

Direito à moradia: a possibilidade de regularização fundiária nas áreas de preservação permanente¹

Eloísa Dias Gonçalves², Vinícius Ferrarezi de Souza³

Resumo

O processo de urbanização brasileiro, feito de forma excludente, forçou populações carentes a ocupar áreas irregulares, destinadas, hoje, a preservação permanente do meio ambiente. Este trabalho tem como intento analisar a possibilidade de regularização fundiária diante do conflito entre os direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Palavras-chave: moradia, área de proteção permanente, regularização fundiária.

Abstract

The brazilian urbanization process, proceeded in a exclusionary way, forced the poor populations to occupy irregular areas, considered, today, of permanent environmental protection. This essay has as its purpose to analyze the possibility of urban land regularization considering the conflict between the fundamental rights of housing and of an ecologically balanced environment.

Key-words: habitation, area of permanent protection, urban land regularization

1. Introdução

Por meio deste trabalho pretende-se apresentar breve análise de um tipo de conflito fundiário urbano muito comum nas grandes cidades brasileiras: aquele que envolve o direito à moradia e a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A partir dessa realidade, o foco será a possibilidade de regularização fundiária das ocupações irregulares em Áreas de Preservação Permanente.

¹ Artigo recebido em 10 de maio de 2012 e aceito em 30 de julho de 2012.

² Advogada, formada na UFPR. Associada ao Instituto de Pesquisa, Direitos e Movimentos Sociais.

³ Estudante de Direito na Universidade Federal do Paraná.

De acordo com dados da Fundação João Pinheiro, em 2008 o déficit habitacional⁴

brasileiro correspondia a 5,546 milhões de domicílios, dos quais 83,5% estavam localizados nas áreas urbanas. Além da falta de domicílios, o índice de “inadequação dos domicílios”⁵ é alarmante. Ainda segundo essa pesquisa, em 2008 cerca de 10,948 milhões de domicílios eram carentes de infraestrutura, o que corresponde a 22,3% dos domicílios particulares permanentes urbanos do país.

Dentre os diversos critérios de inadequação, a inadequação fundiária (imóveis em terrenos não legalizados) é um dos que mais afeta os domicílios particulares permanentes urbanos, totalizando 1,692 milhão de unidades.

Esses dados expõem um breve panorama da situação do direito à moradia no país. Apesar de formalmente assegurado pelo ordenamento jurídico, grande parte da população brasileira não tem esse direito devidamente efetivado. “As famílias de baixa renda têm uma capacidade de poupança e investimento muito pequena, além de estarem quase sempre excluídas dos sistemas de crédito, o que não permite que adquiram um imóvel pronto e legalizado” (ALVES, 2010, p. 17).

A ocupação do solo urbano é marcada por situações de precariedade e irregularidade, que aumentam a insegurança jurídica (da posse) dos moradores, além de dificultar o acesso aos instrumentos e serviços públicos. Impossibilitados de arcar com os altos custos impostos pelo mercado imobiliário formal, resta à população mais pobre “a possibilidade de inserir-se no espaço da cidade por meio da ocupação irregular de terrenos ociosos - públicos ou privados - que, em grande parte, incluem as áreas ambientalmente frágeis.” (FUTATA, 2011, p. 14).

Nesse contexto, aparece o “conflito” entre o direito à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como será analisado.

⁴ “Como déficit habitacional entende-se a noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação detectados em certo momento.” Secretaria Nacional de Habitação. **Déficit habitacional no Brasil 2008**. Brasília, Ministério das Cidades, 2011, p. 15.

⁵ “Os domicílios são classificados como inadequados segundo os critérios de inadequação fundiária, carência de infraestrutura, ausência de banheiro de uso exclusivo, cobertura inadequada e adensamento excessivo dos domicílios próprios.” *Ibidem*, p. 59.

2. O direito à moradia

No plano internacional, a habitação figura como direito humano desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, em que o art. XXV dispõe que toda pessoa tem direito a um padrão de vida que lhe assegure saúde e bem-estar, incluindo a habitação como um de seus elementos essenciais. Além disso, em 1966 a Organização das Nações Unidas adotou o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), reconhecendo o direito de todos a uma “habitação adequada”.

O Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, por meio do seu Comentário nº 4, de 1991, apresenta os aspectos que devem ser considerados para garantir a adequação da moradia: segurança legal da posse; disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura; custo acessível; habitabilidade; acessibilidade; localização; e adequação cultural. ALVES (2010, p. 51) ressalta que “o PIDESC foi ratificado pelo Brasil e transformado no Decreto n. 591 de 1992, de forma que não se pode alegar que o conteúdo de tal Pacto e, por consequência, os Comentários dele decorrentes, não são normas no âmbito interno. Por isso, impõe-se ao Estado brasileiro a efetivação do direito à moradia nos termos acima mencionados”.

Além dessas disposições internacionais, já incorporadas ao ordenamento jurídico pátrio, o direito à moradia ganhou destaque a partir da Constituição Federal de 1988, com um capítulo específico sobre a Política Urbana que prevê uma série de instrumentos para garantir o direito à moradia e à cidade. Além disso, a Emenda Constitucional nº 26/2000 fez constar no rol de direitos fundamentais sociais (artigo 6º da CF/88), o direito à moradia.

Mesmo antes da referida EC, outros dispositivos constitucionais já faziam menção a tal direito, como o art. 7º, ao dispor que o salário mínimo, fixado em lei, deverá ser capaz de suprir as necessidades básicas do trabalhador, que seriam: “moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social” (BRASIL, 1988) e o art. 23, IX, que estabelece competência comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para promover programas “de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento” (BRASIL, 1988).

Outro ponto de referência dentro da legislação brasileira para a análise do direito a moradia é o Estatuto da Cidade, de 10 de julho de 2001, que possui o intuito de

possibilitar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade de maneira sustentável. Regulando efetivamente os artigos 182 – que estabelece a política de desenvolvimento urbano pelo poder municipal com o objetivo de possibilitar as funções sociais da cidade – e 183 – que estabelece a aquisição do domínio de área urbana ocupada por cinco anos ininterruptos, permitindo a regularização fundiária de áreas negligenciadas – da Constituição, a lei introduz no ordenamento pátrio instrumentos de uma nova política urbana.

O art. 2º do Estatuto enuncia diversas diretrizes que devem ser seguidas pelos Municípios, estando entre elas a “regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização”, ressaltando ainda que devam ser observadas as normas ambientais.

Enquanto o art. 4º define um extenso conjunto de instrumentos para a concretização do planejamento urbano, deixando ao município a escolha dos instrumentos que mais se adéquem a sua realidade (sendo que neste rol se inclui a regularização fundiária). Barros, Carvalho e Montandon (2010, p.96) destacam o Instituto das Zonas Especiais de Interesse Social como um importante instrumento para a política habitacional de inclusão social, assim sendo, “uma área ocupada como ZEIS permite que se estabeleçam, para aquela porção do território, parâmetros urbanísticos especiais que respeitem a forma de ocupação realizada pela comunidade”.

Partindo para a análise do conceito de direito à moradia, podemos tomar a noção utilizada por Raquel Rolnik (2011), que compreende uma noção abrangente, que não só conecta o direito à moradia a outras garantias fundamentais, mas também explora a ideia de uma função social da cidade:

Moradia é mais que um objeto físico de quatro paredes. [...] Uma moradia adequada [...] tem que proteger a pessoa. Mas também, uma moradia adequada é aquela que esta ligada a uma infraestrutura. Portanto, tem que necessariamente oferecer para quem mora nela, condições de acesso a água segura, de esgoto e de lixo. [...] a partir dela deve ser possível, também, acessar uma rede de equipamentos de saúde, de educação, de cultura, que permita a família que mora ali naquela moradia as possibilidades de desenvolvimento econômico, de desenvolvimento social. além disso, [...] ela tem que permitir o acesso aos meios de vida. [...] a moradia para o trabalhador na

indústria é no lugar onde o emprego existe ou que ele tem transporte rápido e acessível de acordo com seu bolso para poder acessar as oportunidades de trabalho e emprego. Além do mais, outra dimensão da moradia é o que se chama de *affordability*, quer dizer, a moradia não pode custar mensalmente ou uma vez só na vida mais do que a vida pode pagar. (ROLNIK, 2011)

Finalmente, levando em consideração o significado do direito à moradia, pode-se concluir que a sua efetivação depende tanto de uma atuação positiva do estado, quando de uma atuação negativa. Positiva, quando se refere aos programas de urbanização e regularização fundiária que garantam qualidade de vida, investimentos em infra-estrutura e programas de acesso à moradia, de forma a neutralizar a urbanização irracional e excludente. E, negativa, quando se refere, principalmente, a proteção da moradia contra ações do próprio Estado, como despejos forçados. Nesse sentido, destaca-se o Comentário Geral nº 7, elaborado pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas.

3. Direito ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado

A intensa ocupação urbana e industrialização, conectadas diretamente com o aumento da população brasileira nas últimas 40 décadas (um salto de 100 milhões de habitantes, aproximadamente) (PNDA, 2007), tem aumentado a demanda por recursos naturais, e, conseqüentemente, pela sua preservação.

A Constituição Federal de 1988 dedica um capítulo à tutela do meio ambiente, identificando a necessidade de proteção ao equilíbrio ecológico, não só isoladamente, mas como uma extensão dos direitos fundamentais à saúde e à sadia qualidade de vida.

Como direito fundamental, mesmo não expresso no art. 5º da Constituição, o direito ao meio ambiente equilibrado é considerado um direito de terceira dimensão, que, marcados pela ideia solidariedade, tutelam direitos coletivos, metaindividuais. O direito em questão deve ser compreendido como um direito complexo, sendo intergeracional e estando acima das divisões de classe social. Assim, “deve-se levar em conta que a garantia ao meio ambiente ecologicamente equilibrado encontra-se umbilicalmente ligada a outros

direitos fundamentais, como o direito a vida, à saúde, à dignidade da pessoa humana e a função ecológica da propriedade” (CANOTILHO; LEITE, 2007, P.124).

Assim, a compreensão do direito ao ambiente ecologicamente equilibrado não se esgota numa proteção imediatista, mas se expande para se entrelaçar com outros direitos. O relatório da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas, de 1987, indica que a proteção ambiental se alia a outros dois pilares para possibilitar o desenvolvimento sustentável: o crescimento econômico e a equidade social.

Segundo Sarlet e Fensterseifer (2011, p.43), “a correção do quadro alarmante de desigualdade social e da falta de acesso de parte expressiva da população aos seus direitos sociais básicos, o que, importa referir, também é causa agravante da degradação ambiental”. Uma vez que a vulnerabilidade social de certas populações excluem-nas do centro urbano e levam-nas a ocupar as únicas aéreas “livres” da cidade, geralmente aquelas destinadas a proteção ambiental. Mais sobre o assunto será explanado posteriormente.

No sentido da conservação de um meio ambiente saudável foram criadas as APPs (Áreas de Preservação Permanente), caracterizadas nos artigos 2º e 3º do Código Florestal (Lei nº 4.771/1965). Segundo a Resolução CONAMA 302 de 20/03/2002 as APPs tem 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”.

4. O “conflito” entre moradia e meio ambiente

A intensa ocupação urbana ocorrida no Brasil nas últimas décadas estabeleceu duas grandes consequências relevantes para esta análise: a primeira, o aumento da poluição e a aceleração da degradação do meio ambiente; a segunda, a ocupação de áreas inadequadas para habitação de maneira irregular, consequência do caráter excludente e classista do modelo de urbanização adotado.

“O que era para ser preservado, ao longo dos anos foi se transformando em locais de moradia, de uma população excluída socialmente, que encontram nesses locais uma facilidade de ocupação, gerando dessa forma o conflito entre o direito à moradia

e o direito a um ambiente saudável.” (RAMALHO, SILVA, 2009, p. 179)

Essa situação está diretamente relacionada com direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988 que são essenciais para a garantia de condições mínimas de sobrevivência e desenvolvimento da pessoa humana.

No entanto, a partir desses dois direitos (à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado) surge o aparente conflito entre a proteção ambiental e a regularização de habitações consolidadas em áreas destinadas a essa proteção – como as APPs.

“[...] o modelo de desenvolvimento no Brasil tem como característica a apropriação elitista do território e dos recursos naturais, a concentração dos benefícios usufruídos do meio ambiente, a destruição dos ecossistemas e a exposição desigual da população à poluição e aos custos ambientais do desenvolvimento, indicando a necessidade de trabalhar a questão do “ambiente” não apenas em termos de preservação mas também de distribuição de justiça, aproximando as lutas populares pelos direitos sociais e humanos e pela qualidade coletiva de vida com a sustentabilidade ambiental.” (DUARTE, SOBRINHA, 2009, p. 95-96)

Robert Alexy (1985) analisa a diferença nos conflitos entre regras e nos conflitos entre princípios. Para o autor, o conflito entre regras pode ser resolvido com a aplicação de uma em detrimento de outra, isso porque regras são mandamentos, determinações, são ou não são aplicados, sem possibilidade de graduação. Enquanto no caso de conflito de princípios, a graduação é obrigatória, nenhum princípio pode ser totalmente afastado, deve haver uma ponderação que possibilite o menor prejuízo entre ambos.

Apesar de a Teoria dos Direitos Fundamentais proposta por Alexy ter sido elaborada a partir da realidade alemã e considerando, principalmente, a atuação do Poder Judiciário, importante que as decisões do poder público procurem considerar todos os direitos fundamentais envolvidos, integrando-os, ao invés de abordá-los isoladamente por meio de políticas públicas específicas que não considerem a interrelação existente entre os direitos fundamentais.

É necessário, então, conciliar o direito das populações historicamente excluídas que ocuparam áreas de preservação com a manutenção ambiental das áreas de preservação.

Ambos direitos tutelam uma qualidade de vida negada a essas populações, que não tiveram acesso à moradia adequada devido a sua vulnerabilidade econômica e que, na situação de irregularidade, ocupam áreas de preservação, geralmente, sem saneamento básico, de forma nociva a elas próprias e a toda coletividade.

Não se pode exigir uma aplicação absoluta do direito ao meio ambiente, como se este fosse isolado da construção histórica da formação urbana. É preciso, no sentido de proteção à vida, que o direito ao meio ambiente se alie à realidade social e possibilita a defesa do direito de posse adquirida por essas populações.

Nesse sentido, a conciliação entre do direito à moradia e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado vem da possibilidade de regularização das ocupações irregulares, prevista na Resolução nº 396/2006 do CONAMA e da Lei Federal nº 11.977/2009, que será analisada no próximo ponto.

5. Regularização fundiária em Área de Preservação Permanente: uma possibilidade?

Não há dúvidas de que as Áreas de Preservação Permanente são fundamentais para a preservação dos recursos naturais para as presentes e futuras gerações. Elas adquirem especial importância nos grandes centros urbanos, marcados pela falta de áreas verdes, pela canalização dos rios e pela excessiva pavimentação do solo – tornando-o praticamente impermeável. Todavia, ao se fixar as diretrizes para preservação dessas áreas, não é possível ignorar a realidade das cidades brasileiras.

Como exposto, o processo de urbanização vivenciado em grande parte dos centros urbanos brasileiros, aliado à mercantilização da terra, teve por consequência a exclusão espacial de parte da população para as áreas situadas fora do “mercado formal”, que coincidem, diversas vezes, com áreas ambientalmente frágeis. Sujeitas a alagamentos, sem infra-estrutura urbanística e afastadas das regiões centrais das grandes cidades, ao invés de cumprir o seu papel de garantir o equilíbrio ambiental e a proteção dos recursos naturais (sobretudo os recursos hídricos), tais áreas passaram a ser ocupadas por aqueles

que não têm condições de morar em áreas regularizadas sem comprometer o sustento de suas famílias.

Diante desse cenário, a princípio o poder público tem duas alternativas para solucionar o suposto conflito: remover as famílias que moram nas APP's, com o objetivo de proteger integralmente o meio ambiente; ou, promover a regularização fundiária dessas áreas, com base em critérios que permitam a efetivação do direito à moradia com o menor impacto ambiental possível. Além disso, outra possibilidade que, infelizmente, tem sido adotada com muita frequência é a omissão do poder público, que tem por consequência o agravamento da situação das famílias que moram nas áreas e do meio ambiente, especialmente pela falta de infra-estrutura que minimize os impactos (como o saneamento básico).

No que se refere à dimensão jurídica, as ocupações em APP enfrentam, no mínimo, duas irregularidades: a falta de titulação, ou seja, os moradores possuem a posse da área, mas não a sua propriedade, caracterizando uma irregularidade "dominial"; a impossibilidade de regularização das construções em APP, de acordo com a legislação ambiental. Assim, a regularização fundiária em Área de Preservação Permanente deve enfrentar essas duas irregularidades conjuntamente, razão pela qual mecanismos como a usucapião e a concessão especial de uso, isoladamente, mostram-se insuficientes. Nesses casos, portanto, a intervenção do poder executivo é necessária.

Mas RAMALHO e SILVA apontam outras dimensões, além da jurídica, a ser consideradas para a regularização fundiária sustentável em APPs, como a urbanística, a socioambiental, e a econômica.

Pensar em Regularização Fundiária Sustentável é pensar em regularização que incorpore essas dimensões, sob pena de não se cumprir a diretriz do Estatuto da Cidade que é "garantir o direito a cidade sustentável, entendido como direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e serviços urbanos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações", como dispõe o Art. 2º, inciso I. (RAMALHO, SILVA, 2009, p. 184)

O discurso da necessidade de proteção do meio ambiente "a qualquer custo" para garantir a sustentabilidade das cidades encontra amplo amparo na legislação,

sobretudo a ambiental, e tem servido para justificar flagrantes violações ao direito fundamental à moradia, por meio dos “despejos forçados”⁶. Apesar disso, há que se destacar dois instrumentos jurídicos que possibilitam a regularização fundiária nas APP's: a Resolução nº 369/2006 do CONAMA e a Lei Federal nº 11.977/2009.

Antes de adentrar na análise desses instrumentos, importante ter em conta as considerações feitas pro RAMALHO e SILVA (2009, p. 183) sobre o tema:

Para a regularização fundiária em APPs será necessário levar em consideração a consolidação dos assentamentos espontâneos, predominantemente residenciais e o grau de interação sócio-cultural dos moradores com o local em que estão instalados, ou seja, a relação de pertencimento destes com o local de moradia, considerando que esse local proporcionará condições de habitabilidade e salubridade. No entanto, nos casos em que essas condições não estejam efetivadas, será necessária a relocação da população para um local próximo, prevalecendo o direito à moradia.

Desde já, pode-se apontar que a ocupação das Áreas de Preservação Permanente para fins de moradia deve ser a exceção. Contudo, isso não pode justificar a manutenção de milhares de famílias em condições irregulares, com alto grau de insegurança, razão pela qual a regularização fundiária tem importância vital para superação dessa questão.

5.1. A Resolução nº 369 do CONAMA

Em 28 de março de 2006, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), edita a Resolução nº 369, que “define os casos excepcionais em que o órgão ambiental competente pode autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP para a implantação de obras, planos, atividades ou projetos

⁶“El empleo de la expresión "desalojos forzosos" es en cierto modo problemático. Esta expresión pretende transmitir el sentido de arbitrariedad e ilegalidad. Sin embargo, para muchos observadores la referencia a los "desalojos forzosos" es una tautología, en tanto que otros critican la expresión "desalojos ilegales" por cuanto que supone que la legislación pertinente brinda una protección adecuada y se ajusta al Pacto, cosa que no siempre es así en absoluto. Asimismo, se ha señalado que el término "desalojos injustos" es aún más subjetivo dado que no se refiere a ningún marco jurídico. La comunidad internacional, especialmente en el contexto de la Comisión de Derechos Humanos, ha optado por la expresión "desalojos forzosos" sobre todo teniendo en cuenta que todas las alternativas propuestas adolecían también de muchos de esos defectos.”
http://www.notivida.com.ar/leginternacional/PIDESC/PIDESC,RecGral_07.html

de utilidade pública ou interesse social, ou para a realização de ações consideradas eventuais e de baixo impacto ambiental.” (BRASIL, 2006).

O art. 2º, II, “c”, desta Resolução estabelece a possibilidade de aplicação da autorização para intervenção ou supressão de vegetação em APP nos casos de “regularização fundiária sustentável de área urbana”, sendo que a Seção IV da Resolução regulamenta o procedimento e estabelece os requisitos para a concessão dessa autorização.

De acordo com a Resolução, podem ser regularizadas as ocupações de baixa renda, predominantemente residenciais, localizadas em área urbana declarada como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS). Além disso, a área urbana deve apresentar densidade demográfica superior a cinquenta habitantes por hectare e 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. Exige-se, ainda, que as ocupações sejam consolidadas até 10 de julho de 2001, e que o poder público municipal apresente Plano de Regularização Fundiária Sustentável.

Esses requisitos denotam que a intenção é que a regularização fundiária em APP não seja a regra. Ou seja, por meio dessa possibilidade trazida pela Resolução nº 369, não se quer relativizar a importância das Áreas de Preservação Permanente, mas regularizar aquelas ocupações já consolidadas, que contam com um mínimo de infra-estrutura, casos em que a realocação não só seria inviável, como poderia gerar a ocupação de outras APP’s, ainda preservadas. Assim, considera-se a dificuldade tanto de recuperar uma área ocupada há muito tempo, quanto de encontrar um local adequado para abrigar as famílias, razão pela qual a regularização fundiária apresenta-se adequada.

Para avaliar todas essas condições, é essencial a participação do poder público municipal, analisando se a ocupação atende aos requisitos, avaliando se não há riscos em manter as famílias naquele local – casos em que a regularização é vedada pelo art. 9º, §2º, da Resolução – e elaborando o Plano de Regularização Fundiária Sustentável. “Portanto, do ponto de vista normativo podemos dizer que é possível fazer regularização fundiária sustentável em APPs. Porém, a capacidade dos municípios em conduzir políticas públicas integradas tem sido um dos principais entraves para a solução desse conflito.” (RAMALHO, SILVA, 2009, p. 184)

5.2. A Lei Federal nº 11.977/2009

O Capítulo III da Lei nº 11.977/2009 dispõe sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Interessante a definição de regularização fundiária adotada na referida lei, *in verbis*:

Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, 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.

Pode-se perceber que a regularização fundiária é apontada não apenas como um meio de viabilizar o direito à moradia, mas também de garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, nos termos previsto pelo art. 225 da Constituição Federal. Com isso, reafirma-se que esses direitos não são inconciliáveis e coloca-se por terra o discurso ambientalista que desconsidera os aspectos sociais envolvidos nessas situações.

E na linha da Resolução nº 369 do CONAMA, o art. 54 da Lei nº 11.977 admite a regularização fundiária de interesse social em Área de Preservação Permanente ocupada até 31 de dezembro de 2007:

Art. 54. O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público.

§ 1º **O Município poderá, por decisão motivada, admitir a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente, ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada, desde que estudo técnico comprove que esta intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior.**

§ 2º O estudo técnico referido no § 1º deverá ser elaborado por profissional legalmente habilitado, compatibilizar-se com o projeto de regularização fundiária e conter, no mínimo, os seguintes elementos:

- I – caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada;
- II – especificação dos sistemas de saneamento básico;

III – proposição de intervenções para o controle de riscos geotécnicos e de inundações;

IV – recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;

V – comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso;

VI – comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e

VII – garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água, quando for o caso.

§ 3º A regularização fundiária de interesse social em áreas de preservação permanente poderá ser admitida pelos Estados, na forma estabelecida nos §§ 1º e 2º deste artigo, na hipótese de o Município não ser competente para o licenciamento ambiental correspondente, mantida a exigência de licenciamento urbanístico pelo Município. [grifo nosso]

Mais uma vez, está claro que a legislação que permite a regularização fundiária em APP não tem o escopo de fomentar a ocupação dessas áreas, mas de dar uma resposta adequada para a realidade socioambiental das cidades, por meio da intervenção qualificada do poder público com vistas a diminuir o impacto ambiental das ocupações já consolidadas.

6. O Plano Municipal de Regularização Fundiária Sustentável em Áreas de Preservação Permanente de Curitiba

Com o objetivo de mostrar a importância dos instrumentos jurídicos que permitem a regularização fundiária em APP, apresenta-se a experiência da elaboração do Plano Municipal de Regularização Fundiária Sustentável em Áreas de Preservação Permanente de Curitiba⁷.

Para a elaboração do Plano foi realizado um diagnóstico a partir de informações gerais sobre o Município de Curitiba, com foco nas questões ambientais. Além disso, foram levantados os instrumentos normativos, os programas municipais nas áreas de ocupações

⁷ As informações expostas nesse ponto foram extraídas diretamente do Plano Municipal de Regularização Fundiária em Área de Proteção Permanente, disponível em: <<http://www.ippuc.org.br>>.

irregulares e os programas habitacionais voltados à população de baixa renda. As ocupações irregulares no Município foram caracterizadas por sub-bacias hidrográficas.

Esse estudo foi apresentado a diversos órgãos e instituições ligadas à urbanização e ao meio ambiente na cidade, bem como às comunidades envolvidas. A partir do levantamento dos problemas enfrentados para a regularização fundiária, foram propostos os princípios, diretrizes, objetivos e linhas de ação do Plano, além dos critérios de priorização das intervenções nas ocupações irregulares. Foi realizada audiência pública para apresentação e debate do Plano no dia 27 de junho de 2007. A partir dessas discussões, foi finalizado o texto base do Plano.

O documento resultante apresenta interessante histórico do processo de urbanização e das ocupações irregulares de Curitiba. Na década de 1970, tem início o processo de ocupação de bairros não limítrofes ao Centro, pois o custo da terra nesses locais era mais acessível. Esse processo de periferização atinge, inclusive, a Região Metropolitana de Curitiba (RMC), cuja ocupação territorial ocorreu de forma desordenada e em áreas impróprias para a urbanização – como as APP's. De acordo com levantamento realizado em 1974, em Curitiba havia 4.083 domicílios localizados em 35 ocupações irregulares.

De acordo o levantamento efetuado no Município em 2005, existem cerca de 13.136 domicílios nas áreas de ocupação irregular e do Programa PROLOCAR, sendo que esse número poderá ser ampliado quando forem realizados os levantamentos em campo previstos pelo Plano.

O objetivo geral do Plano em análise é viabilizar a regularização fundiária e a urbanização de áreas de ocupação irregular situadas em Áreas de Preservação Permanente, adequando-as aos parâmetros ambientais e garantindo sua sustentabilidade, atendidas as diretrizes gerais estabelecidas no Plano Diretor (Lei Municipal n. 11.266/04) e na Resolução nº 369/06 do CONAMA. Ressalte-se que esta resolução pode ser aplicada apenas às ocupações consolidadas até 10 de julho de 2001.

De acordo com os dados apresentados no Plano, 63% das áreas de ocupação irregular em Curitiba são atingidas por APP's, sendo que 98% delas foram ocupadas antes de 2001, 48% urbanizadas e 10% parcialmente urbanizadas; todas possuem densidade habitacional superior a 50 habitantes por hectare e a renda média varia entre 0 a 5 salários

mínimos. Esse cenário mostra a importância de se estabelecerem alternativas jurídicas para solucionar a questão das ocupações irregulares em Áreas de Preservação Permanente.

7. Considerações finais

A partir da análise empreendida nesse trabalho, pode-se perceber que o processo de urbanização das cidades brasileiras gerou um passivo ambiental e social muito grande. A atuação insuficiente do poder público para controle e preservação das APP's, o déficit habitacional crescente, a mercantilização do solo urbano e a desigualdade social das cidades são alguns dos fatores que “empurraram” milhares de pessoas para as áreas ambientalmente frágeis.

As ocupações irregulares em APP são uma realidade, como se infere dos dados apresentados em relação ao Município de Curitiba. Assim, é essencial que se discutam formas de solucionar tal questão, garantindo-se o direito à moradia dos ocupantes e buscando-se preservar, na maior medida possível, as áreas de preservação permanente.

Indene de dúvidas, portanto, que a Resolução nº 369/2006 do CONAMA e a Lei Federal n.º 11.977/2009, ao preverem a regularização fundiária sustentável em APP, representam importantes instrumentos jurídicos, antenados com a realidade urbana brasileira. O desafio que está posto é a efetivação dessas propostas, conciliando o direito à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Referências

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALVES, Carolina Caraíba Nazareth. *Direito à moradia: análise da situação no município de Curitiba à luz de indicadores sociais*. Dissertação (Mestrado em Direito das Relações Sociais) –Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010.

BRASIL. Secretaria Especial de Direitos Humanos. A realidade do país aos 60 anos da Declaração Universal. Brasília: SEDH, 2008.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes e LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). *Direito Ambiental Constitucional Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007.

CARVALHO, Celso Santos (org.); ROSSBACH, Anaclaudia (org.). *O Estatuto da Cidade: comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das cidades, 2010. 96p.

DUARTE, Marise Costa de Souza; SOBRINHA, Maria Dulce P. Bentes. *Fundamentos e instrumentos à ampliação da proteção às áreas especiais referentes aos direitos à moradia e ao meio ambiente: notas introdutórias*. In: SAULE JÚNIOR, Nelson et al. (org). *Anais do V Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico*. Porto Alegre: Magister, 2009.

FUTATA, Rosiane Time Pechutto. *Direito à cidade sustentável: análise à luz dos direitos à moradia e ao meio ambiente*. Monografia (Direito) – Faculdade de Direito do Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná., Curitiba, 2011.

RAMALHO, Ana Maria Filgueira; SILVA, Vera Lúcia de Orange Lins da Fonseca e. *Conflitos fundiários urbanos: o dilema do direito à moradia em áreas de preservação ambiental*. In: SAULE JÚNIOR, Nelson et al. (org). *Anais do V Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico*. Porto Alegre: Magister, 2009.

ROLNIK, Raquel. Moradia é mais que um objeto físico de quatro paredes. (Entrevista) In: *e-metropolis*, nº 5, ano 2, jun. 2011. Disponível em <<http://www.emetropolis.net/pt/edições-antteriores>> Acesso em: 3 mai. 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental: Estudos sobre a Constituição, os Direitos Fundamentais e a Proteção do Ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011