

AS REGULARIZAÇÕES FUNDIÁRIAS DE INTERESSE SOCIAL E DE INTERESSE ESPECÍFICO EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE SOB O ENFOQUE DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL*

Fabiana Carolo

INTRODUÇÃO

Ao longo do século passado cresceram os movimentos migratórios da população em direção às cidades à procura de trabalho e de melhores condições de vida, fixando-se, nos arredores dos grandes centros urbanos, em loteamentos sem qualquer tipo de planejamento, fato que culminou no aumento das ocupações irregulares e nos graves problemas a elas associados.

As ocupações irregulares se concentram predominantemente em Áreas de Proteção Permanente – APPs, locais ambientalmente sensíveis, que admitem apenas excepcionalmente as intervenções humanas e que podem sofrer danos irreversíveis em razão dessas ocupações humanas irregulares.

A precariedade da habitação brasileira é um dos problemas mais graves de nossa sociedade, devendo ser resgatado para que o país consiga reverter o quadro de exclusão socioeconômica e espacial e a degradação do meio ambiente.

A Constituição Federal de 1988 reconhece tanto o direito à moradia quanto o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direitos fundamentais do homem, assim esses direitos devem ser compatibilizados e harmonizados pelo Poder Público e pela sociedade, pois ambos embasam o princípio da função socioambiental da propriedade.

A regularização fundiária visa à melhoria das condições de vida dos moradores, a concessão da titulação da moradia aos seus ocupantes e a recuperação da qualidade ambiental do assentamento.

O marco regulatório específico da regularização fundiária foi consolidado com a publicação, no ano de 2009, da Lei nº 11.977, na qual o conceito de regularização fundiária está expresso em seu artigo 46: “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.”

* Monografia apresentada como requisito para conclusão do curso de pós-graduação *lato sensu* Ordem Jurídica e Ministério Público da FESMPDFT. Orientador: Prof. Paulo Afonso Cavichioli Carmona.

Nos capítulos III e IV da Lei nº 11.977/09, que tratam das regularizações fundiárias de interesse social e de interesse específico, há, em diversos dispositivos, referências, termos e comandos normativos provenientes de diplomas legais como o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001), o Código Florestal (Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965), e a Resolução Conama nº 369, de 28 de março de 2006.

Em uma análise preliminar desse recente diploma legal, verifica-se um grande entrosamento entre as normas de Direito Urbanístico e de Direito Ambiental, o que parece ser suficiente para atingir os objetivos da regularização fundiária supramencionados.

Tal fato mostra que houve uma preocupação do legislador em deixar a Lei nº 11.977/09 alinhavada com o extenso arcabouço jurídico pátrio urbanístico e ambiental, no sentido inclusive de possibilitar o próprio atendimento aos preceitos do desenvolvimento sustentável.

O desenvolvimento sustentável, por sua vez, foi definido, segundo o Relatório Brundtland, como o desenvolvimento que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazer as suas próprias necessidades, e significa possibilitar que as pessoas, agora e no futuro, atinjam um nível satisfatório de desenvolvimento social e econômico e de realização humana e cultural, fazendo, ao mesmo tempo, um uso razoável dos recursos da terra e preservando as espécies e os habitats naturais.

A abordagem conjunta da regularização fundiária, nos moldes da Lei nº 11.977, e do desenvolvimento sustentável é algo incipiente, a ser construído por meio da análise do amplo arcabouço jurídico e da pesquisa na doutrina urbanística e ambiental.

Portanto, como a finalidade deste trabalho é verificar se a implementação da aludida regularização em APPs atenderá aos preceitos de desenvolvimento sustentável, faz-se necessária uma análise holística da doutrina pátria, do extenso arcabouço jurídico urbanístico e ambiental em frente da complexa definição do desenvolvimento sustentável, para verificar se há ou não o atendimento dos preceitos do desenvolvimento sustentável na implementação da regularização fundiária de assentamentos urbanos em APPs.

1 O DIREITO À MORADIA, O DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO E AS OCUPAÇÕES IRREGULARES

O direito à moradia, assegurado no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, é considerado um direito social fundamental.

O espectro desse direito social fundamental vai além da faculdade de ocupar uma habitação com *animus* definitivo, exige-se também que essa habitação tenha dimensões razoáveis para acomodar a família e condições de infraestrutura que permitam a ela viver com dignidade, uma vez que a condição de moradia satisfatória é um pressuposto para a dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (Constituição Federal de 1988, art. 1º, inciso III).

Contudo, em nosso país, o custo para ter acesso a uma moradia é alto, em especial, por haver ainda uma população com poucos recursos para a própria sobrevivência.

No decorrer do século XX, cresceram os movimentos migratórios da população em direção às cidades à procura de trabalho e de melhores condições de vida, fixando-se, nos arredores dos grandes centros urbanos, em loteamentos sem qualquer tipo de planejamento, fato que culminou no aumento das ocupações irregulares e nos graves problemas a elas associados.

A precariedade da habitação brasileira é um dos mais graves problemas de nossa sociedade.

As ocupações irregulares que podem ser consideradas ilegais – pois, em regra, contrariam as leis e as regras urbanísticas, ambientais, de propriedade e de planejamento das cidades e contam com a contínua omissão do Poder Público – se concentram predominantemente em Áreas de Proteção Permanente – APPs, tais como morros e encostas, ao longo de rios ou qualquer curso d'água, em nascentes, mangues, restingas, sendo locais ambientalmente sensíveis, com a função 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, que podem sofrer danos irreversíveis em razão dessas ocupações humanas irregulares.¹

A ilegalidade dessas ocupações deriva basicamente de duas fontes: da falta de alternativa de habitação da população de baixa renda, seja pela dificuldade, seja pela impossibilidade de aquisição da terra legal, e da incapacidade do Poder Público em resolver o déficit habitacional que historicamente assola esse país.

As ocupações de baixa renda se caracterizam basicamente pela falta de infraestrutura (equipamentos e serviços públicos essenciais) e também pela ocupação desordenada de terrenos, sejam eles públicos, sejam privados, sejam os sem utilização, que não despertam interesse do setor imobiliário ou que geralmente são inadequados ao parcelamento, dadas as restrições ambientais ou urbanísticas.

No entendimento de Vanêsa Prestes,

as ocupações irregulares, portanto, não são um problema de direito individual entre o ocupante e o Poder Público, mas decorrem de um passivo socioambiental que as cidades precisam enfrentar; tanto no que diz respeito à necessidade de implementar a regularização fundiária como política pública, nas suas três dimensões –

¹ O governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral (PMDB), afirmou nesta terça-feira (6) que a chuva que matou pelo menos 77 pessoas em todo o Estado foi agravada por ocupações irregulares, às quais prometeu combater mais duramente. Ele voltou a defender medidas polêmicas, como a construção de muros em torno de favelas. “Quando dissemos que construiríamos um muro na favela da Rocinha, íamos garantir a vida das pessoas. Não é possível a construção irregular continuar. Se você pegar essas pessoas que morreram, quase todas estavam em áreas de risco.” Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/2010/04/06/cabral-culpa-ocupacao-irregular-de-favelas-por-tragedia-que-matou-50-no-rj.htm>>. Acesso em: 06 abr. 2010.

urbanística, jurídica e registrária –, quanto à importância de se criar um mercado que produza habitação popular regular que a população de baixa renda tenha condições de adquirir.²

De fato as ocupações irregulares não são apenas um fenômeno brasileiro, mas ocorrem em escala mundial, e as nações perceberam que o atual modelo civilizatório é incompatível com a conservação dos bens ambientais e que o desenvolvimento econômico não se pode pautar pelo infinito de seu crescimento, justamente por encontrar-se limitado pela latente finitude dos recursos naturais em nosso planeta.

E, por estar diante dessa realidade, é que em 1996, em Conferência realizada pela Organização das Nações Unidas – ONU, na cidade de Istambul, na Turquia, diversos países, entre eles o Brasil, tornaram-se signatários da Agenda Habitat, na qual se comprometeram a implementar, monitorar e avaliar os resultados do plano global de ações nas cidades.

Nesse contexto, há dois momentos históricos marcantes na reflexão dos problemas ambientais nas grandes cidades, como as conferências internacionais Eco 92, realizada no Rio de Janeiro, e a Habitat II, realizada em Istambul, em 1996. A Eco 92, com a Agenda 21, consolidou o conceito de desenvolvimento sustentável, o qual, se aplicado nas cidades de forma efetiva, resultaria na diminuição da pobreza e da degradação ambiental produzida pelos países subdesenvolvidos e na cessação do modo de consumo desenfreado dos países desenvolvidos, que também contribuem para a degradação ambiental. Já a Agenda Habitat tem por objetivo redefinir os espaços urbanos por meio de assentamentos, com planejamento ambiental, nos moldes do desenvolvimento sustentável.

Portanto, os instrumentos Agenda 21 e Agenda Habitat serviriam para implementação de assentamentos humanos sustentáveis de forma a concretizar as denominadas cidades sustentáveis, as quais visam à geração de trabalho e renda para a população excluída, à inclusão social dessa população e à conservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado nas cidades, com a finalidade de proporcionar o bem-estar social de seus habitantes.

Em nosso país, a mesma Carta Magna que considera o direito à moradia como um direito social fundamental, também reconhece, em seu artigo 225, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e sadio como um direito fundamental, pois este é uma extensão do direito à vida, assegurado a todos no artigo 5º, *caput*, de nossa Constituição.

Assim, tanto o direito individual à moradia das pessoas que habitam nesses locais há anos, quanto o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado devem ser compatibilizados e harmonizados pelo Poder Público e pela sociedade, pois ambos embasam o princípio da função socioambiental da propriedade.

² PRESTES, Vanêsa Buzelato (Org.). Municípios e meio ambiente: a necessidade de uma gestão urbano-ambiental. In: *Temas de direito urbano-ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p. 45/46.

2 O PAPEL DO MUNICÍPIO NA GESTÃO URBANO-AMBIENTAL, A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE, O PLANO DIRETOR DOS MUNICÍPIOS E A PARTICIPAÇÃO POPULAR

Com a Constituição Federal de 1988, os Municípios passaram a ter competência para legislar³ sobre quaisquer assuntos de interesse local (artigo 30, incisos I e II), incluindo o meio ambiente, e também passaram a compartilhar com a União, os Estados e o Distrito Federal a competência⁴ para proteger o meio ambiente (artigo 23, incisos VI e VII).

No tocante à gestão urbana, a CF/88 previu no inciso VIII do artigo 30 que compete aos Municípios promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; e no artigo 182 que cabe aos Municípios executar a política de desenvolvimento urbano por meio do plano diretor a ser aprovado pelas respectivas Câmaras Municipais.

A propriedade e/ou a posse de uma área urbana e sua forma de utilização interferem diretamente na qualidade do meio ambiente, pois pressupõem a presença do homem. O meio ambiente urbano não se limita ao conceito de meio ambiente natural, na medida em que está inserido no processo de urbanização, que engloba a implantação de infraestrutura e serviços diversos para atender às demandas crescentes e cada vez mais exigentes dos cidadãos. Tal fato acarreta repercussões sociais em termos de desigualdades entre as diversas camadas sociais que compõem uma cidade e impactos econômicos nestas, tornando o próprio espaço urbano ambientalmente desequilibrado.

Nesse cenário, é o Município que diretamente irá compatibilizar o direito individual à moradia das pessoas que habitam as urbes e o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, mediante a execução da política do desenvolvimento urbano ambientalmente sustentável, nos moldes do Estatuto da Cidade e da legislação ambiental. Essa política visa implementar o desenvolvimento das funções sociais da cidade, o bem-estar de seus habitantes e a conservação do meio ambiente e do equilíbrio ecológico.

As diretrizes que devem nortear os Municípios na execução da política de desenvolvimento urbano nas cidades são, em suma, as seguintes: a) garantia do direito a cidades sustentáveis para as presentes e as futuras gerações; b) gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, na execução e no acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; c) planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento

³ A competência legislativa cabe ao Poder Legislativo e diz respeito à faculdade para legislar a respeito dos temas de interesse da coletividade.

⁴ A competência administrativa cabe ao Poder Executivo e diz respeito à faculdade para atuar com base no poder de polícia.

urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; d) ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar a deterioração das áreas urbanizadas e a poluição e a degradação ambiental; e) justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; f) proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído e 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. (sublinhas nossas)

Portanto, em vista da importância do meio ambiente, especialmente nas grandes cidades onde a qualidade de vida a cada dia piora, urge que o Município assuma seu papel de executor da política de desenvolvimento urbano para implementar os planejamentos e os projetos para regularização fundiária sustentável para incluir grande parte da população excluída na esfera da cidade legal.

Nesse contexto, a Constituição de 1988 garante o direito de propriedade àquele que cumprir sua função social, seja da propriedade urbana (artigo 182, §§2º e 4º) ou da rural (artigo 186). No tocante à primeira, a CF dispõe que: “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação das cidades expressas no plano diretor.”

Na visão de Paulo de Bessa Antunes:

o instrumento jurídico mais importante para a vida das cidades é o Plano Diretor, pois é dele que se originam todas as diretrizes e normativas para a adequada ocupação do solo urbano. É segundo o atendimento das normas expressas do Plano Diretor que se pode avaliar se a propriedade urbana está, ou não, cumprindo com sua função social tal qual determinado pela Lei Fundamental da República.⁵

Em linhas gerais, o proprietário que detém os poderes de usar, gozar e dispor de seu bem encontrará limites no exercício desses direitos para atender à função social de sua propriedade, visto que os interesses da coletividade – os quais sempre objetivam proteger o meio ambiente e melhorar a qualidade de vida – se sobrepõem aos de seus membros.

Para Paulo Carmona, o princípio da função social da cidade sustenta e respalda o princípio da função social da propriedade, pois, mais que a propriedade, a cidade deve existir e servir a seus habitantes. Nos dizeres do autor:

a função social da cidade, princípio consagrado no Texto Constitucional (artigo 182, *caput*), traduz a ideia fundamental de que a cidade é de todos, ou seja, que essas funções básicas devem ser

⁵ ANTUNES. Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 11. ed. (amplamente reformulada), Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 318.

possibilitadas a cada um dos cidadãos com a finalidade de construir uma sociedade justa, erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais, enfim, promover o bem de todos (artigo 3º da CF).⁶

Em caso de descumprimento da função social da propriedade por seu proprietário, o artigo 182, §4º, da CF/88 determina que o Poder Público Municipal exija, mediante lei específica para a área incluída no plano diretor, que o proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado promova seu adequado aproveitamento, sob pena das seguintes sanções: parcelamento ou edificação compulsórios; imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. Tais sanções são sucessivas, devendo ser aplicadas uma após outra, nos termos da lei.

Nesse âmbito, destaca-se o plano diretor – elaborado obrigatoriamente pelos Municípios com mais de 20 mil habitantes – como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e responsável pela definição de exigências de ordenação, as quais deverão ser atendidas no cumprimento da função social da propriedade pelo proprietário.

Em síntese, o plano diretor é um instrumento pelo qual os Municípios determinam quando, como e onde edificar e/ou utilizar o imóvel pelo proprietário em atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas (artigo 39 do Estatuto da Cidade). O plano deve ser elaborado de forma participativa (§4º, artigo 40, do Estatuto da Cidade), ser integrante do processo de planejamento municipal, englobar todo o território do Município e ser revisto a cada 10 anos (§§1º a 3º, artigo 40, do Estatuto da Cidade), e, por fim, o plano diretor deve ser aprovado por lei.

Para Vanêsa Prestes,

o disposto no artigo 182 combinado com o artigo 225, ambos da Constituição Federal, exigindo dos Municípios a elaboração do Plano Diretor e introduzindo o conceito de meio ambiente como bem jurídico de natureza difusa, sendo que o Poder Público, juntamente com a coletividade, tem o dever de defendê-lo. Isso exige dos Municípios papel ativo e operante.⁷

⁶ CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *O consórcio imobiliário como instrumento de intervenção urbanística*. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 57/58.

⁷ PRESTES, Vanêsa Buzelato (Org.). *Municípios e meio ambiente: a necessidade de uma gestão urbano-ambiental*. In: *Temas de direito urbano-ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, p. 35.

Portanto, no planejamento urbano dos Municípios, em especial no plano diretor, devem estar presentes, entre outros, os princípios do desenvolvimento sustentável e da participação popular. A inclusão do desenvolvimento sustentável no planejamento e no desenvolvimento urbanos significa compatibilizar o previsto nos artigos 182 e 225, ambos da CF/88, sendo este o fundamento do direito de todos à cidade sustentável.

Mas esse processo somente será legitimado em um Estado Democrático de Direito, como é o Brasil, se houver a efetiva participação popular. Para que isso ocorra, não basta haver comandos legais autorizando ou incitando a participação popular como há em diversos dispositivos no Estatuto da Cidade, como, por exemplo, o artigo 2º, inciso II, que dispõe que uma das diretrizes gerais da política urbana é a gestão democrática por meio da participação popular na formulação, na execução e no acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; ou o §4º, artigo 4º, que prevê que os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão, no processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação: I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; II – a publicidade dos documentos e das informações produzidas; III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e às informações produzidas.

Para Maria Luiza Granziera,

se a população não se mobiliza, exigindo o espaço legalmente assegurado para negociação, os planos diretores deixam de cumprir seu papel. Além disso, mesmo com normas legais completas, há ações eleitoreiras por parte do poder público fazendo “vista grossa” para a ocupação ilegal, em áreas de risco, propiciando acidentes graves em inundações e deslizamentos de terra. Esse é outro grande problema da sustentabilidade das cidades.⁸

A efetiva participação popular consiste em construir uma estrutura educacional e cultural, ou seja, uma sociedade organizada e participativa, que possua cultura de discutir, de inteirar-se e refletir sobre questões que envolvam o desenvolvimento urbano, o meio ambiente, sua qualidade de vida e o bem-estar nas cidades.

Em nosso país, há dois grandes gargalos que dificultam a participação popular da sociedade: um ocorre pelo fato de a elaboração de planos, metas e definições no âmbito de desenvolvimento urbano e na preservação do meio ambiente ser realizada pelos governantes sem a direta participação ou o conhecimento da população, sendo a construção de políticas públicas, que a afetarão diretamente, realizada sem sua participação; o outro

⁸ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Meio ambiente urbano, regularização fundiária e sustentabilidade. Disponível em: <www.ibdu.org.br/imagens/meioambienteurbanoregularizacaofundiaria.pdf> Acesso em: 06 abr. 2010.

gargalo é a precariedade e/ou a ausência de base educacional e cultural da população devido à negligência do Estado, pois uma sociedade participativa e organizada é respaldada na educação e na conscientização, ações ainda muito incipientes no Brasil.

Assim, por uma razão ou por outra, a sociedade não faz parte desse processo e não se sente comprometida a cumpri-lo, pois não houve internalização, conscientização ou qualquer envolvimento real por parte da população.

O comando de cima para baixo já mostrou sua ineficiência no atendimento dos anseios da sociedade, e somente a participação efetiva e consciente da população é capaz de romper esse paradigma.

A sociedade precisa sentir-se parte do planejamento urbano e da gestão ambiental municipal, definindo suas prioridades, suas reais necessidades. É preciso capacitar nossa população para que ela possa, com discernimento, opinar e ser ouvida. Nesse contexto, é essencial que o Poder Público passe a disponibilizar dados, informações, estudos à população com o propósito de disseminação de uma nova cultura urbana – democrática, incluyente, redistributiva e, sobretudo, sustentável –, pautada pelas ações de sensibilização, mobilização e divulgação, para fins de qualificação do processo de tomada de decisão.

A participação efetiva da sociedade leva à tomada de melhor decisão, pois há uma comunicação aprimorada, mais equilíbrio entre os diversos pontos de vista, o aumento de confiança entre os envolvidos e uma tendência à redução de conflitos, o que levará à legitimidade do processo de decisão e à sua aceitação pelos usuários e pela sociedade. Se o processo de decisão é considerado legítimo e correto pelos atores mencionados, consequentemente a oposição ao processo estará reduzida.

No Brasil, ao longo das últimas décadas, constata-se que os programas de regularização fundiária de favelas têm sido mais sistemáticos e consistentes do que os programas de regularização de loteamentos irregulares, justamente por existir uma maior mobilização social dos moradores de favelas, que clamam pelo reconhecimento de seus direitos (terem um lugar mais adequado no espaço da cidade) e pela urbanização das favelas.

A conscientização de cidadania dos favelados e sua mobilização social enfatizam sua participação no planejamento urbano em cidades como Belo Horizonte (Movimento Pró-Favela), Porto Alegre, Recife e outras cidades, fazendo com que as políticas públicas nas favelas tenham evoluído ao longo dos últimos anos.⁹

Portanto, para garantir o exercício do direito à cidade sustentável, Nelson Saule Júnior entende que:

⁹ Para um aprofundamento sobre a regularização fundiária em favelas veja Edésio Fernandes. Perspectivas para renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. Disponível em: <www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/biblioteca/regularizacao-fundiaria/publicacoes-institucionais-1/kit-regularizacao-fundiaria/livro-regularizacao-fundiaria-plena-referencias-conceituais/miolo_livro.pdf> Acesso em: 05 abr. 2010.

a política de desenvolvimento urbano, que não tiver como prioridade atender às necessidades essenciais da população pobre das cidades, estará em pleno conflito com as normas constitucionais norteadoras da política urbana, com o sistema internacional de proteção dos direitos humanos, em especial com o princípio do desenvolvimento sustentável.¹⁰

3 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL E A LEI Nº 11.977, DE 7 DE JULHO DE 2009

Embora não exista, segundo Raquel Ronik, uma apreciação segura do número total de famílias e domicílios instalados em favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares, loteamentos clandestinos e outras formas de assentamentos marcados por alguma forma de irregularidade administrativa e patrimonial, é possível afirmar que o fenômeno está presente na maior parte da rede urbana brasileira. Assim,

a pesquisa Perfil Municipal (munic-IBGE 2000) revela a presença de assentamentos irregulares em quase 100% das cidades com mais de 500 mil habitantes, 80% das cidades entre 100 mil e 500 mil. Até nos Municípios com menos de 20 mil habitantes, os assentamentos informais aparecem em mais de 30% dos casos. Estimativas realizadas pelo Ministério das Cidades, a partir de cruzamentos de dados censitários, indicam que mais de 12 milhões de domicílios, habitados por famílias com renda mensal de até cinco salários mínimos, se encontram nessa condição.¹¹

É incontestável, em nosso país, que milhões de famílias de baixa renda que vivem nas cidades de forma irregular não fizeram isso por escolha, mas talvez por ter sido a única opção oferecida a elas. Tal realidade precisa ser modificada, uma vez que foi uma escolha da nossa própria sociedade de viver, em sua grande maioria (80% da população), em cidades.

Segundo o urbanista Edésio Fernandes,

ao longo do processo de urbanização intensiva, mercados de terras especulativos, sistemas políticos clientelistas e regimes jurídicos elitistas não têm oferecido condições suficientes, adequadas e acessíveis à terra urbana e à moradia, para os grupos sociais mais pobres, assim provocando a ocupação irregular e inadequada do

¹⁰ SAULE JÚNIOR, Nelson. *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro, ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1997, p. 49.

¹¹ ROLNIK, Raquel. Apresentação Geral – Curso à distância em regularização fundiária de assentamentos informais urbanos. p. 6. In: *Regularização Fundiária Plena – Referências Conceituais*. Disponível em: <www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/biblioteca/regularizacao-fundiaria/publicacoes-institucionais-1/kit-regularizacao-fundiaria/livro-regularizacao-fundiaria-plena-referencias-conceituais/miolo_livro.pdf> Acesso em: 05 abr. 2010.

meio ambiente urbano. Nos últimos anos, os loteamentos irregulares, ocupações informais e favelas têm se assentado justamente nas áreas ambientalmente mais frágeis, muitas delas protegidas por lei, com fortes restrições ao seu uso, pelo menos nominalmente – e consequentemente desprezadas pelo mercado imobiliário formal.¹²

É necessária a vontade política do Estado associada à existência de diplomas legais sobre regularização fundiária, e tudo isso aliado a um esforço de toda a sociedade para incorporar essa população excluída à cidade legal. Isso não ocorrerá somente pelo reconhecimento formal da posse do terreno ou pela implantação da infraestrutura e de equipamentos urbanos que permitam adequar o assentamento aos padrões urbanísticos ambientais do restante do Município, mas também pela plena e eficaz inserção desses moradores excluídos à cidade.

A questão sobre a regularização fundiária vinha sendo deixada de lado por anos a fio pelo Poder Público. Apenas algumas leis esparsas se referiram a esse assunto de forma parcial, como a Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004, ao prever, em seu § 15, artigo 213, a gratuidade do primeiro registro dos títulos advindos de processos de regularização fundiária implementados pelo Poder Público, e a Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007, ao estabelecer procedimentos que agilizam e democratizam o processo de regularização fundiária em terras da União e viabilizam a destinação de imóveis federais ociosos para os programas de habitação de interesse social.

No âmbito do Governo Federal, somente em 2003, com a criação do Ministério das Cidades, foi instituída uma política nacional (pelo menos no papel) de regularização fundiária em áreas urbanas concretizada com o Programa Papel Passado,¹³ coordenado pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos – SNPU. O Programa visa apoiar Estados, Municípios, entidades da administração pública indireta, associações civis sem fins lucrativos e defensorias públicas na promoção da regularização fundiária sustentável de assentamentos informais em áreas urbanas. Esse apoio se dá por meio da aplicação de recursos financeiros do Orçamento Geral da União e pela transferência, a Municípios ou Estados, de imóveis pertencentes a órgãos do governo federal, com o objetivo de se proceder à regularização da posse em favor dos moradores.

¹² FERNANDES, Edésio. Regularização de assentamentos informais: O grande desafio dos Municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. p. 20/21. Disponível em: <www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/biblioteca/regularizacao-fundiaria/publicacoes-institucionais-1/kit-regularizacao-fundiaria/livro-regularizacao-fundiaria-plena-referencias-conceituais/miolo_livro.pdf> Acesso em: 05 abr. 2010.

¹³ Nos anos de 2004 a 2006, foram destinados R\$ 30 milhões do Orçamento Geral da União para Municípios, Estados, Defensorias Públicas e entidades da sociedade civil desenvolverem ações de regularização fundiária em 592 assentamentos (100 Municípios em 23 Estados). O acesso a esses recursos se dá por meio de processo de consulta pública, em que a seleção dos proponentes beneficiados ocorre a partir de critérios que levam em conta a magnitude do problema, o número de famílias beneficiadas, o processo de gestão democrática implementado no Município, a capacidade do proponente em levar adiante o processo de regularização e o nível de urbanização do assentamento a ser beneficiado. p. 14. In: *Regularização Fundiária Plena – Referências Conceituais*. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/biblioteca/regularizacao-fundiaria/publicacoes-institucionais-1/kit-regularizacao-fundiaria/livro-regularizacao-fundiaria-plena-referencias-conceituais/miolo_livro.pdf/view> Acesso em: 06 abr. 2010.

Na acertada visão de Edésio Fernandes,

os programas de regularização têm uma natureza essencialmente curativa e não podem ser dissociados de um conjunto mais amplo de políticas públicas, diretrizes de planejamento e estratégias de gestão urbana destinadas a reverter o atual padrão excludente de crescimento urbano. Entende-se, assim, que as políticas de regularização fundiária não podem ser formuladas de maneira isolada. Elas necessitam ser combinadas com outras políticas públicas preventivas, para quebrar o ciclo de exclusão que gera a informalidade. Isso requer intervenção direta e investimento público, sobretudo por parte dos Municípios, para produzir opções de moradia, democratizar o acesso à terra e promover uma reforma urbana ampla.¹⁴

Desde o ano de 2000 está em tramitação no Congresso Nacional, o Projeto de Lei nº 3.057/2000, que estabelece normas gerais disciplinadoras do parcelamento do solo para fins urbanos e da regularização fundiária sustentável de áreas urbanas, autodenominando-se como Lei de Responsabilidade Territorial Urbana.

Trata-se de um extenso projeto de lei com 139 artigos, cujo foco primordial é o parcelamento do solo para fins urbanos, inclusive com a previsão de revogação da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (Lei vigente de Parcelamento do Solo), entretanto, há dispositivos sobre regularização fundiária sustentável em áreas urbanas em seu Título III, o qual dispõe sobre regularização fundiária de interesse social e de interesse específico.

De fato, a regularização fundiária somente foi regulamentada no Brasil em julho de 2009 pela Lei nº 11.977, proveniente da conversão da Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009. Na verdade, a regularização fundiária “pegou carona” com o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, o qual foi primordialmente tratado na referida lei.

A referida Medida Provisória foi elaborada no cenário da crise financeira mundial visando mitigar seus impactos negativos sobre a atividade econômica, a renda e o nível de emprego no país, mediante a adoção de medidas anticíclicas a curto prazo, como o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, o qual visa facilitar o acesso à moradia própria para as famílias de baixa renda, mediante um mecanismo que reduza o risco de crédito associado às operações de financiamento habitacional, incentive o retorno dos empréstimos e viabilize a continuidade dos investimentos, principalmente no setor da construção civil, grande gerador de emprego e renda às camadas de menor poder aquisitivo.

¹⁴ FERNANDES, Edésio. Regularização de assentamentos informais: O grande desafio dos Municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. P. 24. Disponível em: <www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/biblioteca/regularizacao-fundiaria/publicacoes-institucionais-1/kit-regularizacao-fundiaria/livro-regularizacao-fundiaria-plena-referencias-conceituais/miolo_livro.pdf> Acesso em: 06 abr. 2010.

Além do Programa Minha Casa, Minha Vida, a Medida Provisória nº 459/09, hoje Lei nº 11.977/09,¹⁵ foi fortemente influenciada pelo Projeto de Lei nº 3.057/2000, que, em seu Capítulo III, dispôs sobre a regularização fundiária de assentamentos urbanos, a qual, segundo a Mensagem nº 183 da Medida Provisória nº 459/09, é considerada uma forma de preencher a lacuna legal que existia sobre o assunto, pois dava margem a interpretações dúbias e conflitantes da legislação existente, que trata de modo indireto e superficial a questão, trazendo grandes prejuízos àqueles que seriam os beneficiários diretos das ações de regularização, portanto, a finalidade dessa Medida Provisória é estabelecer o arcabouço legal necessário para tornar mais efetivo e célere o rito da regularização fundiária urbana.

Em que pese o Projeto de Lei nº 3.057/2000 ter influenciado consideravelmente o capítulo sobre regularização fundiária da Lei nº 11.977/2009, o legislador perdeu a oportunidade de inserir importantes comandos legais provenientes desse Projeto de Lei na referida lei, como os seguintes:

1. o PL nº 3.057/2000 refere-se à regularização fundiária sustentável, enquanto a Lei nº 11.977/2009 se limita a chamá-la de regularização fundiária;
2. o PL nº 3.057/2000 define a “gestão plena” na regularização fundiária (artigo 2º, inciso XXIII) como a condição do Município que reúna simultaneamente os seguintes requisitos: a) Plano Diretor, independentemente do número de habitantes; b) órgãos colegiados de controle social nas áreas de política urbana e ambiental, assegurada a participação da sociedade civil na sua composição; e c) órgãos executivos específicos nas áreas de política urbana e ambiental, ou integração com associações ou consórcios intermunicipais para o planejamento, a gestão e a fiscalização nas referidas áreas. Já a Lei nº 11.977/2009 não previu a gestão plena dos Municípios na regularização fundiária;
3. o PL nº 3.057/2000 previu em seu inciso III, artigo 81, que a regularização fundiária sustentável terá como uma de suas diretrizes o controle e a fiscalização, visando evitar novas ocupações, ou seja, isso é essencial no combate às novas ocupações irregulares. A Lei nº 11.977/2009 foi omissa nesse ponto;

¹⁵ A Lei nº 11.977/09 é composta por 4 (quatro) capítulos: Capítulo I – Do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV; Capítulo II – Do Registro Eletrônico e das Custas e Emolumentos; Capítulo III – Da Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos; e Capítulo IV- Das Disposições Finais.

4. O artigo 82 do PL nº 3.057/2000 determina que o Município deverá elaborar lei na qual disciplinará como será realizada a regularização fundiária sustentável. Já a Lei nº 11.977/09, em seu artigo 49 e parágrafo único, dispõe que o Município poderá dispor sobre o procedimento de regularização fundiária em seu território, mas a ausência dessa regulamentação não obstará a implementação da regularização fundiária;

5. o PL nº 3.057/2000 dedicou um capítulo às infrações penais, administrativas e civis referentes ao parcelamento do solo e à regularização fundiária sustentável. Destacam-se os artigos 105 (expedir: I – licença integrada sem a observância das disposições desta Lei ou em desacordo com as normas urbanísticas ou ambientais. Pena – reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa.); e 111 (sem prejuízo da aplicação de outras sanções cabíveis, o agente público deve ser responsabilizado administrativamente, na forma da lei, quando estimular, permitir ou omitir-se em relação a: I – *omissis*; II – ocupações informais ou irregulares do solo urbano ou rural.). A Lei nº 11.977/2009 também foi omissa nesse ponto.

Na prática, a regularização fundiária vinha sendo tratada apenas como a regularização da titularidade do terreno ou da área ocupada, isto é, o enfoque era dado apenas para a questão da legitimidade da posse. A mera distribuição de títulos, no entanto, sem a devida urbanização – implementação de obras de infraestrutura urbana e prestação de serviços públicos –, apenas contribuiu para o avanço da precariedade em que vivem as populações dessas habitações informais e a degradação contínua do meio ambiente.

No acertado entendimento de Vânesca Prestes,

a regularização fundiária é um enorme passivo socioambiental que precisa ser enfrentado. A irregularidade urbana expressada pelas ocupações irregulares, pelos loteamentos clandestinos realizados à margem da lei, pelos assentamentos autoproduzidos que não respeitam regras e limites físico-territoriais, mas se configuram a partir do local e da organização dos próprios ocupantes, constitui-se uma realidade das cidades brasileiras.¹⁶

Nos termos do artigo 46 da Lei nº 11.977/09, regularização fundiária é um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais. Esse instrumento de intervenção urbanística tem essencialmente duas finalidades: regularizar os assentamentos irregulares e conceder a titulação da moradia aos seus ocupantes.

¹⁶ PRESTES, Vanêsa Buzelato (Org.). Municípios e meio ambiente: a necessidade de uma gestão urbano-ambiental. In: *Temas de direito urbano-ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, p. 44-45.

De acordo com a Lei nº 11.977/09, os objetivos da regularização fundiária são: 1) garantir o direito social à moradia; 2) garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana; e 3) garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A referida lei, em seu Capítulo III, dispôs tanto sobre a regularização fundiária de interesse social, quanto à de interesse específico.

Anteriormente, no Estatuto da Cidade, a regularização fundiária de interesse social – áreas ocupadas por população de baixa renda – foi colocada como uma das diretrizes gerais a guiar a aplicação da política urbana, nos termos do inc. XIV, art. 2º, do referido Estatuto, assim como foi definida como um dos instrumentos de intervenção urbanística, de acordo com a alínea “q”, inciso V, art. 4º do mesmo Estatuto.

Atualmente, a própria Lei nº 11.977 inseriu um novo instrumento de intervenção urbanística no Estatuto da Cidade, que se denomina demarcação urbanística para fins de regularização fundiária (alínea “t”, inciso V, art. 4º, do Estatuto da Cidade).

3.1 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL E DE INTERESSE ESPECÍFICO E AS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE – APP

Em linhas gerais, a regularização fundiária de interesse social visa à proteção do direito constitucional de moradia para famílias de baixa renda que não tiveram condições de acesso aos mercados habitacionais formais, sendo lançadas a solucionar sua necessidade de moradia de forma irregular, invariavelmente em áreas de preservação ambiental. O artigo 47, inciso VII, alíneas “a”, “b”, e “c”, da Lei nº 11.977/09 enumera os casos de regularização fundiária de interesse social, como os assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos:

- a) em que tenham sido preenchidos os requisitos para usucapião ou concessão de uso especial para fins de moradia;
- b) de imóveis situados em ZEIS; ou
- c) de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social;

Já a regularização fundiária de interesse específico diz respeito às ocupações irregulares urbanas envolvendo grupos privilegiados – de classes média e alta, que habitam loteamentos fechados e condomínios urbanísticos localizados, muitas vezes, em APPs ou os casos de ocupações e parcelamentos de terras públicas, como os falsos “condomínios” localizados no Distrito Federal e em outras cidades do Brasil, com grande incidência de especulação imobiliária.

Portanto, em que pese a regularização de interesse específico não apresentar o caráter social existente na regularização fundiária de interesse social, a primeira interessa

igualmente ao Poder Público no sentido de organizar e viabilizar a aplicação de políticas de desenvolvimento urbano nas cidades.

Nesse contexto, a Lei nº 11.977/09 definiu para a regularização de interesse específico as seguintes facetas:

- a) é aquela quando não estiver caracterizado o interesse social (inciso VIII, art. 47);
- b) não foi contemplada no rol dos princípios adotados pela referida lei, nos termos de seu artigo 48;¹⁷
- c) nela há maior rigor quanto aos institutos aplicáveis e às exigências da legislação urbanística e ambiental, nos termos dos artigos 61 a 63 do aludido diploma legal.

Já foi mencionado que as ocupações irregulares urbanas tanto podem ser de famílias de baixa renda quanto de grupos socialmente privilegiados, estando eles, em sua maioria, localizados em APPs. Esse cenário, de abrangência nacional, vai desde as favelas localizadas em morros em cidades como Rio de Janeiro, Belo Horizonte, São Paulo, até as ocupações de valiosas mansões nas margens do Lago do Paranoá, região conhecida como Lagos Norte e Sul de Brasília, nossa capital federal.

A Lei nº 11.977/09 prevê, em seus artigos 53 e 54, que a regularização fundiária de interesse social em APPs depende da análise e da aprovação pelo Município do projeto de regularização fundiária do artigo 51,¹⁸ sendo que essa aprovação corresponde ao licenciamento ambiental e urbanístico do referido projeto, desde que o Município tenha Conselho de Meio Ambiente e órgão ambiental capacitado.

No tocante à regularização fundiária de interesse específico, a Lei nº 11.977/09 determina que esta também dependa da análise e da aprovação do projeto de que trata o art. 51 pela autoridade licenciadora, que poderá exigir contrapartida e compensações urbanísticas e ambientais, na forma da legislação vigente; bem como a emissão das respectivas licenças urbanística e ambiental.

¹⁷ Art. 48. Respeitadas as diretrizes gerais da política urbana estabelecidas na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, a regularização fundiária observará os seguintes princípios: I – ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental; II – articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda; III – participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização; IV – estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; e V – concessão do título preferencialmente para a mulher.

¹⁸ Art. 51. O projeto de regularização fundiária deverá definir, no mínimo, os seguintes elementos: I – as áreas ou lotes a serem regularizados e, se houver necessidade, as edificações que serão relocadas; II – as vias de circulação existentes ou projetadas e, se possível, as outras áreas destinadas a uso público; III – as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei; IV – as condições para promover a segurança da população em situações de risco; e V – as medidas previstas para adequação da infraestrutura básica.

O § 1º do artigo 61 da Lei nº 11.977/09 dispõe que o projeto do artigo 51 deverá observar as restrições à ocupação de Áreas de Preservação Permanente e as demais disposições previstas na legislação ambiental. Portanto, como as regularizações fundiárias de interesse social e de interesse específico dependem da aprovação do projeto do art. 51 da Lei nº 11.977/09, ambas deverão observar todas as restrições e as determinações sobre as ocupações em APPs dispostas na legislação ambiental.

Nesse diapasão, o Código Florestal excepcionalmente¹⁹ autorizou a intervenção ou a supressão de vegetação em área de preservação permanente somente para execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou de interesse social.

Há condições preestabelecidas nos parágrafos do artigo 4º do Código Florestal para a supressão de vegetação em APP por utilidade pública ou por interesse social, nos seguintes termos:

- a) A supressão dependerá de autorização do órgão ambiental estadual competente, com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal de meio ambiente. Mas a supressão em APP situada em área urbana dependerá de autorização do órgão ambiental competente, desde que o Município possua conselho de meio ambiente com caráter deliberativo e plano diretor, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente fundamentada em parecer técnico;
- b) O órgão ambiental competente indicará, previamente à emissão da autorização para a supressão de vegetação em área de preservação permanente, as medidas mitigadoras e compensatórias que deverão ser adotadas pelo empreendedor; e
- c) A supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, ou de dunas e mangues (alíneas “c” e “f” do art. 2º do Código Florestal) somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública.

Ressalta-se que o Código Florestal não autorizou, nem excepcionalmente, a supressão de vegetação em APPs de projetos ou obras de interesse específico e tampouco definiu os procedimentos e as condições de intervenção em APPs nos casos de utilidade pública ou interesse social, pois tal definição ficou a cargo do órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama, o Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama.

¹⁹ A regra do Código Florestal é proibir qualquer intervenção ou supressão de APPs, localizadas em áreas urbanas ou rurais. O parágrafo único, artigo 2º, do referido Código dispõe que, “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. (Incluído pela Lei nº 7.803, de 18.7.1989)”.

O Conama detém faculdade de regulamentar com a incidência na discricionariedade técnica, editando atos normativos regulamentares com a finalidade de concretizar e executar legislação ambiental existente. Nesse âmbito, a legislação ambiental, como o Código Florestal, é complementada por Resoluções do Conama.

Ademais, em análise acurada de leis ambientais como as de número 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 4.771, 15 de setembro de 1965, constata-se que o Conama detém autorização legal para editar resoluções que visem à proteção do meio ambiente e dos recursos naturais, por meio da definição de parâmetros e limites de APPs, não caracterizando por parte do Conama excesso regulamentar.

Em que pese o Conama ser um órgão atrelado ao Poder Executivo, ele possui competência normativa regulamentar com vista a estabelecer normas e critérios de disciplina técnica, possibilitando, assim, a fiel execução da lei, tal como preleciona o artigo 84, inciso IV, da Constituição Federal. Nesse sentido, é o entendimento do jurista Ingo Sarlet:

nesse segmento, partiu-se do pressuposto de que a competência do Conama de expedir resoluções insere-se dentro do chamado Poder Regulamentar do Executivo, tendo em conta que o exercício do poder regulamentar guarda uma relação de conformidade com a lei em sentido formal, pois o Poder Executivo, ao expedir os regulamentos, contribui e complementa a ordem jurídico-legislativa, inclusive, em certos casos, como condição de eficácia da lei em sentido formal. Nesse sentido, o regulamento não tem a natureza de lei em sentido formal, porém pode sê-lo em sentido material.²⁰

A Resolução Conama nº 369, de 28 de março de 2006, dispôs sobre os casos excepcionais, de utilidade pública (artigo 2º, inciso I), de interesse social (artigo 2º, inciso II) ou eventual e de baixo impacto ambiental (artigo 1º), que possibilitam a intervenção ou a supressão de vegetação em APP. Portanto, não há autorização legal para que haja supressão ou intervenção em APP para obras ou projetos de interesse específico.

Nesse sentido, a Resolução Conama nº 369/06 determina, em seu artigo 2º, inciso II, alínea “c”, que o órgão ambiental competente somente poderá autorizar a intervenção ou a supressão de vegetação em APP, devidamente caracterizada e atendidos os requisitos previstos nessa resolução e noutras normas federais, estaduais e municipais aplicáveis, bem como no Plano Diretor, Zoneamento Ecológico-Econômico e Plano de Manejo das Unidades de Conservação, se existentes, no caso de interesse social para fins de regularização fundiária sustentável de área urbana.

²⁰ SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). As resoluções do Conama e o princípio da legalidade: a proteção ambiental à luz da segurança jurídica. P. 08. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_90/Artigos/PDF/IngoWolfgang_Rev90.pdf> Acesso em: 23 de mar. 2010.

Assim, conclui-se que a regularização fundiária de interesse específico da Lei nº 11.977/09 não poderá ser implementada, sob condição alguma, em Área de Preservação Permanente.

Já a regularização de interesse social, mencionada no referido diploma legal, deve necessariamente atender aos requisitos da regularização fundiária sustentável de área urbana definidos pelo artigo 9º da Resolução Conama nº 369/06.

3.2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL DE INTERESSE SOCIAL

Para que a regularização de interesse social seja sustentável nos moldes da Resolução Conama, as ocupações de baixa renda devem ser predominantemente residenciais, ou seja, mesmo que existam estabelecimentos comerciais na área dessas ocupações, será possível essa regularização desde que predomine as ocupações residenciais.

Outro requisito é que as ocupações estejam localizadas em área urbana declarada como Zona Especial de Interesse Social – Zeis no Plano Diretor ou em outra legislação municipal. A instituição de Zeis é um dos instrumentos de política urbana do Estatuto da Cidade e é uma forma de intervenção e de controle do Estado sobre dinâmicas de produção do espaço na cidade.

Trata-se da criação de zonas residenciais especiais – onde se localizam assentamentos irregulares de baixa renda – que permite aos governos municipais controlar, em alguma medida, as condições de uso e a ocupação do solo nessas áreas com as regulamentações urbanísticas específicas.

A criação de Zeis visa reconhecer a “legalidade” de uma ocupação irregular de baixa renda e se identifica claramente com a regularização fundiária. Esse instrumento permite, mediante a avaliação da habitabilidade, das condições da ocupação e da proibição de se construir em área de risco, o estabelecimento de um regime e de padrões urbanísticos condizentes com a realidade do assentamento da população de baixa renda.

Segundo Laura Machado e Pedro Monteiro, a maioria das situações é abarcada por quatro tipos de Zeis:

- a) as áreas de favelas e assentamentos precários, territórios com grande homogeneidade social, com uma vida muito indigna e muito difícil;
- b) as áreas de terrenos sem construção ou que não estejam sendo utilizados de modo que se possa aproveitar o potencial de terreno e se possa produzir habitação social nova, seja ela promovida pelo Poder Público, seja pelo setor privado;
- c) as áreas de terrenos nas áreas centrais, de interesse para a produção habitacional;

d) as áreas hoje ocupadas por população de baixa renda ou vazios próximos a essas áreas que estão dentro de áreas protegidas (de proteção de mananciais, de interesse turístico ou histórico) em espaços já urbanos.²¹

As Zeis acabam rompendo com a dinâmica segregatória do zoneamento urbano, pois o Poder Público, quando as institui, está declarando o interesse público em ordenar a ocupação irregular pelos seguintes meios: urbanização e regularização fundiária; implantação e complementação de programas habitacionais de interesse social em favelas e assentamentos precários; ou a melhoria dos equipamentos de saúde, educação, tudo para complementar a urbanização da periferia.

Esse processo acaba trazendo aos moradores da Zeis uma forma de identidade legal e social, constituindo-se em uma arena política onde os moradores possam defender seus direitos e colocar suas reivindicações.

Outro aspecto relevante das Zeis são seus efeitos sobre o mercado imobiliário, pois o Poder Público, ao gravar uma parte do território da cidade como zona especial de interesse social, evita qualquer valorização imobiliária e, conseqüentemente, faz com que se dissipe qualquer interesse do mercado imobiliário na aludida área, mantendo, assim, intactas suas intervenções de política habitacional.

O terceiro requisito para a regularização sustentável é que a ocupação esteja inserida em área urbana consolidada, caracterizada por possuir, no mínimo, três dos seguintes itens de infraestrutura urbana implantada: malha viária, captação de águas pluviais, esgotamento sanitário, coleta de resíduos sólidos, rede de abastecimento de água, rede de distribuição de energia, e apresentar densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare.

O quarto requisito limita a regularização de ocupações somente se localizadas nas seguintes faixas de APP:

- a) nas margens de cursos de água e entorno de lagos, lagoas e reservatórios artificiais, devendo ser respeitadas faixas mínimas de 15m para cursos de água de até 50m de largura e faixas mínimas de 50m para os demais;
- b) em topo de morro e montanhas, desde que respeitadas as áreas de recarga de aquíferos, devidamente identificadas como tal por ato do poder público;
- c) em restingas, respeitada uma faixa de 150m a partir da linha de preamar máxima;

²¹ MACHADO, Laura; MONTEIRO, Pedro. *Regularização Fundiária Plena – Referências Conceituais*. p. 288. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/biblioteca/regularizacao-fundiaria/publicacoes-institucionais-1/kit-regularizacao-fundiaria/livro-regularizacao-fundiaria-plena-referencias-conceituais/miolo_livro.pdf> Acesso em: 06 abr. 2010.

O quinto requisito determina que a regularização sustentável somente será realizada em ocupações consolidadas até 10 de julho de 2001, conforme definido na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e na Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001.

Em contrapartida ao inciso V, artigo 9º da Resolução Conama nº 369/06, o §1º, artigo 54, da Lei nº 11.977/09 dispõe que o Município poderá, por decisão motivada, admitir a regularização fundiária de interesse social em APPs ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada (inc.II, artigo 47), desde que estudo técnico comprove que essa intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior.

O que, na prática provavelmente, ocorreu foi que inúmeras outras famílias ocuparam essas áreas de APPs após a data de 10/07/2001 mediante a “anuência”, leia-se omissão/leniência do poder público municipal, e, para “resolver” essa situação, autoriza-se essa extensão de prazo (até 31 de dezembro de 2007) pela publicação de uma lei, como a Lei nº 11.977/09.

Ao menos a lei determina que o Município poderá (faculdade e não dever do ente federado) admitir essa regularização. Além disso, condiciona essa admissão a estudo que comprove que a intervenção de interesse social em APP implicou melhoria das condições ambientais, se comparada com a ocupação irregular anterior. Ou seja, o Município, ao aprovar esse estudo, será corresponsável no ressarcimento de eventuais danos ambientais provenientes da regularização das ocupações irregulares em questão.

Por fim, o último requisito é a apresentação de Plano de Regularização Fundiária Sustentável, sendo o poder público municipal responsável por sua elaboração. Trata-se de uma complexa análise da APP a ser regularizada com ocupações irregulares de baixa renda.

Esse Plano deve conter abordagens de aspectos como: a) as características urbanas e ambientais da sub-bacia na qual se insere a ocupação a ser regularizada; b) a análise das potencialidades e das fragilidades ambientais da área; c) identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa e outras definidas como de risco; d) medidas para a preservação, a conservação e a recuperação da APP não passível de regularização para garantir que estas não sejam ocupadas; e) demonstração que o projeto de regularização vai introduzir melhorias nas condições ambientais e de habitabilidade do assentamento; f) realização de audiência pública, garantindo assim a participação da população.

Portanto, nos moldes da Resolução Conama nº 369/06, o Município deve definir as áreas objeto do plano de regularização fundiária na legislação municipal que disciplina o uso e a ocupação do solo como as Zeis, tendo regime urbanístico específico para habitação popular, assim como também será o responsável pela elaboração do respectivo plano, o qual deverá ainda atender às seguintes exigências:

a) é vedada a regularização de ocupações que, no Plano de Regularização Fundiária Sustentável, sejam identificadas como localizadas em áreas consideradas de risco de inundações, corrida de lama e de movimentos de massa rochosa e outras definidas como de risco;

b) o Plano deve garantir a implantação de instrumentos de gestão democrática e demais instrumentos para o controle e o monitoramento ambiental; e

c) no Plano deve ser assegurada a não ocupação de APPs remanescentes.

Diferentemente do disposto na Resolução Conama nº 369/06, a Lei nº 11.977/09, em seus artigos 49, 51 e 53, prevê que é facultado ao Município dispor sobre o procedimento de regularização fundiária em seu território, e sua ausência não obstará a implementação da regularização fundiária. O interessado na regularização deverá elaborar um projeto nos moldes do artigo 51 e submetê-lo à análise e à aprovação do Município.

Isso significa que o Município não precisará elaborar um plano de regularização sustentável, limitando-se a analisar e aprovar um projeto elaborado por terceiro, sem que haja necessariamente um procedimento de regularização fundiária para ser seguido e adotado na elaboração do referido projeto, pois estabelecer procedimentos de regularização é mera faculdade dos Municípios.

Está-se a falar de algo que está começando a ser implementado em nosso país, ou seja, a regularização fundiária foi finalmente regulamentada, então como fazer pouco caso do estabelecimento de procedimentos para tanto?

A definição desses procedimentos deve, na prática, contar com a participação da sociedade, para corroborar com a gestão democrática determinada pelo Estatuto da Cidade e pautar-se pelos objetivos a serem alcançados pela regularização fundiária: 1) garantir o direito social à moradia; 2) garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana; e 3) garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Por mais que o artigo 50 da Lei nº 11.997/09 tenha legitimado, para promover a regularização fundiária, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios,²² seus beneficiários, individual ou coletivamente; e cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis – que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária –, são os Municípios que, por meio de planejamentos urbanísticos e elaboração de diretrizes de projetos de regularização, irão efetivar diretamente a implementação da regularização fundiária nas urbes.

Nesse contexto, os Municípios devem também planejar e executar a política municipal do meio ambiente, inserindo a vertente do desenvolvimento sustentável,

²² Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.

tendo em vista que o processo de planejamento ambiental precisa contemplar as necessidades vitais da cidade e não somente o ambiente natural. Assim, os planos diretores devem dispor sobre esses temas, não se cingindo a aspectos do planejamento físico-territorial.

4 O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NAS CIDADES

O termo “desenvolvimento sustentável” oficialmente surgiu com o Relatório Brundtland,²³ em 1987, e, em linhas gerais, enfatizou que a humanidade deve garantir as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras.

A ideia de desenvolvimento sustentável está associada ao trinômio “crescimento econômico, desenvolvimento humano e meio ambiente equilibrado”. Ou seja, a busca da consecução do equilíbrio do meio ambiente, da equidade social e da viabilidade econômica.

Desde então, o princípio do “desenvolvimento sustentável” foi incluído nas agendas governamentais, na elaboração de normas, nos discursos políticos, nas condutas “ecologicamente corretas” de instituições como o Ministério Público, órgãos ambientais e gestores de recursos hídricos e no processo de gestão ambiental de diversas empresas.

De acordo com a Agenda 21 Brasileira, o conceito de desenvolvimento sustentável ainda está “em construção”. Segundo José Eli da Veiga,

seu ponto de partida teria sido o compromisso político internacional com um modelo de desenvolvimento em novas bases, que compatibilize as necessidades de crescimento com a redução da pobreza e a conservação ambiental. Isso quer dizer que os princípios e as premissas que poderão orientar a sua implementação ainda são experimentais e que dependem, antes de tudo, de um processo social, no qual os atores deverão pactuar, aos poucos, os novos consensos de uma agenda possível, rumo ao futuro que seja sustentável.²⁴

Em nosso ordenamento jurídico, a Carta Magna de 1988 inovou ao trazer um capítulo dedicado exclusivamente ao meio ambiente, mas, em especial, inovou por ter inserido, no *caput* do artigo 225, o princípio do desenvolvimento sustentável, ao dispor que é dever do Poder Público e da coletividade defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e as futuras gerações.

²³ O Relatório Brundtland denominou-se “Nosso Futuro Comum” e foi elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, coordenada pela então Ministra norueguesa Gro Harlem Brundtland.

²⁴ VEIGA, José Eli da. *Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2005, p. 189.

O desenvolvimento sustentável também deve ser concretizado no âmbito do meio ambiente urbano. As cidades, em nível global, foram crescendo rápida e desordenadamente. A demanda da população por moradia, emprego, alimentos e facilidades/serviços nas cidades tem exigido, cada vez mais, a intervenção do Poder Público na regulamentação do fornecimento e do provimento desses bens.

Os impactos no meio ambiente natural causados pela população urbana devido a sua crescente demanda por bens e serviços são significativos, danosos e muitas vezes irreparáveis. Para Genebaldo Freire Dias, “uma vez que a maioria dos humanos agora vive em cidades e consome produtos importados de diferentes e longínquos ecossistemas, tende a perceber a natureza meramente como uma coleção de comodidades ou lugar para recreação, mais do que a fonte verdadeira da vida.”²⁵

No contexto das urbes, as áreas mais privilegiadas e legalizadas são adquiridas pelas classes sociais mais abastadas; as ocupações em terrenos públicos ou privados “abandonados ou imobiliariamente desvalorizados”, em áreas de riscos, em áreas de preservação ambiental, também denominadas de “irregulares”, ficam a cargo da população de baixa renda, excluída e socialmente segregada e por parcela da classe média e alta que criam os famigerados loteamentos “ilegais” fechados.

Todo esse mosaico urbanístico somente pôde ser desenhado nas cidades brasileiras, ao longo de décadas, devido a mais latente leniência do Poder Público, em especial, o municipal.

A permanência desses assentamentos precários leva ao agravamento da pobreza urbana, que precisa ser combatida, para a promoção de uma condição de vida mais igualitária para todos.

O cenário onde será implementada a regularização fundiária depara-se com a realidade da exclusão social, do desemprego, do descumprimento das funções sociais da propriedade, da degradação perene do meio ambiente e da estagnação econômica da população excluída socialmente.

Se os objetivos da regularização fundiária, segundo a Lei nº 11.997/09, fundamentaram-se no próprio conceito de desenvolvimento sustentável, pois se deve garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, questiona-se: Como implementar a regularização fundiária visando ao desenvolvimento sustentável nas cidades?

No intuito de elaborar alguma resposta para essa pergunta, lança-se sobre a cidade um olhar holístico em relação ao meio ambiente urbano, ao meio ambiente natural, ao homem e à sua busca por uma sobrevivência digna.

²⁵ DIAS, Genebaldo Freire. *Pegada Ecológica e Sustentabilidade Humana*. São Paulo: Gaia, 2006, p. 184.

Primeiro, a regularização fundiária deve ser sustentável em termos de equilíbrio do meio ambiente (recuperação e conservação de áreas de proteção permanente e mananciais, implementação de saneamento básico), da equidade social (oferta de moradia digna, infraestrutura, educação e lazer aos cidadãos excluídos) e da viabilidade econômica (geração de empregos e rendas e inserção no mercado de trabalho nas cidades), para possibilitar também às gerações futuras condições de habitabilidade, acesso aos recursos naturais e qualidade de vida nas urbes.

Nesse contexto, as normas jurídicas e sua aplicação devem atender aos paradigmas da função social e ambiental da propriedade e da cidade. Nos processos de gestão político-institucional, político-social e político-administrativa, os Municípios devem efetivar e ampliar as possibilidades de gestão participativa reconhecidas pelo Estatuto da Cidade, uma vez que a inclusão dos moradores dos assentamentos informais na ordem político-econômica da cidade pode minimizar o risco de que os programas de regularização acabem por aumentar a segregação espacial. Assim, para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: conselhos municipais; debates, audiências e consultas públicas; conferências municipais; iniciativa popular de projetos de lei.

A implementação da regularização fundiária sustentável pauta-se inicialmente pela junção de dois fatores: primeiro deve haver um real comprometimento do poder público em efetivar a regularização fundiária, e, depois, a elaboração de uma definição prévia de uma ampla estratégia de planejamento e ação urbanística-ambiental mediante a criação de um Plano de Regularização Fundiária Sustentável nos termos da legislação ambiental (Resolução Conama nº 369/06).

Além disso, a regularização da informalidade urbana requer a adoção de um conjunto de políticas e programas integrados e compreensivos do planejamento urbano e da gestão urbana e ambiental, em vez de políticas sociais ou urbanísticas marginais e isoladas. Ou seja, essas políticas precisam ser combinadas com outras políticas públicas preventivas, para quebrar o ciclo de exclusão que gera a informalidade, e isso requer intervenção direta e investimento público, principalmente por parte dos Municípios.

Em regra, os programas de regularização fundiária também têm a finalidade de promover a erradicação da pobreza urbana, mas o êxito desses programas depende da conexão com outras estratégias socioeconômicas e político-institucionais voltadas para a erradicação da pobreza, sobretudo pela criação de emprego, renda e educação.

Portanto, não adianta o Município oferecer moradia e não existir naquela cidade uma política conjugada para gerar emprego e renda a essas famílias, ou não fornecer segurança pública para esses moradores. O poder público tem o dever de prover aos bairros geralmente mais carentes e fundiariamente irregulares equipamentos de educação e saúde em quantidade e qualidade adequadas para satisfação dessa população.

Assim, também de nada adianta o poder público municipal autorizar a permanência de famílias residindo em áreas de preservação permanente e não promover ações para educação ambiental e conscientização do papel de cada morador em relação ao meio ambiente natural.

Para Laura Machado e Pedro Monteiro, nas áreas urbanas consolidadas, os assentamentos precários, especialmente junto aos cursos d'água, causam impactos na vida dos moradores dessas comunidades e também na de toda a sociedade moradora nas cidades:

- os moradores dessas áreas ficam expostos ao contato direto com esgotos e outros vetores de doenças;
- há maior ocorrência de inundações, colocando a população do entorno em contato com água contaminada;
- há lançamento de esgotos na rede de drenagem;
- há disposição de lixo das encostas e córregos, inclusive com contaminantes químicos de produtos como pilhas, restos de produtos de limpeza e higiene;
- em muitos casos, a disposição do lixo criou áreas de risco por deslizamento, além de contaminação;
- há dificuldades e mesmo impossibilidade de limpeza e manutenção periódica dos logradouros, dos córregos e de outros dispositivos de infraestrutura urbana, como bocas de lobo, tubulações de drenagem etc.
- há dificuldade de instalação de coletores e coletores-tronco de esgotos para complementar o sistema e conduzir os esgotos urbanos até as Estações de Tratamento de Esgoto (Etes).²⁶

No âmbito da regularização fundiária, os Municípios devem elaborar seu planejamento municipal, incluindo o trinômio “crescimento econômico, desenvolvimento humano e meio ambiente equilibrado”, ou seja, a busca da consecução do equilíbrio do meio ambiente, da equidade social e da viabilidade econômica.

Esse planejamento municipal, no qual se incluem os programas da regularização fundiária, deve ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil, assim como deve ter investimento significativo,

²⁶ MACHADO, Laura; MONTEIRO, Pedro. *Regularização Fundiária Plena – Referências Conceituais*. p. 252/253. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/biblioteca/regularizacao-fundiaria/publicacoes-institucionais-1/kit-regularizacao-fundiaria/livro-regularizacao-fundiaria-plena-referencias-conceituais/miolo_livro.pdf/view> Acesso em: 06 abr. 2010.

continuidade de ações, a integração entre seus objetivos e os instrumentos adotados, bem como entre os programas e as leis existentes e especialmente aprovadas.

Para Edésio Fernandes, “legalizar o ilegal requer a introdução de estratégias jurídico-políticas inovadoras que conciliem o reconhecimento do direito de moradia com a permanência das comunidades nas áreas onde vivem.”²⁷

Ademais, a política de meio ambiente é um instrumento de suma importância para a regularização fundiária. Ela normatiza ações, delimita áreas de interesse ambiental e as funções e as atribuições a órgãos municipais que deverão ser consultados durante o processo.

Nesse sentido, a regularização urbano-ambiental precisa ser entendida como uma ação com dois objetivos integrados: promover a recuperação da qualidade ambiental e, ao mesmo tempo, a melhoria das condições de vida da população excluída.

Não obstante a urgência na solução do problema das ocupações humanas ilegais em áreas de preservação permanente, sua regularização deve ser realizada de forma planejada, a fim de promover sua proteção e sua preservação ambiental, uma vez que esse processo também deve contribuir para a garantia do direito à moradia com dignidade às populações de baixa renda e sua integração com o restante da cidade legalizada.

Assim, para a proposta de intervenção nas APPs, deverão ser atendidos os mínimos requisitos: especificar o tratamento a ser dado ao leito e às margens dos corpos d’água; identificar os setores em que a ocupação será consolidada e regularizada e os setores em que serão utilizados para implantação do sistema viário ou outros equipamentos públicos; estabelecer as medidas para preservação, conservação e recuperação das APPs remanescentes e daquelas não passíveis de regularização, garantindo, assim, que não sejam reocupadas.

Nesse contexto, a recuperação da qualidade ambiental nas cidades consiste em adotar medidas e executar obras de infraestrutura básica, para assegurar fornecimento de água potável, redes de esgoto e luz elétrica, eventuais obras de contenção de encostas e outras necessárias à segurança dos moradores e da vizinhança; manter todas as moradias, exceto aquelas que, por sua localização em área de risco ou insalubridade não saneável, representem risco para seus moradores.

Ainda a poluição provocada pelo assentamento irregular deverá ser sanada com obras de saneamento ambiental, com universalização do saneamento básico. O objeto, sendo ele fonte de poluição das águas superficiais ou subterrâneas, para ser sanado, deve considerar a legislação de controle de poluição, geralmente estadual, cujos parâmetros de emissão devem ser alcançados.

²⁷ FERNANDES, Edésio. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. p. 51. Disponível em: <www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/biblioteca/regularizacao-fundiaria/publicacoes-institucionais-1/kit-regularizacao-fundiaria/livro-regularizacao-fundiaria-plena-referencias-conceituais/miolo_livro.pdf> Acesso em: 06 abr. 2010.

O Município deve ainda adotar ações pró-ativas no tocante à regularização fundiária em seu território como:

a) a implantação de rotinas de fiscalização do uso e da ocupação do solo e da manutenção urbana, juntamente com a colaboração da comunidade beneficiada, para evitar a deterioração das obras e a recriação de situações de irregularidade nas áreas já regularizadas;

b) remoção planejada de famílias de áreas de risco e com alta densidade mediante a construção de novas unidades habitacionais;

c) no ato da regularização deverão ser entregues aos moradores, previamente cadastrados, títulos que assegurem a posse de suas moradias, outorgadas, preferencialmente, às mulheres, independentemente de seu estado civil. Na realidade, se a urbanização não é acompanhada da regularização jurídica, os moradores ficam à mercê da vontade política dos governantes, podendo, inclusive, se sujeitar à venda de votos em troca de alguma “segurança jurídica” de seu bem imóvel.

Uma cidade sustentável se pauta por fornecer aos seus moradores emprego, renda, moradia, saúde e educação, segurança pública, meio ambiente ecologicamente equilibrado, pois todas essas benesses reverterem em qualidade de vida da própria população.

Contudo, se ainda há, em diversas cidades brasileiras, grande parcela da população que vive em situações precárias, leia-se, moradias indignas, trabalham em subempregos, sem acesso à educação e à saúde, degradam os recursos naturais até por desconhecimento ou ignorância de seu valor vital e vivenciam a ausência de segurança pública nessas áreas, então essas cidades estão longe da sustentabilidade, pois esta só é possível pela inclusão de todos aos seus benefícios.

CONCLUSÃO

No Brasil ainda há um grande passivo de ocupações irregulares nas cidades que deve ser resgatado, para que o país consiga reverter o quadro de exclusão socioeconômica e espacial. O caminho é a regularização fundiária, com o reconhecimento do direito à moradia para a população de baixa renda. Contudo, ao mesmo tempo, deverá ser promovida a integração das áreas ocupadas informalmente ao espaço legal, o que permitirá o desenvolvimento econômico da população.

No entanto, a irregularidade na ocupação do solo não é privativa da população de baixa renda brasileira, pois há uma prática disseminada, gerando uma verdadeira cultura da irregularidade fundiária, assim a regularização fundiária também deverá abranger os condomínios fechados, de luxo, ocupados informalmente por moradores de classes média e alta.

É fato que a maioria dessas ocupações recai em áreas de preservação permanente, locais ambientalmente sensíveis onde, a princípio, não seria possível a intervenção humana devido à sua função de preservar os recursos naturais e assegurar o bem-estar das populações nas cidades.

No entanto, o Código Florestal e a Resolução Conama nº 369/06 autorizaram, excepcionalmente, a intervenção ou a supressão de vegetação em APPs desde que para execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou de interesse social. Isso significa que há autorização legal tanto da Lei nº 11.977/09, quanto da legislação ambiental, para a implementação de regularização fundiária de interesse social, uma vez que visa à proteção do direito constitucional de moradia para famílias de baixa renda que não tiveram condições de acessar os mercados habitacionais formais. Contudo, em atendimento aos primados da sustentabilidade, essa regularização deverá necessariamente atender aos requisitos da regularização fundiária sustentável de área urbana definidos pelo artigo 9º da Resolução Conama nº 369/06.

No tocante à regularização fundiária de interesse específico – que diz respeito às ocupações irregulares urbanas envolvendo grupos privilegiados, de classes média e alta, que habitam loteamentos fechados e condomínios urbanísticos localizados, muitas vezes, em APPs, a Lei nº 11.977/09 remete à legislação ambiental o condão de autorizar ou não a implementação dessa regularização, até pelo fato de a regularização de interesse específico não apresentar o caráter social existente na regularização fundiária de interesse social. Assim, como o Código Florestal não autorizou, nem excepcionalmente, a supressão de vegetação em APPs de projetos ou obras de interesse específico, conclui-se que a regularização fundiária de interesse específico da Lei nº 11.977/09 não poderá ser implementada, sob condição alguma, em Área de Preservação Permanente.

Em outras palavras, a regularização fundiária, em atendimento aos seus próprios objetivos, deve ser implementada nos moldes do trinômio do desenvolvimento sustentável, isto é, a busca da consecução do equilíbrio do meio ambiente, da equidade social e da viabilidade econômica.

Para que ocorram as intervenções para fins de regularização, é necessário que o Município elabore um plano de urbanização no qual haja a integração entre planejamento, legislação e gestão urbana para democratizar o processo de tomada de decisões, legitimando, assim, uma nova ordem jurídico-urbanística de natureza social.

Nesse contexto, muitos são os desafios deixados a cargo do poder público municipal como: elaboração do projeto de regularização fundiária; definição de requisitos urbanísticos e ambientais, assim como do procedimento de licenciamento e aprovação do projeto de regularização fundiária; definição dos procedimentos e das condições para regularização de ocupações em APPs e aplicação dos instrumentos de demarcação urbanística e legitimação de posse.

A regularização fundiária visa à recuperação da qualidade ambiental do assentamento e à melhoria das condições de vida dos moradores. Sendo assim as políticas de legalização fundiária não podem ser formuladas de forma isolada. O planejamento urbano dos Municípios deve ser elaborado e estruturado conjuntamente com outras políticas públicas criadas para a população, alvo da regularização.

Além das ações de adequação urbana e a melhoria das condições habitacionais – erradicação de risco; acesso universal ao saneamento ambiental; iluminação pública; individualização de serviços urbanos como água, energia, correio; e adequação da casa às dimensões e às atividades do grupo familiar –, o poder público deve viabilizar uma “gestão plena” junto com a iniciativa privada e a participação popular, mediante a implantação de políticas públicas que revertam em oferta de emprego, renda, transporte público, educação, saúde, lazer e segurança pública para essa população que vive às margens da cidadania.

No intuito de aparelhar melhor o processo da regularização fundiária, o Município deve ainda implementar órgãos colegiados de controle social nas áreas de política urbana e ambiental, assegurada a participação da sociedade civil na sua composição; e órgãos executivos específicos nas áreas de política urbana e ambiental, ou integração com associações ou consórcios intermunicipais para o planejamento, a gestão e a fiscalização nas referidas áreas, pois o controle e a fiscalização são essenciais para evitar e combater novas ocupações irregulares.

Na prática, a regularização fundiária deve ser conduzida pelo poder público e pela população beneficiária, esta exercendo plenamente sua cidadania, pois é uma intervenção que objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e promover melhorias no meio ambiente urbano e na qualidade de vida dessa população.

Isso representa a aplicação dos princípios do desenvolvimento sustentável e da participação popular na regularização fundiária. A inclusão do desenvolvimento sustentável no planejamento e no desenvolvimento urbanos significa compatibilizar o previsto nos artigos 182 e 225, ambos da CF/88, sendo este o fundamento do direito de todos à cidade sustentável e o reconhecimento da igualdade entre os cidadãos, pois todos, sem distinção alguma, têm direito à cidade, à moradia digna e ao meio ambiente saudável.

Nesse contexto, a regularização fundiária pode e deve ser implementada nos moldes do desenvolvimento sustentável, fundamentando-se em seus objetivos delineados no artigo 46 da Lei nº 11.977/09, para concretizar o equilíbrio do meio ambiente (recuperação e conservação de áreas de proteção permanente e mananciais, implementação de saneamento básico); a equidade social (oferta de moradia digna, infraestrutura, educação e lazer aos cidadãos excluídos); e a viabilidade econômica (geração de empregos e rendas e inserção no mercado de trabalho nas cidades); e possibilitar também às gerações futuras condições de habitabilidade, acesso aos recursos naturais e qualidade de vida nas urbes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGENDA HABITAT II. Disponível em: <<http://www.habitatbrasil.org.br>> Acesso em: 06 abr. 2010.
- AGENDA 21 BRASILEIRA. *Ações Prioritárias – Comissão de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional*. Brasília, 2002, 160 p.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 12. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, 960 p.
- BRASIL. *Projeto de Lei nº 3.057/2000*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=19039> Acesso em: 05 abr. 2010.
- BRASIL. *Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm> Acesso em: 05 abr. 2010.
- BURSZTYN, Marcel (Org.). *A Dificil Sustentabilidade*. Rio de Janeiro, Garamond, 2001, 259 p.
- _____. *Ciência, ética e sustentabilidade: Desafios para o novo século*. Unesco CDS/UnB. Brasília: Cortez, 2001, 192 p.
- CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *O consórcio imobiliário como instrumento de intervenção urbanística*. Belo Horizonte: Fórum, 2007, 203 p.
- CAROLO, Fabiana. *Outorga de direito de uso de recursos hídricos: Instrumento para o desenvolvimento sustentável? Estudo das bacias dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá*. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Sustentável do CDS/UnB, 203 p. Disponível em: <<http://www.unbcds.pro.br/publicacoes/FabianaCarolo.pdf>> Acesso em: 13 abr. 2010.
- DALLARI, Adilson Abreu (Org.). *Estatuto da Cidade – Comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, 453 p.
- DIAS, Genebaldo Freire. *Pegada Ecológica e Sustentabilidade Humana*. São Paulo: Gaia, 2006, 257 p.
- DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de Direito Urbanístico*. Barueri: Manole, 2004, 114 p.
- ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO. *Meio Ambiente*. Vol. I. Brasília: ESMPU, 2004, 360 p.
- GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Meio ambiente urbano, Regularização fundiária e Sustentabilidade*. 16 p. Disponível em: <<http://www.ibdu.org.br/imagens/meioambienteurbanoregularizaçãofundiaria.pdf>> Acesso em: 06 abr. 2010.
- MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito Ambiental brasileiro*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, 1064 p.

MEDAUAR, Odete. *Coletânea de legislação de direito ambiental, Constituição federal*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, 983 p.

MILARÉ, Édís. *Direito do ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, 1344 p.

PRESTES, Vanêsa Buzelato (Org.). *Temas de Direito Urbano-Ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2006, 320 p.

ROCHA, J.C.S. *Função Ambiental da Cidade: Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999, 57 p.

ROLNIK, Raquel; et al. *Regularização Fundiária Plena – Referências Conceituais*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007, 304 p.

SACHS, Ignacy. *Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável*. 2. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2002, 95 p.

_____. *Desenvolvimento includente, sustentável sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004, 151 p.

SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *As resoluções do Conama e o princípio da legalidade: a proteção ambiental à luz da segurança jurídica*. 25 p. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_90/Artigos/PDF/IngoWolfgang_Rev90.pdf> Acesso em: 23 mar. 2010.

SAULE JÚNIOR, Nelson. *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro – Ordenamento constitucional da política urbana*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1997, 336 p.

SILVA, José Afonso. *Direito Ambiental Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, 349 p.

_____. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, 476 p.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes. *Direito à Moradia e de Habitação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, 367 p.

THEODORO, Suzi Huff (Org.) *Direito Ambiental & Desenvolvimento Sustentável*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, 348 p.

VEIGA, José Eli da. *Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2005, 220 p.