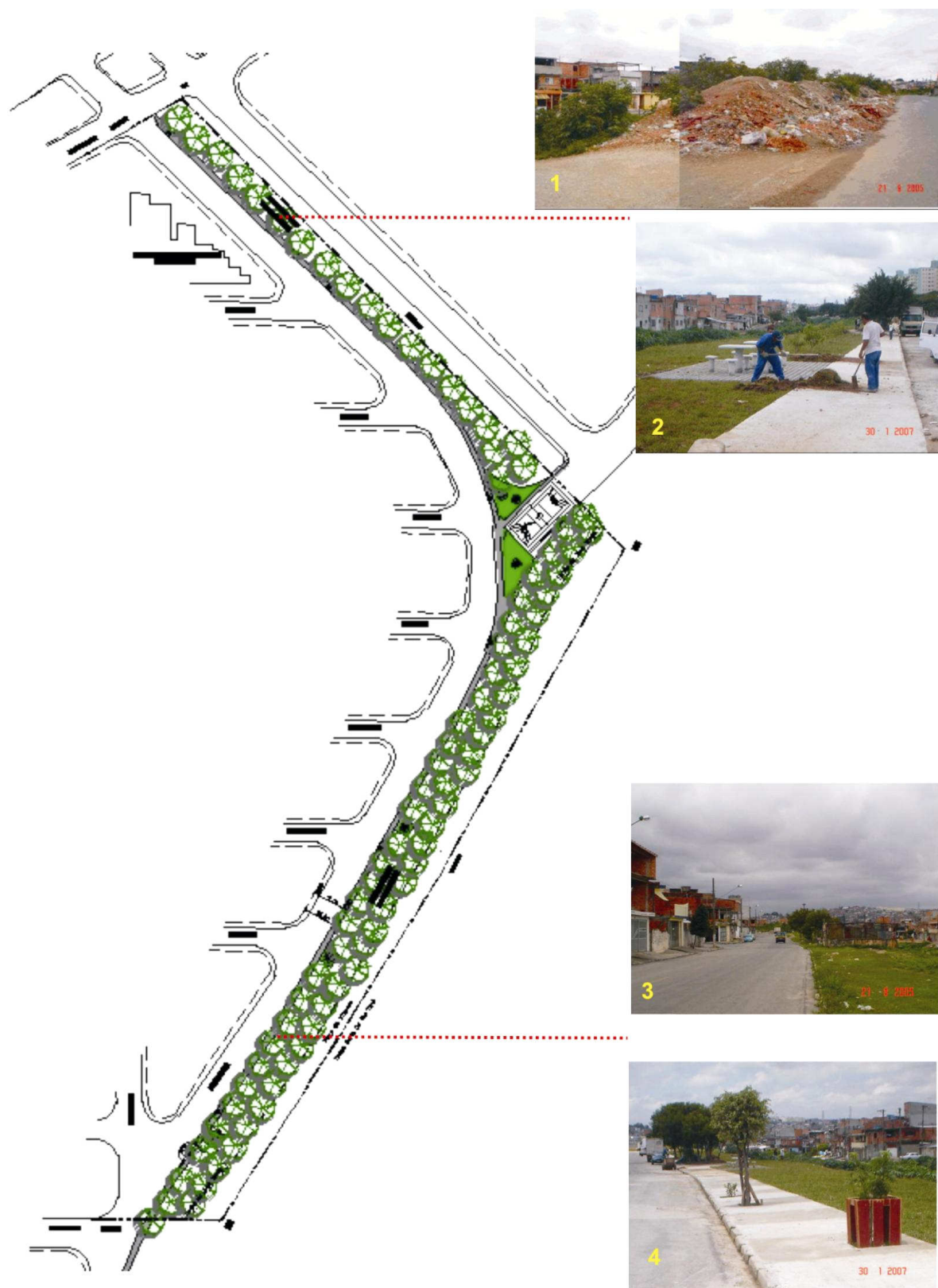


Figura 28 – Fotos indicando antes (1 e 3) e depois (2 e 4) da intervenção na APP
Fonte: Prefeitura de Osasco / Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano

Em 2008, após o término da intervenção nas APPs do loteamento, obras para a implantação de uma adutora – realizadas pela SABESP – destruíram grande parte da área verde ali instalada, como indicam as fotos a seguir. As áreas ainda não foram recuperadas, segundo informações obtidas pela Prefeitura. Esse fato exemplifica até que ponto ocorre a ação desconexa entre os diversos órgãos que compõem a esfera pública: de um lado as ações visando algum grau de requalificação para o assentamento – realizadas pela municipalidade, de outro a reversão das mesmas intervenções pela SABESP.



Figura 29 – As obras para implantação de adutora, realizadas pela SABESP, destruíram grande parte da área verde implantada na APP do loteamento. Mesmo a pavimentação do sistema viário cedeu em alguns pontos. Fotos de 2008.

Fonte: Prefeitura de Osasco / Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano



Figura 30 – O entulho gerado pela obra foi depositado na própria área verde, criando situações análogas àquelas observadas antes da intervenção, como indica as fotos acima. Fotos de 2008.

Fonte: Prefeitura de Osasco / Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano

Entraves à regularização

O processo de regularização do parcelamento já foi concluído, pois, com a assinatura do Termo de Compromisso de Recuperação Ambiental, o projeto do loteamento pode ser registrado no Cartório de Registro de Imóveis. No entanto, como o projeto de recuperação da APP não foi analisado com base na Resolução CONAMA 369, não foi necessário elaborar proposta nos moldes das exigências contidas na Resolução.

Com relação à questão da Área de Preservação Permanente, também podemos observar um conflito comum nos processos de regularização de loteamentos que contenham APPs, como já foi mencionado no caso do loteamento Recanto das Rosas, a questão da área de abrangência:

- Conflito: “limite da matrícula” / “limite da micro-bacia”

A intervenção realizada no loteamento para a “recuperação ambiental” exigida pelo GRAPROHAB foi implantada apenas no limite da matrícula, ou seja, as melhorias se limitam *ao loteamento*, não sendo elaborado e implantado projeto de recuperação ambiental para toda a micro-bacia.

Evidentemente, houve melhoria na área de preservação permanente do loteamento, como podemos observar pelas fotos acima, mas essa melhoria seria antes uma *melhoria urbanística* do que propriamente uma *recuperação de APP*. Não houve projeto para a margem oposta dos cursos d’água que, como podemos observar nas fotos aéreas, estão ocupadas por assentamentos precários e sem infra-estrutura.

No caso específico do loteamento Jardim Canaã, *recuperar a Área de Preservação Permanente* significaria elaborar e implantar o projeto para várias favelas existentes ao longo do Braço Morto do Tietê (Figura 31). Esse tipo de intervenção, necessária para a recuperação ambiental, é de difícil execução dentro das limitações do processo de regularização de um loteamento.



Figura 31 – Braço Morto do Tietê. Em amarelo, delimitação do loteamento Jardim Canaã (área do projeto de intervenção em APP analisado). Observar que, ao longo do Braço Morto, há inúmeros assentamentos – também em área de preservação permanente – que não foram considerados no projeto de intervenção.

6.5. O Debate Atual

Revisão do Código Florestal – Projeto de Lei nº 3.517/2008

O projeto de lei previa, inicialmente, a alteração do parágrafo único do art. 2º do Código Florestal. Para as APPs localizadas em áreas urbanas e regiões metropolitanas, seriam observadas as disposições expressas nos Planos Diretores e Leis de Uso do Solo, desde que o município possua plano diretor, órgãos colegiados nas áreas de política urbana e ambiental com caráter deliberativo e órgãos executivos específicos nas áreas de política urbana e ambiental. Essas alterações foram justificadas pela necessidade de adequar o Código Florestal às disposições

do Estatuto da Cidade, a partir do qual *“os municípios passaram a ter planos diretores executados sob a ótica do desenvolvimento sustentável e, obrigatoriamente, consultando as suas comunidades, tem que delimitar e determinar suas áreas de preservação, os parâmetros para uso e ocupação do solo urbano”*.

No relatório que analisa o projeto, o relator afirma que o artigo 2º do Código Florestal possui redação dúbia, não esclarecendo se os planos diretores poderiam estabelecer critérios diferentes para as APPs em áreas urbanas⁸¹.

A proposição inicial foi rejeitada, pois necessitaria de ajustes. Segundo a relatoria, não podemos esquecer que alguns municípios ainda possuem cobertura vegetal significativa, e a flexibilização indiscriminada poderia estimular a supressão vegetal. No entanto, devem ser consideradas as ocupações já consolidadas situadas em APPs urbanas, sendo admissível a supressão vegetal para esses casos *desde que evitadas áreas de risco e respeitado um percentual máximo de impermeabilização*.

O relator afirma que as ocupações urbanas consolidadas em APPs devem ter norma específica, mas considerando alguns aspectos: o respeito dos limites do Código Florestal para áreas ainda não ocupadas; a possibilidade de permitir a regularização em assentamentos consolidados; a garantia de manutenção dos remanescentes das APPs nas ocupações consolidadas e o estabelecimento de regras específicas para a recuperação das APPs que não são passíveis de regularização.

O substitutivo apresentado, que *“dispõe sobre área de preservação permanente em área urbana”*, revogaria o artigo 2º do Código Florestal.

Em sua redação, há a indicação que as APPs devem integrar zonas de conservação ambiental. A supressão de vegetação ou intervenção seguiria os mesmos critérios da Resolução CONAMA nº 369, com algumas alterações: a data limite seria dada pela publicação da nova lei; os limites de impermeabilização seriam indicados no plano diretor.

Nos casos de regularização fundiária em que a intervenção seja negada, poderá ser implantada infra-estrutura de lazer e educação desde que a APP seja revegetada com espécies nativas, respeite o percentual máximo de 5% de impermeabilização e 15% de ajardinamento e seja implantada a infra-estrutura necessária para o controle de erosão e escoamento de águas pluviais.

Há referência à necessidade de garantir a conservação das APPs não ocupadas e a proibição da autorização para áreas de risco e unidades de conservação (onde os objetivos da conservação sejam incompatíveis com a ocupação urbana). A lei alteraria também o inciso III do artigo 4º da Lei nº 6.766/79, retirando da definição da faixa não edificável de 15 metros as margens de cursos d'água.

⁸¹ Esse aspecto já foi analisado no Capítulo 2.

Revisão da Lei de Parcelamento do Solo – Projeto de Lei nº 3.057/2000

A revisão da Lei nº 6.766/79 teve início em 2000, com a propositura do Projeto de Lei nº 3.057. Hoje tramitando na Câmara como um novo projeto de lei, que “*dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos e sobre a regularização fundiária sustentável de áreas urbanas*” (grifo nosso), encontra-se em seu quinto substitutivo.

Trata-se de um projeto de lei extenso, com 157 artigos divididos em dois capítulos.

Em sua redação atual, define a regularização fundiária sustentável como

“O conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, promovidas pelo Poder Público por razões de interesse social ou de interesse específico, que visem a adequar assentamentos informais preexistentes às conformações legais, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” (artigo 2º).

A regularização fundiária é, ainda, dividida como sendo de *interesse social* (assentamentos informais ocupados por população de baixa renda ou inseridos em ZEIS) e de *interesse específico* (assentamentos que não se enquadram na definição de interesse social).

O projeto prevê a utilização de uma *licença urbanística e ambiental integrada* para a aprovação ou regularização de parcelamentos para fins urbanos, a ser concedida pela *autoridade licenciadora* (Poder Executivo municipal). Introduz, ainda, o conceito de gestão plena (para municípios que possuam plano diretor, órgãos colegiados de política urbana e ambiental com caráter deliberativo, e órgãos executivos nas áreas de política urbana e ambiental). A nomenclatura *assentamentos informais* é utilizada tanto para ocupações como para parcelamentos irregulares ou clandestinos.

Com relação aos procedimentos para a regularização fundiária, são divididos conforme o tipo de regularização: interesse social ou interesse específico. Fixa a exigência da elaboração de um Plano de Regularização, a ser definido por lei municipal. Nos municípios com gestão plena, os parcelamentos poderão ser regularizados quadra a quadra, desde que não estejam localizados em áreas de risco.

As áreas passíveis de regularização por interesse social deverão ser incluídas em ZEIS, e será admitida a regularização em APPs respeitando as seguintes condições: faixas de preservação de 15 metros para lagos, lagoas, e reservatórios artificiais com até 50 metros de largura; faixa de 50 metros de preservação para corpos d’água com mais de 50 metros de largura. As faixas poderão ser reduzidas, excepcionalmente, estabelecendo-se critérios específicos no plano de regularização fundiária de interesse social. Para parcelamentos implantados após a edição da lei, deverão ser respeitados os limites estabelecidos pelo Código Florestal. Não há referência à elaboração do plano contemplando toda a sub-bacia da APP envolvida.

Ainda com relação às APPs, o projeto convalida as licenças municipais e estaduais outorgadas de acordo com a Lei nº 6.766/79 (15 metros) até a data de promulgação da nova lei. A partir dessa data, devem ser observados os requisitos dispostos no Código Florestal, admitindo-se redução das faixas apenas para a regularização fundiária. Mesmo assim, deverão ser observados os requisitos previstos pela nova lei, *pelos normas ambientais específicas* que regulam o tema e pela respectiva licença urbanística e ambiental.

Podemos perceber que os artigos relativos à regularização em Áreas de Preservação Permanente seguem os conceitos da Resolução CONAMA 369. Considerando-se a exigência de obedecer às *normas ambientais* pertinentes ao tema, novos conflitos poderão ocorrer caso a redação atual seja aprovada, já que a Resolução CONAMA 369 encontra-se em processo de avaliação.

*Proposta de Resolução CONAMA sobre Restauração e Recuperação de Áreas de Preservação Permanente*⁸²

De acordo com a Resolução CONAMA Nº 369/06, as definições dos parâmetros para recuperação das Áreas de Preservação Permanente deverão ser regulamentadas por Resolução própria:

Art. 17. O CONAMA deverá criar Grupo de Trabalho para, no prazo de um ano, apresentar proposta para regulamentar a metodologia de recuperação das APP.

O Grupo de Trabalho Interinstitucional sobre Restauração e Recuperação de Áreas de Preservação Permanente foi criado por meio da Portaria 354/2006 do Ministério do Meio Ambiente e a primeira reunião ocorreu no dia 10 de março de 2008. O grupo é composto por mais de 20 órgãos, entidades e organizações não-governamentais. Entre eles, o MMA, o Ibama, a Agência Nacional de Águas (ANA), o Serviço Florestal Brasileiro, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério das Cidades, da Integração, de Minas e Energia, a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca, a comunidade científica, entidades ou redes ambientalistas, a ABEMA, ANAMMA, CONTAG, CNI e CNA, além do Ministério Público Federal e Estadual.

A primeira proposta de Resolução foi elaborada em março de 2008. Atualmente, encontra-se na quarta versão, ainda em discussão.

De acordo com o texto atual da proposta, as disposições contidas na Resolução também se aplicam a áreas urbanas (visando atender o parágrafo único do art. 2º do Código Florestal e o art. 17 da Resolução CONAMA 369).

Alguns conceitos são definidos, em especial:

- *Recuperação* – ações de melhoria da qualidade ambiental, de modo a resgatar, no todo ou em parte, em condição que pode ser diferente da original,

⁸² Sobre o Grupo de Trabalho para elaboração de resolução específica para Restauração e Recuperação de APP, consultar http://www.mma.gov.br/port/conama/ctgt/gt.cfm?cod_gt=143

funções de: preservação dos recursos hídricos, da paisagem, estabilidade geológica, biodiversidade, fluxo gênico de fauna e flora, e assegurar o bem estar das populações humanas.

- *Restauração* – restituição de um ecossistema degradado a uma condição que possibilite a expressão dos processos naturais, criando meios para restabelecer a conectividade local e da paisagem, de modo a atender as funções ambientais da APP.

- *Área degradada* – Área onde a vegetação, flora, fauna e solo foram total ou parcialmente destruídos, removidos ou expulsos, com alteração da qualidade biótica, edáfica e hídrica, apresentando baixa resiliência.

As principais discussões para a recuperação de APPs em áreas urbanas tem relação com a delimitação da área de recuperação (sub-bacia). Há inclusive propostas de área mínima de 20km² a ser considerada na proposta de recuperação. Essa questão envolveria mais de um município, em alguns casos. A questão dos assentamentos precários localizados em APPs e a impossibilidade de desocupação dessas áreas também é lembrada.

Com relação à regularização de assentamentos irregulares de baixa renda inseridos em APP, a proposta do Ministério das Cidades indica a consolidação da ocupação existente com a implantação de redes de esgoto e coleta de resíduos sólidos, além da eliminação de áreas de risco e o desenvolvimento de programas de educação ambiental. A área de projeto seria aquela efetivamente ocupada pelo assentamento, complementando as informações sobre uso e ocupação do solo para uma faixa de 1 km a partir dos limites do assentamento.



CONCLUSÕES

Avaliação e Perspectivas

Alguns aspectos devem ser considerados quando analisamos o padrão de ocupação dos fundos de vale observado em nossas cidades: inexistência de infraestrutura adequada, impermeabilização crescente do solo urbano, implantação de sistema viário em faixas marginais, políticas equivocadas de controle de inundações.

As ações voltadas para recuperação e renaturalização de rios – e conseqüentemente manutenção da permeabilidade do solo – vêm ganhando destaque no exterior, ainda que muitas vezes mais com caráter de espetáculo, de ambiência urbana do que na perspectiva da gestão dos recursos hídricos. Mas ações desse tipo ainda são incipientes no Brasil. Apesar disso, a questão da permeabilidade e da manutenção das matas ciliares ocupa lugar de destaque nas normas vigentes.

As ocupações irregulares de moradias em áreas ambientalmente frágeis são apenas mais uma faceta da questão, em que se agregam questões socioeconômicas e ambientais, resultado direto da falta de políticas públicas voltadas para o acesso à terra urbanizada para a população de baixa renda.

Esse aspecto, entretanto, merece destaque face ao grau de irregularidade de nossas cidades e, principalmente, se considerarmos que grande parte dela encontra-se em áreas ambientalmente protegidas. Por isso, a questão da regularização de assentamentos em áreas de preservação permanente ocupa posição de destaque nas discussões atuais sobre o direito à cidade e expressam com maior intensidade os conflitos sociais e a questão ideológica presente na cultura brasileira.

O arcabouço legal existente, com destaque para o Estatuto da Cidade, cita a sustentabilidade como uma das diretrizes da política urbana, mas o próprio conceito apresenta significados diferentes, adaptados à realidade local. Para o Brasil, a sustentabilidade urbana está diretamente relacionada com a implantação de infraestrutura básica e a questão do acesso à moradia digna. Como podemos constatar, na prática essa sustentabilidade não tem se efetivado no Brasil.

A prática da regularização fundiária nos municípios brasileiros tem enfrentado diversos entraves. Para as regularizações em APP, vários obstáculos apresentados são inerentes ao processo de regularização de parcelamentos, não tendo relação direta com as normas ambientais: inexistência de organização comunitária, problemas relativos à gleba (titularidade, descrição), alto custo para contratação de projetos, recursos insuficientes para implantação de obras, morosidade do processo de regularização e padrões urbanísticos incompatíveis com os assentamentos.

Alguns entraves são específicos para assentamentos em APPs, relacionados principalmente à questão do conflito entre os limites de abrangência necessários para a regularização fundiária e para a recuperação ambiental.

Os casos analisados reforçaram a existência desse conflito. Nenhum dos assentamentos analisados – tanto os localizados no município de Osasco quanto os apresentados no Seminário APP Urbana 2007 – utilizou a Resolução CONAMA 369 (há casos de parcelamentos anteriores à resolução). No caso de São Paulo, esse

fato é agravado pela inexistência de procedimento específico para a obtenção da anuência estadual citada na Resolução.

A faixa de APP dos assentamentos estudados apresentou situações extremas: dos 30 metros exigidos atualmente pelo Código Florestal (com remoção de lotes, inclusive) aos 5 metros de sua redação original. Apenas dois parcelamentos – um em Osasco, outro em São Vicente – conseguiram registro, com anuência do GRAPROHAB, conforme evidenciado no Capítulo 6.

As melhorias ambientais foram relacionadas, nas diversas tentativas de requalificação analisadas, com a implantação de infra-estrutura (esgoto e resíduos sólidos), desassoreamento dos canais, manutenção ou ampliação da permeabilidade e recuperação da mata ciliar. No entanto, apenas os parcelamentos localizados em Porto Alegre consideraram a intervenção em áreas contíguas (necessária para tais melhorias) – assentamentos localizados na mesma região (Lomba do Pinheiro) – embora não necessariamente englobando a mesma sub-bacia.

A idéia de requalificação urbanística no conjunto de assentamentos analisados na presente pesquisa também é questionável, mesmo se considerarmos algum grau de melhoria em relação à situação anterior à intervenção.

Não foram observadas, também, ações visando o monitoramento pós-regularização para acompanhar a recuperação ambiental.

Podemos dizer que, considerando os casos analisados, as normas ambientais atuais não permitem a efetivação da regularização em assentamentos com áreas de preservação permanente, impedindo em algumas situações a recuperação ambiental. Na verdade, na maioria das vezes a legislação vigente não permite a regularização plena mesmo se desconsiderarmos os condicionantes ambientais.

As exigências contidas nas leis federais e resoluções do CONAMA impedem, por vezes, qualquer grau de intervenção. Em alguns casos, a discussão sobre a faixa de APP a ser preservada (ou recuperada) nos processos de regularização assume importância maior que os aspectos urbanísticos e ambientais envolvidos. Isso ocorre como consequência direta dos procedimentos atuais para a regularização fundiária, nos quais as exigências feitas pelos Cartórios para o registro de parcelamentos (variáveis de acordo com as normas da corregedoria vigentes para o Estado) e pelos órgãos ambientais estaduais ocupam posição central.

Com relação ao amparo legal, faz-se necessária a integração entre as diversas leis que versam sobre Áreas de Preservação Permanente em meio urbano, tendo em vista as disparidades encontradas e suas conseqüentes interpretações jurídicas. A aplicabilidade do Código Florestal é mantida para novos parcelamentos, mas desde 2006 está em vigor resolução específica do CONAMA para parcelamentos já existentes. A Resolução CONAMA nº 369 traz algumas flexibilizações para a regularização de assentamentos urbanos inseridos em Áreas de Preservação Permanente, sendo a principal delas a diminuição da faixa a ser preservada em casos de regularização – de 30 metros para 15 metros. Prevê ainda a possibilidade de redução dessa faixa, através de processo administrativo específico.

Mesmo assim, algumas exigências ainda constituem entraves ao processo de regularização. A possibilidade de redução da faixa para 15 metros ou menos está atrelada à elaboração de um Plano de Regularização Fundiária Sustentável que, segundo a interpretação de alguns órgãos ambientais estaduais (incluindo particularmente os de São Paulo), deve contemplar o município como um todo e abranger a totalidade de sub-bacias.

Apesar da exigência de um plano representar uma possibilidade de mudança no quadro atual de intervenções pontuais, seu entendimento como um plano global poderia acrescentar um entrave à própria recuperação urbanística e ambiental da APP e dos assentamentos, pois impediria qualquer tipo de intervenção enquanto não fosse elaborado o plano. Não devemos, ainda, esquecer que a simples elaboração de um plano que se pretenda global não garante ações adequadas do ponto de vista social ou ambiental, citando como exemplo o Plano de Regularização de Curitiba.

Afinal, um plano global poderia melhorar o quadro, propondo intervenções mais articuladas entre si? Ou piorar, impedindo qualquer grau de intervenção? Além disso, os municípios estariam *prontos* (do ponto de vista técnico) para *elaborar* esses planos? Estariam, ainda, *dispostos* (do ponto de vista político) a *priorizá-los*?

Seria desejável a exigência de vários planos, elaborados – concomitantemente ou não – para cada sub-bacia municipal. Dessa forma, as obras e intervenções necessárias envolvendo uma sub-bacia específica seriam planejadas de forma global, mas sua execução poderia obedecer a um cronograma estabelecido em um Termo de Ajustamento de Conduta, por exemplo. Essas medidas permitiriam intervenções gradativas, visando não apenas a regularização e recuperação urbanística dos parcelamentos, mas a recuperação ambiental da bacia como unidade de intervenção.

Quanto ao órgão competente para proceder à autorização de intervenção, a exigência de *anuência estadual* mesmo para municípios que possuam Conselho de Meio Ambiente com caráter deliberativo resulta, na prática, em *aprovação estadual*, de forma análoga ao que já ocorre com os processos de regularização fundiária. A falta de diálogo entre as diversas esferas administrativas – Estaduais e Municipais – e a inexistência de procedimentos claros para obter a anuência representam, por si só, entrave quase intransponível para as regularizações pretendidas.

Com relação aos projetos envolvendo a ação conjunta de municípios vizinhos representam um grande desafio, pois a ausência de integração entre os municípios e a inexistência de instrumentos de gestão metropolitana muitas vezes impedem intervenções integradas.

As discussões no âmbito do processo de avaliação da Resolução nº 369 devem, necessariamente, contemplar essas questões. Seus resultados deverão ser estendidos para o texto da resolução que tratará da recuperação das APPs, ainda em elaboração.

Como perspectivas futuras, podemos citar os processos de revisão do Código Florestal e da Lei de Parcelamento do Solo.

Na proposta de revisão do Código Florestal, as alterações sobre os limites das APPs é discutido apenas para os casos de regularização fundiária, não havendo alterações significativas em relação ao texto atual da Resolução CONAMA nº 369/06. As principais alterações seriam a data limite para autorização da intervenção em APP – de 2001 para a data em que a nova lei for aprovada, e a responsabilidade municipal – por meio de Plano Diretor – para definir o percentual de impermeabilização permitido. A proposta encontra-se em processo inicial de discussão.

Por fim, a revisão da Lei de Parcelamento do Solo, em fase mais adiantada de tramitação na Câmara, reafirma a sustentabilidade como uma das diretrizes para a regularização fundiária em áreas urbanas. Com relação ao processo de licenciamento, a principal novidade seria a *licença urbanística e ambiental integrada*, aliada ao conceito de *gestão plena*. Isso poderia assegurar de alguma forma maior autonomia municipal, principalmente se for acompanhada de alterações na Lei de Registros Públicos. As faixas de APP a serem respeitadas repetem o estabelecido na Resolução CONAMA nº 369, possibilitando a adoção dos 15 metros para regularização fundiária e a redução em casos excepcionais. Apesar da referência às metragens citadas, e da intenção de unificar em um só texto as exigências para parcelamentos em APPs urbanas, a proposição indica que deverão ser observados os requisitos das *normas ambientais*, ocasionando possíveis conflitos com futuras alterações da Resolução CONAMA e do Código Florestal.



BIBLIOGRAFIA

ACSELRAD, Henri (Org.). **Conflitos Ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Henrique Böll, 2004.

ACSELRAD, Henri. Discursos da Sustentabilidade Urbana. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, nº 1, p. 79-90, maio 1999.

AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. **Aplicação do Código Florestal em Áreas Urbanas**. In: FREITAS, José Carlos de (coord.). Temas de direito urbanístico 2. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2000.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à Moradia – instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras**. Observatório de Políticas Urbanas, FASE/IPPUR, Rio de Janeiro, 1997

_____. **O significado do Estatuto da Cidade para os Processos de Regularização Fundiária no Brasil**. In: ROLNIK, Raquel et. al. (coord.). Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

_____. et. al. (coord.). **Regularização da Terra e Moradia. O que é e como implementar**. Brasília: Gráfica da Caixa, 2002.

AMARQUARDT, Ângela; SAMPAIO, Maria Olinda. **Regularização Fundiária em Áreas de Preservação da Comunidade Tenente Jardim – São Gonçalo – RJ**. In: Seminário Nacional Sobre o Tratamento de Áreas de Preservação Permanente Em Meio Urbano e Restrições Ambientais ao Parcelamento do Solo, 2007, São Paulo. Anais em CD-ROM. São Paulo: FAUUSP, 2007.

ANCONA, Ana Lucia. **Direito ambiental, direito de quem? Políticas públicas do meio ambiente na metrópole paulista**. 2002. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

BATTAGLIA, Luisa. **Projeto e processo de urbanização no Brasil – um loteamento em São Paulo**. São Paulo, 1987. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1987.

BENEDETTO, Cristiane Siggea; BLANCO, Gabriel Ismael Folgado. **Regularização fundiária de interesse social de loteamentos e conjuntos habitacionais**. In: CARVALHO, Celso Santos; GOUVÊA, Denise; BALBIM, Renato (Coord.). Acesso à terra urbanizada: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena. Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

BENETTI, Luciana Borba. **Avaliação do Índice de Desenvolvimento Sustentável (IDS) do Município de Lages/SC através do Método do Painel de Sustentabilidade**. Florianópolis: UFSC, 2006. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia Ambiental, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

BERÉ, Cláudia Maria. **Legislação Urbanística: A norma e o fato nas áreas de proteção aos mananciais da RMSP**. São Paulo: USP, 2005. Dissertação (Mestrado) – FAUUSP, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

BEZERRA, Maria Lucila. **Desenvolvimento Urbano Sustentável: realidade ou utopia**. Disponível em: <http://www.fundaj.gov.br/tpd/140.html> Acesso em: 19 mar. 2008.

BRASIL. **Lei nº 4.771**, de 15 de setembro de 1965. Institui o Novo Código Florestal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/L4771.htm>. Acesso em: 24 nov. 2007

BRASIL. **Lei nº 6.766**, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/L6766.htm>. Acesso em: 24 nov. 2007

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.166-67**, de 24 de agosto de 2001. Altera os arts. 1º, 4º, 14, 16 e 44, e acresce dispositivos à Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o Código Florestal, bem como altera o art. 10 da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Imposto de Propriedade Rural – ITR, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/MPV/2166-67.htm>. Acesso em: 24 nov. 2007

BRASIL. **Resolução CONAMA nº 369**, de 28 de março de 2006. 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. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res06/res36906.xml>. Acesso em: 24 nov. 2007.

BRITO, Ana Lucia; SILVA, Victor Andrade Carneiro da. **Viver às Margens dos Rios: Uma Análise da Situação dos Moradores da Favela Parque Unidos de Acari**. In: COSTA, Lucia Maria Sá Antunes (org). Rios e Paisagens Urbanas. Rio de Janeiro: Viana & Mosley: Ed. Prourb, 2006.

BUENO, Laura Machado de Mello; MONTEIRO, Pedro Cauê Mello Rosa. **Planos diretores, aspectos urbanísticos e ambientais na regularização fundiária**. In: ROLNIK, Raquel et. al. (coord.). Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

_____; FREITAS, Eleusina Lavôr Holanda de. **Plano Integrado como método para intervenção em favela**. In: Seminário Nacional Sobre o Tratamento de Áreas de Preservação Permanente Em Meio Urbano e Restrições Ambientais ao Parcelamento do Solo, 2007, São Paulo. Anais em CD-ROM. São Paulo: FAUUSP, 2007.

CAMARGO, C. et alli. **São Paulo 1975. Crescimento e pobreza**. São Paulo: Loyola, 1976.

CARNEIRO, Eder Jurandir. **Política Ambiental e a Ideologia do Desenvolvimento Sustentável**. In: ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens; PEREIRA, Doralice Barros (Org.). A insustentável leveza da política ambiental – desenvolvimento e conflitos sócioambientais. Belo Horizonte: Autêntica, 2005. P. 27-48.

CENEVIVA, Laura Lucia Vieira. **Loteamentos urbanos e propriedade da terra: evidências coletadas a partir da regularização de loteamentos no município de**

São Paulo. São Paulo, 1994. Dissertação (Mestrado), FAUUSP, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

CHAUI, Marilena. **Convite à Filosofia.** 13ª edição. São Paulo: Editora Ática, 2005.

CHAUI, Marilena. **O que é ideologia.** São Paulo: Brasiliense, 1984.

COSTA, Heloisa Soares de Moura. **Desenvolvimento Urbano Sustentável: Uma Contradição de Termos?**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, nº 2, p. 55-71, novembro 1999.

COSTA, Heloisa Soares de Moura; BRAGA, Tânia Moreira. **Entre a conciliação e o conflito: dilemas para o planejamento e a gestão urbana e ambiental.** In: ACSELRAD, Henri (Org.). Conflitos Ambientais no Brasil. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Henrique Böll, 2004. P. 195-216.

COSTA, Lucia Maria Sá Antunes (org). **Rios e Paisagens Urbanas.** Rio de Janeiro: Viana & Mosley: Ed. Prourb, 2006.

CUSTÓDIO, Vanderli. **Da questão Ambiental à Unanimidade do Desenvolvimento Sustentável.** 2007, no prelo.

D'OTTAVIANO, Maria Camila Loffredo; LIMA, Mirian Lizandra Beltrame de Oliveira; SILVA, Sérgio Luís Quaglia. **Projeto Habitamparo: Regularização Urbanística e Fundiária do Bairro Jaguari – Experiência Piloto do Município de Amparo – SP.** In: Seminário Nacional Sobre o Tratamento de Áreas de Preservação Permanente Em Meio Urbano e Restrições Ambientais ao Parcelamento do Solo, 2007, São Paulo. Anais em CD-ROM. São Paulo: FAUUSP, 2007.

FERNANDES, Edésio. **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil.** Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

FERNANDES, Edésio. **Questões anteriores ao Direito Urbanístico.** Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

_____. **Regularização de Assentamentos Informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros.** In: ROLNIK, Raquel et. al. (coord.). Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

FERNANDES, Marcionila. **A História Intelectual e Política do Desenvolvimento Sustentável – A Divisão Ecológica Internacional como um dos Elementos Constituintes dessa História.** 2004. Trabalho apresentado ao II Encontro da ANPPAS, Indaiatuba, 2004.

FERREIRA, João Sette Whitaker. **A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil.** Disponível em: http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/j_whitaker/propurb.doc . Acesso em: 20 mai. 2007.

FINK, Daniel Roberto (coord.). **Temas de direito urbanístico 4**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2005.

FREITAS, José Carlos de (coord.). **Temas de direito urbanístico 1**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público do Estado de São Paulo, 1999.

FREITAS, José Carlos de (coord.). **Temas de direito urbanístico 2**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2000.

FUKS, Mario. **Conflitos Ambientais no Rio de Janeiro: ação e debate nas arenas públicas**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2001.

GORSKI, Maria Cecília Barbieri. **Rios e Cidades: Ruptura e Reconciliação**. 2008. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Prebisteriana Mackenzie, São Paulo, 2008.

GRAZIA, Grazia de; SANTOS, Alexandre Mello; MOTTA, Athayde. **Estratégias para a Construção da Sustentabilidade Urbana**. Disponível em: <<http://www.brasilsustentavel.fase.org.br/tematico/5/CT5Urbano3.zip>> Acesso em: 07 fev. 2008.

GUILARDI, Alessandra Soares; DUARTE, Cristiane Rose de Siqueira. **Ribeirão Preto: Os Valores Naturais e Culturais de suas Paisagens Urbanas**. In: COSTA, Lucia Maria Sá Antunes (org). Rios e Paisagens Urbanas. Rio de Janeiro: Viana & Mosley: Ed. Prourb, 2006.

GUILHERME, Marcia Lucia. **Sustentabilidade sob a ótica global e local**. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2007.

HENKES, Silvana Lúcia. **Histórico Legal e Institucional dos Recursos Hídricos no Brasil**. 2003. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4146> Acesso em: 15 out. 2008.

INSTITUTO PÓLIS (coord.). **Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Câmara dos Deputados: Coordenação de Publicações, 2001.

INSTITUTO PÓLIS (coord.). **Regularização da terra e Moradia – o que é e como implementar**. São Paulo: Instituto Pólis, 2002.

KAHTOUNI, Saide. **Cidades das Águas**. São Paulo: Rima, 2004.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à cidade**. São Paulo: Editora Moraes, 1991.

LEMOS, Carlos A. C.; SAMPAIO, Maria Ruth A. **Casas proletárias em São Paulo**. São Paulo: FAUUSP, 1993.

LEROY, Jean-Pierre. **Comentários sobre a Agenda 21 Brasileira**. Disponível em: <http://www.brasilsustentavel.fase.org.br/textos/obsAgenda21.zip> Acesso em: 01 mar. 2008.

-
- LIMA, Gustavo F. da Costa. **O Debate da Sustentabilidade na Sociedade Insustentável**. 1997. Disponível em: <http://www.cefetsp.br/edu/eso/debatesustentabilidade.html> Acesso em: 01 abr. 2008.
- LIMONAD, Ester. **Questões Ambientais Contemporâneas, uma contribuição ao debate**. 2004. Trabalho apresentado ao II Encontro da ANPPAS, Indaiatuba, 2004.
- LOJKINE, Jean. **O estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
- LOPES, Cacilda. **As influências das legislações de parcelamento do solo na produção dos espaços urbanos**. São Paulo, 2001. Dissertação de mestrado apresentada à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
- MARICATO, Ermínia T. M. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Hucitec, 1996.
- MARICATO, Ermínia T. M. **Metrópole, legislação e desigualdade**. Revista Estudos Avançados número 48, p. 151-166, 2003.
- MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. 8ª edição. São Paulo: Hucitec, 2004.
- MARTINS, Maria Lucia Refinetti. **Moradia e Mananciais: tensão e diálogo na metrópole**. São Paulo: FAUUSP / FAPESP, 2006.
- MARTINS, Rúbia. **O Debate Internacional Sobre Desenvolvimento Sustentável: Aspectos e Possibilidades**. 2004. Trabalho apresentado ao II Encontro da ANPPAS, Indaiatuba, 2004.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. São Paulo: Martins Fontes, 1989.
- MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política e processo de produção do capital**. São Paulo: Nova Cultural, 1985. V.1, cap. V: processo de trabalho e processo de valorização.
- MELO e SOUZA, Rosemeri. **Visões de Natureza x Vertentes Ideológicas do Ambientalismo: Contribuição ao Debate sobre Sustentabilidade no Brasil**. 2004. Trabalho apresentado ao II Encontro da ANPPAS, Indaiatuba, 2004.
- MERCIER, Bernadete Bacellar do Carmo; CARMO, Silvia de Castro Bacellar. **Intervenção Urbana e Regularização Fundiária. Proporcionadoras de Dignidade Humana e Recuperação Ambiental**. In: Seminário Nacional Sobre o Tratamento de Áreas de Preservação Permanente Em Meio Urbano e Restrições Ambientais ao Parcelamento do Solo, 2007, São Paulo. Anais em CD-ROM. São Paulo: FAUUSP, 2007.
- MIRANDA, Anaiza Helena Malhades. **APP em Área Urbana Consolidada**. 2008. Disponível em <http://www.irib.org.br/pdf/BE3230.pdf> Acesso em 17 set. 2008.

MUKAI, Toshio. **Direito e Legislação Urbanística no Brasil**. São Paulo: Ed. Saraiva, 1988.

NAKAMURA, Keigo; TOCKNER, Klement; AMANO, Kunihiko. River and Wetland Restoration: Lessons from Japan. **Bioscience Magazine**, Vol. 56, Nº 5, p.419-429, mai. 2006. Disponível em <http://www.rhone-thur.eawag.ch/419River%20and%20Wetland%20Restoration%20Lessons%20from%20Japan.pdf> Acesso em 08 nov. 2008.

OLIVEIRA, Francisco. **Crítica à razão dualista. O Ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

OBERRATHER, Andrea et al. **Loteamento Clandestino Vila Viçosa – Porto Alegre: desafios enfrentados na regularização urbanística e jurídica**. In: Seminário Nacional Sobre o Tratamento de Áreas de Preservação Permanente Em Meio Urbano e Restrições Ambientais ao Parcelamento do Solo, 2007, São Paulo. Anais em CD-ROM. São Paulo: FAUUSP, 2007.

OLIVEIRA, Sonia. **A releitura dos critérios de justiça na região dos Lagos do Rio de Janeiro**. In: ACSELRAD, Henri (Org.). Conflitos Ambientais no Brasil. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Henrique Böll, 2004. P. 95-130.

OSEKI, Jorge Hajime; ESTEVAM, Adriano Ricardo. **A Fluvialidade em Rios Paulistas**. In: COSTA, Lucia Maria Sá Antunes (org). Rios e Paisagens Urbanas. Rio de Janeiro: Viana & Mosley: Ed. Prourb, 2006.

PASSOS, Lélia Pithon. **O problema do loteamento clandestino. São Paulo, do final do século a 1982**. São Paulo, 1983. Dissertação de mestrado apresentada à FAUUSP.

PEGORARO, Denise Bonat. **Recuperação de APP em Loteamento Irregular de Baixa Renda**. In: Seminário Nacional Sobre o Tratamento de Áreas de Preservação Permanente Em Meio Urbano e Restrições Ambientais ao Parcelamento do Solo, 2007, São Paulo. Anais em CD-ROM. São Paulo: FAUUSP, 2007.

PEREIRA, Flávia Pedrosa. **Planos Diretores e Desenvolvimento Urbano Sustentável: um estudo sobre os instrumentos urbanísticos para a recuperação de mais-valias fundiárias**. Maceió: UFAL, 2007, 167 p. Dissertação (Mestrado) – Programa Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2007.

PIMENTEL A., Maristela. **Rios Urbanos e Paisagem Regional: O Caso da Bacia do Rio Emscher / Alemanha**. 2006. Disponível em <http://www.fau.usp.br/deprojeto/gdpa/paisagens/artigos/2006Maristela-Emscher.pdf> Acesso em: 11 nov. 2008.

PINHEIRO, Otilie Macedo; ROLNIK, Raquel (coord.). **Plano diretor participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Ministério das Cidades: Confea, 2005.

PORATH, Soraia Loechelt; AFONSO, Sonia. **A Paisagem do Rio Itajaí-Açu na Cidade de Blumenau / SC.** In: COSTA, Lucia Maria Sá Antunes (org). Rios e Paisagens Urbanas. Rio de Janeiro: Viana & Mosley: Ed. Prourb, 2006.

PORATH, Soraia Loechelt. **A Paisagem de Rios Urbanos: A Presença do Rio Itajaí-Açu na Cidade de Blumenau.** Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Florianópolis, 2004.

PREFEITURA DE CURITIBA. **Plano de Regularização Fundiária de Áreas de Preservação Permanente.** 2007.

QUEIROZ, Maria Helena Lobo de. **A cidade comprometida: a questão ambiental e os planos de São Paulo.** 2002. Dissertação (Mestrado) —Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2002.

RESOLO. **Regularização de Loteamentos no Município de São Paulo.** São Paulo: Portela Boldarini Arquitetura e Urbanismo, 2003.

RHEINGANTZ, Eduardo. **A megalópole da Periferia.** In: FREITAS, José Carlos de (coord.). Temas de direito urbanístico 2. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2000.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Problemática Ambiental: Agenda Política, Espaço, Território, Classes Sociais.** 2005. Disponível em http://143.107.16.5/deprojeto/labhab/04textos/probl_ambiental_arlete.doc Acesso em: 16 fev. 2009.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo.** São Paulo: Studio Nobel: FAPESP, 2003.

_____. et. al. (coord.). **Regularização Fundiária Plena – Referências Conceituais.** Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

SALLES, Venício Antônio de Paula. Regularização Fundiária. In: ROLNIK, Raquel et. al. (coord.). **Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos.** Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

SAMPAIO, Helena Stela Sampaio. **Histórico da previsão legal da área de preservação permanente.** Disponível em: http://www.ffb.edu.br/download/Dialogo_Juridico_n3_03.PDF acessado 30/01/08 Acesso em: 30 jan. 2008.

SANTOS, Alexandre Mello; MOTTA, Athayde. **Desafios para a Sustentabilidade no Espaço Urbano Brasileiro.** Disponível em: <http://www.brasilsustentavel.fase.org.br/tematico/5/CT5Urbano2.zip> Acesso em: 07 fev. 2008.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira.** São Paulo: EDUSP, 2005.

SANTOS, Raphael Bishop dos. **A institucionalização do impasse ambiental: a difícil aplicação da resolução CONAMA 369/06 face às deficiências dos**

processos de regularização fundiária. In: Seminário Nacional Sobre o Tratamento de Áreas de Preservação Permanente Em Meio Urbano e Restrições Ambientais ao Parcelamento do Solo, 2007, São Paulo. Anais em CD-ROM. São Paulo: FAUUSP, 2007.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares.** Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2004.

SCHLEE, Mônica Bahia; NETTO, Ana Luiza Coelho; TAMMINGA, Kenneth. **Mapeamento Ambiental e Paisagístico de Bacias Hidrográficas Urbanas: Estudo de Caso do Rio Carioca.** In: COSTA, Lucia Maria Sá Antunes (org). Rios e Paisagens Urbanas. Rio de Janeiro: Viana & Mosley: Ed. Prourb, 2006.

SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE O TRATAMENTO DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE EM MEIO URBANO E RESTRIÇÕES AMBIENTAIS AO PARCELAMENTO DO SOLO, 2007, São Paulo. **Anais em CD-ROM.** São Paulo: FAUUSP, 2007.

SILVA, Helena Maria Mena Barreto e. **Maltraçada e maltratada: a intervenção da Prefeitura do Município de São Paulo para a regularização da periferia da cidade após a Lei Lehman.** São Paulo, 1990. Dissertação de mestrado apresentada à FAUUSP.

SMITH, Neil. **Desenvolvimento desigual – Natureza, Capital e a Produção do Espaço.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988, p. 07-65.

SPANGENBERG, Joachim H. **Critérios Integrados para a Elaboração do Conceito de Sustentabilidade.** Disponível em:
<http://www.brasilsustentavel.fase.org.br/debate/3/debate3.zip> Acesso em: 07 fev. 2008.

STEINBERGER, Marília. **A (re)construção de mitos: sobre a (in)sustentabilidade do(n) espaço urbano.** Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, nº 4, p. 9-32, maio 2001.

TIERNO, Rosane; CARVALHO, Patryck Araújo. **O Registro Imobiliário – conceitos e bases legais.** In: CARVALHO, Celso Santos; GOUVÊA, Denise; BALBIM, Renato (Coord.). Acesso à terra urbanizada: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena. Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

TRAVASSOS, Luciana Rodrigues Fagnoni Costa. **A dimensão socioambiental da ocupação dos fundos de vale urbanos no município de São Paulo.** 2004. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Ciência Ambiental - Universidade de São Paulo, 2004.

VALLETTA, Regina Maria. **Requalificação de Assentamentos Urbanos e Questões de Sustentabilidade: Saneamento Ambiental da Bacia do Guarapiranga, São Paulo.** In: Seminário Nacional Sobre o Tratamento de Áreas de Preservação Permanente Em Meio Urbano e Restrições Ambientais ao Parcelamento do Solo, 2007, São Paulo. Anais em CD-ROM. São Paulo: FAUUSP, 2007.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

VILLAÇA, Flávio. **Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil**. In DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.). O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)