

Categoria

Trabalho Acadêmico / Artigo Completo

A QUESTÃO DA SUSTENTABILIDADE NOS PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM APPs URBANA

Jeanne Ap. Rombi de Godoy Rosin¹

Resumo: Este artigo teve por objetivo desenvolver reflexões sobre a sustentabilidade de políticas públicas de regularização fundiária, tendo como base analítica a problemática socioambiental oriunda da ocupação do espaço urbano em APP - Área de Preservação Permanente. Nesse sentido, a análise empreendida teve como foco a questão dos processos informais de assentamentos humanos estabelecidos em APPs urbanas, por grupos sociais de menor renda ou sem renda, com a preocupação de trazer para o contexto da reflexão, a verdadeira proporção dos impactos ambientais, da precariedade urbana e da vulnerabilidade, que tem, ao longo de décadas, afligido um universo crescente de vidas humanas. Neste contexto, observou-se que o interesse social, ainda que oculte o interesse político da classe dominante, em regra, se sobrepõe ao interesse ambiental. Todavia, a regularização fundiária em áreas faveladas, somente com o intuito político de legalizar a informalidade destes assentamentos, seria o mesmo que promover uma Política Urbana de sedimentação (consolidação) da miséria. Este tipo de intervenção se restringe ao aspecto legal da posse da terra, numa tentativa equivocada de ordenamento do solo urbano, sem promover o resgate daquele cidadão que foi estigmatizado socialmente por residir nestas localidades, e tampouco resgatar o equilíbrio ambiental das áreas degradadas. Assim, há que se reconhecer que as transformações ocorridas recentemente nas legislações federais, especificamente no campo ambiental tiveram por finalidade a viabilização dos processos de regularização fundiária de assentamentos precários, com a finalidade primordial de assegurar a efetivação do direito a moradia, porém não se pode deixar de considerar também, que as mesmas se apresentam como uma forma de remedição do passivo socioambiental produzido por políticas públicas territoriais elitistas, e restritivas, que marcaram o processo de urbanização no Brasil. Neste contexto, vale ressaltar que o Direito a Cidade, ora materializado pelo Estatuto da Cidade, tem dentre seus objetivos a função social da propriedade,

¹ Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo - Universidade Presbiteriana Mackenzie/SP.
jeanerosin@terra.com.br

o que denota a necessidade de uma análise crítica, quanto à efetividade desse direito nos assentamentos humanos, em atendimento dos princípios constitucionais, da cidade, urbanísticos e ambientais.

Palavras-Chave: Sustentabilidade, Regularização Fundiária Sustentável, APPs Urbanas.

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, uma parte significativa da população sofre com a exclusão social e ambiental a que está exposta, e encontra-se privada dos serviços básicos como água tratada, coleta de lixo e esgoto, disponibilidade de áreas verdes para recreação, além de estar exposta aos efeitos dos processos produtivos, sejam eles prejudiciais ou não. Somam a esses fatos, a exclusão espacial, racial, econômica, cultural, dentre outras. Deste modo, a justiça social e a preservação ambiental não devem ser abordadas em discursos divergentes, pelo contrário, “devem ser conjugadas em um único ideal voltado para a conservação da vida, em geral, e da dignidade da pessoa humana, especificamente.” (VILANI, 2006, p.33). A abordagem desta questão evidencia a necessidade de tratar a problemática ambiental não somente sob o enfoque da preservação, mas primordialmente enfocando a questão da distribuição e justiça.

Nas últimas décadas, uma das temáticas de grande relevância, e que também tem recebido a atenção das mais diversificadas áreas é a questão ambiental. Sem dúvida, a crise ambiental que vem ao longo de décadas afligindo a sociedade, é a protagonista do atual momento histórico. Em meio tais fatos, Ulrich Beck (1999), com base em estudos realizados, denomina a atual sociedade como *sociedade de risco*. Para este autor, esta denominação advém do próprio processo de modernidade industrial, o qual tem suas raízes em dois períodos históricos diferenciados, o primeiro, na Revolução Francesa, quando emergem os valores (garantias de direitos mínimos ao cidadão), que pautam o início do Estado Liberal, o segundo período no advento da Revolução Industrial, voltada para economia capitalista, pautada por um modelo de apropriação desmedido de exploração dos recursos naturais. Embora, no âmbito da discussão surja uma polêmica significativa em relação à teoria da *sociedade de risco* de Beck (1999), Henri Acselrad (2002, p.03) a partir de estudos realizados por vários autores referentes à esta questão,

afirma que “nem os defensores da modernização ecológica, nem os teóricos da Sociedade de Risco incorporam analiticamente a diversidade social na construção do risco e a presença de uma lógica política a orientar a distribuição desigual dos danos ambientais.” Neste contexto, torna-se evidente a importância das discussões referentes à justiça ambiental mediante as alarmantes desigualdades presentes nas cidades brasileiras.

Segundo [Fernandes \(2006, p.14\)](#), atualmente no Brasil, aproximadamente “entre 60% e 70%” da população urbana vive em “assentamentos e construções ilegais – em favelas, loteamentos irregulares e clandestinos, cortiços, etc. - sendo que em média 20% da população” vivem em áreas faveladas. Essa realidade demonstra a desigualdade e heterogeneidade, baseado num modelo de segregação social e territorial.

Entretanto, há uma outra face a ser considerada nestas áreas, e por sinal de grande importância para o recorte analítico definido nesta reflexão, que são os impactos ambientais oriundos do uso e ocupação desordenada verificados nestas localidades, principalmente em ecossistemas frágeis, como as APPs - Áreas de Preservação Permanente. Para [Mazetto \(2000\)](#), esses impactos não se restringem apenas às alterações adversas *in pejus* do equilíbrio ecológico, mas estão relacionadas à qualidade de vida humana.

Os problemas ambientais não estão restritos aos efeitos das alterações provocadas pelo homem na natureza, que colocam em risco sua própria sobrevivência como espécie, eles também estão relacionados ao próprio espaço construído pelo homem, esse mundo artificial sobre a superfície terrestre, representado especialmente pelas cidades, onde as questões de ordem social e não apenas as de ordem física atuam de forma decisiva na qualidade de vida humana ([MAZETTO, 2000, p.21](#)).

Esta questão pode ser melhor compreendida com as análises empreendidas por [Mueller \(1997\)](#) ao tratar da problemática ambiental em áreas urbanas. Segundo este autor, a pobreza e a concentração de população nos grandes centros urbanos² brasileiros foram responsáveis pela existência de dois graves problemas ambientais: a degradação do ambiente decorrente do padrão de consumo dos extratos de renda média e alta; e a

² A maioria dos pobres urbanos do mundo não mora mais em bairros pobres no centro da cidade. Desde 1970, o maior quinhão do crescimento populacional urbano mundial foi absorvido pelas comunidades faveladas da periferia das cidades do Terceiro Mundo. O crescimento horizontal há muito deixou de ser um fenômeno distintamente norte-americano, se é que já o foi. ([DAVIS, 2006, p. 46](#))

degradação ocasionada pela ausência de infraestrutura, e a generalizada deficiência de serviços básicos aos segmentos de menor renda.

Com esta abordagem, [Mueller](#) esclarece que a degradação ambiental, associada à questão da pobreza ocorrida na maior parte das cidades, é freqüentemente caracterizada por:

- Grande parte da população de baixa renda reside em aglomerados de sub-habitações: construções precárias, com número elevado de habitantes por unidade habitacional, desprovidas de abastecimento de água potável e em condições de risco sanitários;
- As áreas ocupadas pela população de baixa renda são, em geral, frágeis sob o ponto de vista ambiental: encostas, várzeas, terrenos próximos a focos de poluição ou de risco (aterro sanitários, indústrias, redes de alta tensão, etc.);
- Os assentamentos geralmente estão localizados em terrenos ilegais ou desrespeitando a legislação de uso do solo, o que dificulta, quando não impede, o provimento dos serviços urbanos, especialmente a instalação das redes de água, esgoto, energia elétrica, drenagem urbana, pavimentação e coleta de lixo;
- O ambiente físico e social apresenta condições favoráveis para disseminação de doenças endêmicas tais como diarreia, febre tifóide, meningite, infecções de pele, olhos, ouvidos, além de intoxicação alimentar;
- Além dos riscos de doenças, os assentamentos da população de baixa renda estão permanentemente sujeitos à violência, decorrente da falta de perspectivas de trabalho e renda, bem como da presença da rede de [narcotráfico \(MUELLER, 1997, p.72\)](#).

Diante do contexto apresentado, a situação de ilegalidade é notadamente caracterizada pela ausência de equipamentos públicos, infraestrutura e principalmente a indisponibilidade de serviços sociais fundamentais ao atendimento das necessidades humanas, negando assim o acesso de parte significativa da população aos direitos sociais, constitucionalmente garantidos.

Desta forma, com base no princípio da legalidade, o administrador público só deve exercer suas atividades funcionais mediante previsão legal. Assim, numa abordagem crítica, questiona-se: Qual o grau de abstração de um chefe do executivo ao permitir, que as normas urbanísticas sejam burladas, em favor grupos imobiliários que contribuem para a consolidação dos processos informais em áreas urbanas? Ou ainda, que permite que as

APPs - imprescindíveis para a realização dos serviços ambientais³ em espaços urbanizados - sejam usurpadas?

No âmbito do estudo desta problemática, se faz necessário ter uma compreensão clara dessas características, tendo em vista que a pobreza e a degradação não são percebidas enquanto inerentes à lógica perversa de um modo de produção concentrador, mas como percalços inesperados e perversos.

2. SUSTENTABILIDADE URBANA

Considerando a complexidade da qualidade ambiental urbana, [Rogers \(2001, p.155\)](#) esclarece que a sustentabilidade no ambiente urbano deve emergir como “uma nova ordem de eficiência econômica, beneficiando a todos os cidadãos, em vez de beneficiar alguns poucos em detrimento de muitos”. Neste enfoque, a noção da sustentabilidade urbana surge como forma de conjugação da questão econômica, social, política, cultural e ambiental, onde haja o comprometimento com processos de urbanização e práticas urbanísticas que incorporem a dimensão socioambiental na produção e na gestão do espaço.

Segundo [Saule Junior \(1997, p.61\)](#), a sustentabilidade urbana passa a ser alicerçada nas “funções sociais da cidade” específicas, de caráter “difuso”, onde devem oferecer mecanismos institucionais, administrativos e jurídicos que possam promover a “redução das desigualdades sociais, promoção da justiça social e melhoria da qualidade de vida urbana”, promovendo o acesso à “moradia, transporte público, saneamento, cultura, lazer, segurança, educação, saúde”.

Neste sentido, o princípio da sustentabilidade foi acolhido no artigo 2º, inciso I, do Estatuto da Cidade, o qual determina a “garantia do direito a cidades sustentáveis”, compreendendo nesta máxima “o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”.

³ Segundo [Santos \(2007, p. 131\)](#), a Avaliação Ecossistêmica do Milênio (AEM) considera como “serviços ambientais” todos os aqueles oriundos de “ecossistemas naturais e modificados pelo homem”. Segundo a AEM - Avaliação Ecossistêmica do Milênio, estes serviços provêm de “complexas interações biológicas, químicas e físicas afetadas pelas atividades humanas”.

Segundo [Rodriguez \(2001, p.99\)](#), o termo sustentabilidade defendido pela CMMAD pode ser compreendido a partir da,

[...] gestão e administração dos recursos e serviços e orientação das mudanças tecnológicas e institucionais, no sentido de assegurar e alcançar a contínua satisfação das necessidades humanas para as gerações presentes e futuras, dentro dos limites da capacidade de sustentação dos sistemas ambientais ([RODRIGUEZ, 2001, p.99](#)).

O princípio da sustentabilidade contempla a necessidade de um ambiente equilibrado, mediante a fatores sociais, políticos, econômicos, ambientais, de modo a assegurar a qualidade de vida em cidades. Por quanto, o cenário das cidades se apresenta heterogêneo, marcado por processos de desigualdades sociais, que se cristalizam na segregação socioespacial, assim como, pela privação dos serviços públicos a boa parte da população, a qual particularmente, a que se encontra em assentamentos precários, a exemplo das favelas, onde os espaços são constituídos por um amontoado de construções precárias ao longo dos becos estreitos, desprovidos das condições mínimas de habitabilidade.

Para [Acselrad \(1999\)](#) a sustentabilidade urbana está estritamente relacionada com a qualidade de gestão urbana, considerando a existência de pólos diferenciados,

[...] de um lado, aquele que privilegia uma representação técnica das cidades pela articulação da noção de sustentabilidade urbana aos modos de gestão dos fluxos de energia e materiais associados ao crescimento urbano; de outro, aquele que define a insustentabilidade das cidades pela queda da produtividade dos investimentos urbanos, ou seja, pela incapacidade destes últimos acompanharem o ritmo de crescimento das demandas sociais, o que coloca em jogo, o espaço urbano como território político ([ACSELRAD, 1999, p.79](#)).

Para equacionar estes pólos e viabilizar a sustentabilidade urbana, parte-se do pressuposto da necessidade da aplicação de instrumentos jurídicos com o propósito de disciplinar a ocupação e uso do solo urbano, considerando a inter-relação entre as dimensões sociais, econômicas e ambientais para a realização de uma gestão eficiente, que seja capaz de promover a construção de uma sociedade justa, eqüitativa e democrática.

Neste contexto, o planejamento e a gestão das áreas urbanas devem, além de adotar medidas e técnicas para a adequação física de seus espaços, adotar

essencialmente técnicas e instrumentos que promovam a convivência social, de maneira que os desiguais tenham suas diferenças amenizadas pela árdua busca de implementar espaços cada vez mais democráticos de vivência saudável, o que em outras palavras significa, a luta por uma melhoria na qualidade de vida.

Rosetto (2003, p.36) evidencia que, “nas questões urbanas, a complexidade das estruturas sociais, econômicas e ambientais transforma a busca pelo desenvolvimento sustentável em tarefa das mais difíceis”. A indissociabilidade da problemática social urbana e da problemática ambiental das cidades “exige que se combinem dinâmicas de promoção social com dinâmica de redução dos impactos ambientais no espaço urbano”.

De acordo com os apontamentos de Rios e Derani (2005, p.89) o desenvolvimento sustentável “não é propriamente um princípio de direito ambiental, como expressão de uma diretriz, um comportamento, como ocorre com o princípio da precaução ou do poluidor pagador.” Porém, para os referidos autores, o desenvolvimento sustentável revela um sistema de valores fundados em posturas associadas à produção, visando obter “a compatibilização da apropriação dos recursos naturais com a manutenção e construção de um bem-estar (nos dizeres da Constituição Brasileira, “da sadia qualidade de vida”).” Desse modo, o princípio do desenvolvimento sustentável, foi previsto, implicitamente no *caput* do artigo 225, da Constituição Federal de 1988, o qual estabeleceu,

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

O texto constitucional não inseriu expressamente o termo *desenvolvimento sustentável*, mas esse fato não impediu que o compromisso com a sustentabilidade ambiental fosse mantido, ao estabelecer - de modo inédito - a adoção constitucional de um modelo de desenvolvimento econômico pautado pelo respeito e cuidado com a questão ambiental. Nesse enfoque, Padilha (2010) esclarece que,

O compromisso de sustentabilidade ambiental albergado pela constituição Federal de 1988 está representado na adoção constitucional de um modelo de desenvolvimento econômico que leve em conta a vertente da proteção do meio ambiente, ou seja, que concilie o desenvolvimento com o respeito à

proteção do meio ambiente, conforme disposto no Título VII do Texto Constitucional, sobre a ordem econômica, que inclui, entre os princípios gerais da atividade econômica, a defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado. (PADILHA, 2010, p.246)

O objetivo deste princípio é de atender as “necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades” (CMMAD, 1988, p.46). Isso significa que a exploração dos recursos ambientais deve atender às necessidades presentes, dentro dos limites da capacidade de suporte dos ecossistemas, ou seja, estuda-se a capacidade de regeneração e de absorção do ecossistema e se estabelece um limite para a atividade econômica, de modo a não comprometer o meio ambiente para as gerações futuras. Nesse sentido, os valores advindos do novo paradigma de desenvolvimento, devem ser aplicados tanto em áreas urbanas, como em áreas rurais, enquanto uma nova cultura a orientar à sociedade, a nação, desde que sejam observadas as especificidades de cada localidade.

Na obra intitulada “*Saber Cuidar*” de Leonardo Boff (2001, p.137), o autor ao abordar essa nova proposta de desenvolvimento, salientou que este significa antes de tudo, uma mudança de valores, da incorporação de novos hábitos pautados por um processo de conscientização do real significado de uma sociedade que deseja ser sustentável, assim,

Diz-se que o novo desenvolvimento deve ser sustentável. Ora, não existe desenvolvimento em si, mas uma sociedade que opta pelo desenvolvimento que quer e precisa. Dever-se-ia falar de sociedade sustentável como precondições indispensáveis para um desenvolvimento verdadeiramente integral. Sustentável é a sociedade ou o planeta que produz o suficiente para si e para os seres do ecossistemas onde ela se situa; que toma da natureza somente o que ela pode repor; que mostra um sentido de solidariedade generacional, ao preservar para as sociedades futuras os recursos naturais de que elas precisarão. Na prática, a sociedade deve mostrar-se capaz de assumir novos hábitos e de projetar um tipo de desenvolvimento que cultive o cuidado com os equilíbrios ecológicos e funcione dentro dos limites impostos pela natureza. (BOFF, 2001, p.137)

A Declaração do Rio para o Meio Ambiente e Desenvolvimento⁴ (1992) recomendou que, para se alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção do meio ambiente deve constituir-se em parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente em relação a ele. Entretanto, esta nova proposta de desenvolvimento sustentável é para muitos, dentre eles, o próprio Estado e representantes de grupos hegemônicos, um conceito de difícil entendimento e consecução, principalmente, quando aplicado no contexto da problemática urbana, onde a disputa pelo solo urbano tem sido responsável pela proliferação da pobreza, assim como, pela degradação urbano-ambiental, dentro do atual modelo econômico. Nesse sentido, a cidade que almeja e que necessita urgentemente que seja sustentável, é aquela que disponibiliza de modo equitativo os benefícios de seu processo de desenvolvimento, com a finalidade de estender a todos as condições ideais de qualidade de vida em conformidade com as disposições legais do Estatuto da Cidade e recomendações da Agenda 21. Em síntese, os valores advindos desse princípio são claros ao expressar a urgência de implementação de ações pautadas pela sustentabilidade não somente em âmbito planetário, mas, sobretudo em âmbito local, ou seja, nas cidades, as quais se constituem num campo propício e ideal para materialização dos direitos sociais.

Entretanto, não se ignora a diferença entre as agendas, principalmente ao conteúdo relacionado ao desenvolvimento socioeconômico, tanto dos países centrais ou de países de economia periférica, uma vez que a grande discussão evidenciada diz respeito à implementação do desenvolvimento sustentável em áreas urbanas.

[Achselrad \(2001, p.45\)](#) ensina que nas leis a “idéia de sustentabilidade é assim aplicada às condições de reprodução da legitimidade das políticas urbanas”. A elaboração de políticas públicas que privilegiam o desenvolvimento sustentável da cidade não pode ignorar que existe “uma forma social durável de apropriação e uso do meio ambiente dada pela própria natureza das formações biofísicas”, isto é, que existe uma “diversidade de formas sociais de duração dos elementos da base material do desenvolvimento.” ([ACSELRAD, 1999 apud COELHO, 2005, p.39](#)).

⁴ “Os compromissos assumidos na RIO/92 compreendem a busca de um novo modelo de desenvolvimento, um modelo que inclua a vertente da preservação do meio ambiente de forma indissociável ao desenvolvimento econômico e social, adotando a sustentabilidade como eixo principal”. ([PADILHA, 2010, p.71](#))

Segundo Braga (2003, p.119-120), o Estatuto da Cidade oferece vários instrumentos urbanísticos e jurídicos para que a municipalidade possa “evitar e corrigir os efeitos negativos do crescimento urbano sobre o meio ambiente”, de modo que a “ordenação do uso do solo” evite a “deterioração das áreas urbanizadas e a poluição e degradação ambiental, e a expansão urbana”.

Considerando o recorte dado para foco desta pesquisa, o Estatuto da Cidade prevê como um dos instrumentos da política de desenvolvimento urbano, o zoneamento ambiental, no qual os cursos d’água, as encostas, as áreas de fragilidade ambiental, devem ser encaradas como “recursos e a cidade deve ser entendida como uma natureza antrópica, na qual as leis naturais não estão revogadas.” (CARVALHO, 2003, p.25).

Todavia, o zoneamento é o instrumento de planejamento urbano mais difundido no Brasil e sua prática tem tido caráter fundamentalmente econômico, muito mais afeito às vicissitudes do mercado imobiliário, do que aos problemas socioambientais das cidades. Segundo Braga (2003, p.121) é imprescindível que as leis de zoneamento urbano contemplem “diretrizes de proteção e controle ambiental”, com o fim de “controlar o uso e a ocupação de fundos de vale, das áreas sujeitas à inundação, das cabeceiras de drenagem, das áreas de alta declividade e a promover o aumento da permeabilidade do solo urbano”.

O Estatuto da Cidade define o direito à cidades sustentáveis, como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações, e a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (SAULE JÚNIOR *et al.*, 2009, p.259).

Deste modo, o Estatuto da Cidade além de apresentar a natureza jurídica da cidade sustentável, é um instrumento jurídico que contempla normas de ordem pública e interesse social, que tem como objetivo tutelar matéria de ordem urbanística em prol do bem coletivo e do equilíbrio ambiental. Assim, pode-se afirmar que o Estatuto da Cidade é o principal instrumento jurídico para promoção de uma sustentabilidade urbana, equacionando a função social da cidade com a qualidade ambiental urbana.

Diante deste contexto, a de se ressaltar que a função social da cidade foi consagrado no artigo 182 do Texto Constitucional como síntese suprema do Direito Urbanístico, onde traz em sua essência a predominância do interesse comum sobre o particular. Di Sarno (2004) comenta que a essência do Direito Urbanístico é pautada na,

[...] vocação do coletivo sobre o particular, dá respaldo e sustenta o princípio da função social da propriedade; por isso que, mais que a propriedade, a cidade deve existir e servir a seus habitantes (DI SARNO, 2004, p.47).

Assim, como a matéria urbanística não se sujeita às regras da prescrição, o Poder Municipal deve rever suas políticas públicas de modo a corrigir os desacertos urbanísticos e ambientais presentes nas cidades, a exemplo dos assentamentos precários em áreas de risco. Nesse sentido, passa a ser um dever do Ente Municipal nortear suas ações com base no princípio da função social da cidade, por meio do adequado ordenamento do solo urbano, com a adoção de dispositivos jurídicos que venham a tutelar a ordem urbanística e a preservação dos recursos ambientais em prol do interesse coletivo.

3. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM APPs URBANAS.

A análise da literatura específica, composta por diversos estudos e pesquisas acadêmicas, permite afirmar que foi a partir da promulgação da Constituição de 1988 que se deu início a um novo desenho institucional voltado para a construção de uma política pública de regularização fundiária, com o intuito de garantir efetividade ao direito fundamental à moradia digna, sobretudo para aqueles setores excluídos e segregados, ocupantes das áreas informais da maioria das cidades brasileiras. Diante de tais propósitos, o texto constitucional de 1988, de maneira inédita, dedicou um capítulo para a política urbana, afirmando a função social da propriedade, como também após o ano de 2000, por meio da medida provisória nº 26 passou a promover explicitamente o direito à moradia enquanto direito humano fundamental social. Nesse contexto, torna-se importante ressaltar que a Constituição de 1988 propiciou os meios necessários para que se tornasse possível a construção de um política urbana apta a implementar uma política de

regularização fundiária como espinha dorsal de um desenho institucional programado para assegurar o direito à moradia digna às famílias de menor ou sem renda.

Frente à complexidade da questão e à emergência de soluções para seu enfrentamento, a experiência brasileira, recentemente, tem se preocupado em buscar um ponto de equilíbrio através de programas capazes de analisar a possibilidade de permanência da população no local de origem do assentamento, através de intervenções urbanísticas, objetivando a melhoria da qualidade de vida. Para tanto se faz necessário considerar a ocorrência sistemática de procedimentos relacionados aos instrumentos de regularização em processos de gestão e planejamento urbano, dando a devida importância para as preocupações relacionadas com a proteção das áreas naturais no tecido urbano. Para [Freitas \(2009, p.43\)](#) esta “nova variável política no processo de tomada de decisão sobre o ambiente urbano tem demonstrado uma alta capacidade de re-configurar dinâmicas territoriais urbanas” considerando sua forte capilaridade nos mais diferentes segmentos da sociedade civil, o que permite compreender que a inserção de critérios voltados à preservação ambiental possa gerar inúmeros conflitos, como de fato tem ocorrido.

Além destes fatores, [Lucas \(2009\)](#) explica que o conflito das normas ambientais e urbanísticas, ao regular o processo de produção do espaço, acaba induzindo parcelas da população não atendida pelo mercado formal a se instalar em áreas de proteção ambiental,

Verificamos que há um deslocamento entre as exigências contidas nas normas urbanística e ambiental e a forma de produção do espaço urbano. A legislação urbanística, ao adotar padrões idealizados para o uso do solo urbano – visando proteger áreas mais nobres da cidade – muitas vezes impede a produção habitacional a preços acessíveis para a camada mais pobre. A legislação ambiental, ao impor restrições significativas ao uso e ocupação do solo nas áreas protegidas, torna as mesmas áreas desvalorizadas pelo mercado imobiliário formal. E é justamente nesta área que parcela da população não atendida pelo mercado formal irá se instalar: áreas de mananciais, margens de cursos d'água, encosta e outras áreas de proteção ambiental ([LUCAS, 2009, p.12](#)).

Desse modo, no âmbito da gestão das cidades emerge como questão o conflito entre as demandas por moradias e a urgência de recuperação das áreas degradadas

ambientalmente frágeis (encostas, mangues, corpos d'água) e a garantia do direito à cidade para os segmentos excluídos. Na realidade, esta dicotomia foi institucionalizada pelo marco regulatório federal, que, para [Freitas \(2009, p.43\)](#) “de um lado, as políticas urbanas tem privilegiado a questão da distribuição social dos serviços urbanos em detrimento dos impactos da urbanização sobre o quadro natural”, e por outro lado “a política ambiental tem privilegiado a proteção de ecossistema de representatividade ecológica”, e de forma lamentável aborda a questão de proteção dos ecossistemas urbanos.

Em linhas gerais, o que se verifica na maioria das cidades brasileiras é que as áreas de fragilidade ambiental que deveriam ter sido protegidas, preservadas por políticas públicas adequadas, foram ao longo dos anos ocupadas como espaços de moradia em crescentes processos de invasões, dando origem, desse modo, ao conflito entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente equilibrado, que em razão de sua natureza jurídica, são constitucionalmente garantidos.

A partir da Constituição de 1988 a questão ambiental foi tratada de forma inovadora, onde a tutela ao meio ambiente, respaldada nos pressupostos dos tratados internacionais, passou a ser responsabilidade não apenas dos indivíduos e do estado, mas de toda a sociedade com o compromisso de preservá-los não apenas para às presentes como também para as futuras gerações. Tais apontamentos mostram explicitamente a grande dificuldade ainda existente no país em dar efetividade às leis, mesmo considerando seu poder normativo, sua hierarquia jurídica, sua natureza constitucional, fatos esses que evidenciam a urgência de criar mecanismos, com poder alta efetividade, aptos para o enfrentamento da questão.

[...] o conceito, presente na legislação brasileira principalmente no Estatuto da Cidade – ao incluir o direito a cidades sustentáveis como uma das diretrizes da política urbana – tem um caráter ambíguo que permite sua apropriação no discurso de diferentes grupos sociais. O desenvolvimento sustentável também pode ser considerado como discurso ideológico, ao ocultar as contradições intrínsecas ao próprio modelo capitalista de desenvolvimento, os conflitos sociais e as disputas pelo solo urbano. [...] Diante do exposto, face ao grau de informalidade observado nas cidades brasileiras, em especial nas regiões metropolitanas, considerando que importante parcela dessa irregularidade se concentra em áreas

ambientalmente frágeis – o estudo de soluções que viabilizem tanto a inserção dos assentamentos irregulares na cidade formal quanto o enfrentamento do passivo ambiental representa uma forma de garantir o direito à cidades sustentáveis. (LUCAS, 2009, p.13)

No âmbito da questão, emerge a grande discussão - diante das situações de ocupações em áreas de preservação ambiental - muitas localizadas em áreas de risco, o que deve pautar a tomada de decisão, o direito à moradia, em atendimento ao art.6 da Constituição Federal, ou seja, de permanência daqueles que vivem nessas localidades há anos, ou o direito de todos ao meio ambiente equilibrado, conforme determinações do art. 225 da Constituição Federal?

Pelo exposto, os dois aspectos acima colocados fazem referência a valores e direitos constitucionalmente garantidos, de forma que alguns autores, entre eles [Fernandes\(2006\)](#), acredita tratar-se de um falso dilema ou um falso conflito.

Nesse sentido, a elaboração de políticas públicas voltadas para o enfrentamento desta problemática deverá ser pautada por uma visão integrada contemplando a adequada organização do espaço e a tutela ambiental como condições fundamentais para a garantia da qualidade de vida em áreas urbanas.

Em síntese, as demandas sociais e ambientais presentes nas cidades brasileiras não podem mais ser toleradas, nem pela ordem urbanística e muito menos pela ordem jurídica, pois os dados apresentados em diversas pesquisas elaboradas por órgãos governamentais e entidades acadêmicas apontam que as famílias de baixa ou sem renda são as mais numerosas, desprovidas e desassistidas em suas necessidades mais elementares, o que torna evidente que esses programas deveriam necessariamente procurar responder à essas demandas, ou seja a dos grupos economicamente desfavorecidos. Frente a esse contexto, torna-se mister que a formatação das políticas públicas em qualquer setor, deva visar primordialmente o atendimento das necessidades primeiras do cidadão em situação de vulnerabilidade, e não serem pautadas exclusivamente pelo interesse de grupos hegemônicos, os quais tem dominado ao longo dos anos o arranjo político e econômico do país, causando de modo indireto o comprometimento da realização de um desenvolvimento em bases justas e democráticas.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assim, ficou explícito que os efeitos derivados das transformações ambientais afetam direta ou indiretamente a todos, sobretudo aqueles que vivem em cidades. Desse modo, o acirramento da problemática ambiental verificadas nessas localidades, explícita a gravidade existente entre a deterioração do espaço natural e seus efeitos nefastos que atingem de modo contundente a qualidade de vida, sem contar com a exposição à vulnerabilidade de comunidades à riscos de toda ordem. Diante de tais apontamentos, torna-se primordial a manutenção da vida, enquanto dever ético e humano. Nesse processo, tornou-se fundamental a incorporação da tutela do meio ambiente nos textos constitucionais mais recentes, ainda que de forma gradativa. Certamente, a Constituição Federal de 1988 ao dar uma nova concepção a normatividade jurídica ambiental para o país, possibilitou ao mesmo tempo a regulação de inúmeros eventos que se constituíam em ameaças ao equilíbrio do ambiente natural e à qualidade de vida, contribuindo significativamente para a ampliação da tutela jurídica de todo o sistema de condições que visam a sadia qualidade de vida em toda a sua diversidade.

Diante de tais proposituras, alguns autores, dentre eles, [Séguin \(2002\)](#), chamam a atenção para a importância de tutelar a matéria urbanística por meio de mecanismos legais visando a implementação de uma cidade acessível a todos, com inclusão social e justa distribuição dos ônus e benefícios resultantes do processo de urbanização. Daí justifica-se a necessidade do monitoramento do crescimento urbano, para uma distribuição eqüitativa dos investimentos em infraestrutura e democratização do acesso aos serviços urbanos, com o intuito de mitigar os processos que geram desigualdades sócio-espaciais.

No Brasil, em face do quadro de desigualdades sócio-econômicas que tem afetado uma parte significativa da população, ao longo dos anos, como o desemprego, a ausência de prestação de serviços públicos, entre outros, é preciso considerar que boa parte da população encontra-se exposta a riscos ambientais intensos, tanto nos locais de moradia, de trabalho ou nos ambientes que freqüenta e circula. Estes riscos são decorrentes de substâncias consideradas perigosas, da ausência de saneamento básico, da construção de moradias em locais sujeitos a deslizamentos, a enchentes ou nas proximidades de depósitos de lixo, entre muitos outros casos. Deste modo, a abordagem

desta questão evidencia a necessidade de tratar a problemática ambiental não somente sob o enfoque da preservação, mas primordialmente enfocando a questão da distribuição e justiça. A indissociabilidade da problemática social urbana e da problemática ambiental das cidades “exige que se combinem dinâmicas de promoção social com dinâmica de redução dos impactos ambientais no espaço urbano”.

Neste contexto, o planejamento e a gestão das áreas urbanas devem, além de adotar medidas e técnicas para a adequação física de seus espaços, adotar essencialmente técnicas e instrumentos que promovam a convivência social, de maneira que os desiguais tenham suas diferenças amenizadas pela árdua busca de implementar espaços cada vez mais democráticos de vivência saudável, o que em outras palavras significa, a luta por uma melhoria na qualidade de vida.

REFERENCIAL

ACSELRAD, Henri. Discursos da Sustentabilidade Urbana. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Campinas: nº 01, maio/ 1999.

ACSELRAD, Henri. **Justiça Ambiental e Construção Social do Risco**. Trabalho apresentado no XIII Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais, realizado em Ouro Preto, Minas Gerais, Brasil de 4 a 8 de novembro de 2002. Paper apresentado ao XIII Encontro Nacional da ABEP, Caxambu, novembro 2002.

BECK, U. **La sociedad del riesgo**. Hacia una nueva modernidad. Tradução de Jorge Navarro, Daniel Jiménez e Maria Rosa Borrás. Madri: Ediciones Paidós Ibérica, 1999.

BOFF, Leonardo. **Saber Cuidar**. 7ª edição. petropolis. Ed. Vozes, 2001.

BRAGA, Roberto. Planejamento urbano e recursos hídricos. In: BRAGA, R.; CARVALHO, P. F. C. (Org.). **Recursos Hídricos e Planejamento Urbano e Regional**. Rio Claro: Laboratório de Planejamento Municipal – Deplan – UNESP – IGCE, 2003. p. 113 – 127.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Instrumentos de Intervenção Urbanística**. Revista Diálogo Jurídico Nº 16 – maio/junho/julho/agosto de 2007. Salvador, 2007. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br/pdf_seguro/instrum_interv_urbanistica_pafonso.pdf> Acesso em: 16 Fevereiro 2011.

CARVALHO, Pompeu Figueiredo de Carvalho. Águas nas cidades: reflexões sobre usos e abusos para aprender novos usos. In: BRAGA, R.; CARVALHO, P. F. C. (Org.). **Recursos Hídricos e**

Planejamento Urbano e Regional. Rio Claro: Laboratório de Planejamento Municipal – Deplan – UNESP – IGCE, 2003. p. 9 – 36.

CMMAD – Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso futuro comum.** Rio de Janeiro: FGV, 1988.

COELHO, Maria Célia Nunes. Impactos Ambientais em Áreas Urbanas – Teorias, Conceitos e Métodos de Pesquisa. In: GUERRA, A. J. T.; CUNHA, S. B. (org). **Impactos Ambientais Urbanos no Brasil**, 3ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

DAVIS, Mike. *Planeta Favela*. Tradução de Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006. 272p.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de Direito Urbanístico.** Barueri, SP: Manole, 2004.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. (Coord.). **Direito urbanístico. Estudos Brasileiros e Internacionais.** Belo Horizonte: Del Rey/Lincoln Institute, 2006. p. 3-23.

FERNANDES, Edésio. **Questões anteriores ao Direito Urbanístico.** Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

FERNANDES, Edésio. Regularização de Assentamentos Informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. In: ROLNIK, Raquel *et. al.* (coord.). **Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos.** Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio. **Proteção Ambiental à Cidade no processo de expansão urbana do distrito Federal:** até que ponto existe um conflito? 2009. 152 f. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Brasília, 2009.

LUCAS, Renata Paula. **O Código Florestal em meio urbano:** Implicações da Lei nº 7.803/89 na regularização de assentamentos irregulares em grandes cidades, 2009. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo – Universidade de São Paulo.

MAZETTO, Francisco de Assis Penteado. Qualidade de vida, qualidade ambiental e meio ambiente urbano: breve comparação de conceitos. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, v. 14, n.24, p. 21-31, jun./dez. 2000.

MUELLER, Charles C. Problemas Ambientais de um estilo de desenvolvimento: a degradação da pobreza no Brasil. In: **Revista Sociedade e Ambiente.** Ano I, n. 1, 2º sem. 1997. Campinas: Nepam-Unicamp, 1997.

PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos Constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. 452 .



RIOS, A. V. V.; IRIGARAY C. T. H.O Direito e o Desenvolvimento Sustentável.(Org).In: RIOS, A. V. V.; DERANI C. **Princípios Gerais do Direito Internacional Ambiental**. São Paulo: Petrópolis; Brasília/DF: IEB- Instituto de Educação no Brasil, 2005. p. 87-122.

RODRIGUEZ, J. M. M. Desenvolvimento sustentável: níveis conceituais e modelos. In: RODRIGUEZ, J. M. M. & SILVA, E. V. da. Desenvolvimento Local Sustentável. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2001.

ROGERS, Richard. **Cidades para Um Pequeno Planeta**. Tradução de Anita Regina Di Marco, 4ª Edição. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 2001.

ROSSETTO, Adriana Marques. **Proposta de um sistema integrado de gestão do ambiente urbano (SIGAU) para o desenvolvimento sustentável das cidades, Florianópolis**, 2003. Tese (Doutorado em Engenharia da Produção) Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção e Sistemas.

SANTOS, J. A. **Análise dos Riscos Ambientais relacionados às Enchentes e Deslizamentos na Favela São José**. Universidade Federal da Paraíba. Centro de Ciência Exatas da natureza. Programa de Pós Graduação em Geografia. Tese de Mestrado em Geografia. Júlio Pessoa- PB. Set. de 2007. 112 p.

SAULE JUNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro**. Ordenamento constitucional da política urbana: aplicação e eficácia do plano diretor. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 1997.

SAULE JÚNIOR, Nelson. O Direito à Cidade e a Revisão da Lei de Parcelamento do Solo Urbano. In: Nelson Saule Júnior et al. (org). **Anais...** V Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico – Manaus 2008: O Direito Urbanístico nos 20 anos da Constituição Brasileira de 1988 – Balanço e Perspectivas. Porto Alegre: Magister, 2009.

SÉGUIN, Elida. **Estatuto da Cidade**: promessa de inclusão social, justiça social. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

VILANI, Rodrigo Machado. **O princípio de justiça social e ambiental e a eficácia do plano diretor participativo**. 2002. 229 f. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento) – Universidade Federal do Paraná, 2006.