

## REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL: A NECESSIDADE DE UMA VISÃO URBANO-AMBIENTAL

Karin Preussler Constantino<sup>19</sup>

**Resumo:** O artigo analisa princípios fundamentais do Direito, aspectos conceituais do Direito à Moradia e normas ambientais e urbanas que tratam da Regularização Fundiária dos assentamentos irregulares de baixa renda, que ao longo do tempo foram se consolidando e formando as denominadas favelas. Partindo da evolução conceitual do processo de regularização fundiária, do direito à cidade, garantido pela Constituição Federal, analisou-se a compatibilidade entre os instrumentos urbanísticos (o Estatuto das Cidades, a Lei nº 11.977/2009 e a Lei 13.465/2017) e os ambientais (Código Florestal, Política Nacional do Meio Ambiente, Diretrizes do Saneamento Básico e a Resolução CONAMA nº369).

**Palavras-chave:** Regularização fundiária sustentável. Legislação urbana. Legislação ambiental. Assentamentos irregulares de baixa renda. Visão urbano-ambiental.

**Abstract:** The article analyzes fundamental principles of law, conceptual aspects of housing rights, and environmental and urban norms that deal with the Foundational Regularization of low-income irregular settlements, which over time have been consolidated and formed as so-called slums. Starting from the conceptual evolution of the land regularization process, the right to the city, guaranteed by the Federal Constitution, analyze the compatibility between the urbanistic instruments (the Cities Statute, a Law nº 11.977 / 2009 and the Law 13.465 / 2017) and the environments ( Forest Code, National Environmental Policy, Basic Sanitation Guidelines and CONAMA Resolution No. 369).

**Keywords:** Sustainable land regularization. Urban legislation. Environmental legislation. Low-income irregular settlements. Urban-environmental view.

---

<sup>19</sup> Analista de Projetos e Políticas Públicas – Arquiteta do DERER/SOP – Especialista em Gerenciamento Ambiental pela ULBRA-RS. E-mail: karinpc@sop.rs.gov.br

## INTRODUÇÃO

A formação das favelas, assentamentos irregulares de baixa renda, realidade brasileira estabelecida na maioria dos municípios como solução de moradia, totalizando, atualmente, 6% da população (IBGE, 2010), constituem um problema social que se originou em decisões pautadas pelo desenvolvimento econômico, onde os investimentos na área habitacional enfatizaram a propriedade privada. As características informais dessas ocupações, sobre áreas com restrições ambientais, somadas à carência de infraestrutura básica e serviços públicos, resultaram em um significativo passivo ambiental a se enfrentar.

Este enfrentamento vem ocorrendo, de forma lenta e gradativa, através da evolução conceitual do processo de Regularização Fundiária e pela definição de novos instrumentos normativos tanto urbanos como ambientais para lidar com o tema. A garantia do direito à cidade, oriundo da necessária sincronicidade da função social da propriedade, da gestão urbana democrática, do direito à moradia e do direito ao meio ambiente equilibrado, definidos pela Constituição Federal de 1988, foi regulamentado pelo Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257- que prevê importantes instrumentos de Regularização Fundiária – visando a formação das cidades sustentáveis.

Em 2009, a Lei Federal nº 11.977 destacou o processo de Regularização Fundiária, apresentando novos procedimentos, buscando alternativas curativas e específicas para compatibilização entre as demandas urbanas e ambientais tão necessárias para regularizar os assentamentos precários. A citada norma foi também desafiadora ao tratar de um conflito socioambiental quando admitiu a possibilidade de regularizar ocupações situadas em APPs. Observa-se isso quando se analisa o Código Florestal, de 2012, que se reportou a essa lei demonstrando um consenso na metodologia da regularização fundiária.

A mesma temática já fora tratada pela, a Resolução do CONAMA nº 369 em 2006, que permite, quando possível, a intervenção e a supressão de vegetação em APP para a regularização fundiária de interesse social e demonstra, talvez, de forma mais completa e clara, soluções integradas que buscam um diagnóstico preciso dos impactos ambientais negativos e as necessárias intervenções técnicas para garantir a permanência dos assentamentos informais consolidados com a implantação de infraestrutura e serviços públicos.

No ano de 2017 a Lei nº13.465 revoga a Lei nº11.977. O novo marco legal instituiu, normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual “abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes” (art.9º) pautada pelos princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental, e de ordenação territorial eficiente e funcional (art. 9º, § 1º), com objetivo maior de garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas (art. 10, VI), com efetivação das funções sociais da propriedade e da cidade (art. 10, VII e VIII).

Neste contexto será apresentada a aplicação destes instrumentos urbanos ambientais na cidade de Porto Alegre, conhecendo a legislação municipal vigente, que trata sobre o tema, analisando a evolução e o aprimoramento da metodologia de aprovação de

projetos de regularização fundiária. Será verificada a atuação interdisciplinar e de inter-órgãos nos projetos de regularização fundiária tendo como fio condutor a melhoria das condições urbano-ambiental visando à sustentabilidade da cidade.

O presente artigo foi elaborado através de uma pesquisa exploratória, analisando bibliografia que trata sobre o tema, composta pela legislação urbana e ambiental vigentes, doutrina jurídica, licenças ambientais, pareceres técnicos e documentos oficiais.

## AS FAVELAS NAS CIDADES BRASILEIRAS: SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL

Atualmente, as cidades abrigam metade da população mundial. Estima-se que, em 2050, 70% da humanidade viverá em cidades (ONU, 2014). No Brasil, 85% de sua população é urbana. O período de 1940 a 1980 foi marcado pela migração da população brasileira do campo para a cidade, impulsionada pelo vigor da industrialização, em menos de 40 anos, ela passou de predominantemente rural para majoritariamente urbana.

Este fato resultou em um crescimento rápido e desordenado das cidades brasileiras que demonstra o processo histórico de sua formação, baseado em interesses econômicos, ligados ao setor industrial e imobiliário. O processo brasileiro de urbanização tem como característica um mercado imobiliário excludente e a carência de políticas sociais de âmbito habitacional em seu planejamento. Nos anos 70 o poder público era caracterizado por uma política centralizadora de recursos e decisões. Prestes (2008 p.26) afirma:

O modelo centralizador das decisões, o milagre brasileiro vivenciado no período, que incentivavam a vinda para cidade, a falta de financiamento de políticas urbanas e agrárias, entre outros, aspectos são elementos de um conjunto de medidas que compunha o modelo de Estado daquele período. (PRESTES, 2008, p.26).

Para Maricato (2000 p.155-157), a gestão urbana das grandes cidades investia em obras de infraestrutura alimentando a especulação imobiliária sem considerar políticas de acesso à terra para moradia. O desenvolvimento do setor industrial, se contrapondo com os baixos salários de seus operários, não permitia o direito à moradia digna, originando um mercado residencial restrito.

Para Fernandes (1999 p.128-130), as favelas são o resultado de fatores históricos do desenvolvimento socioeconômico no nosso país, combinados com o desenvolvimento urbano implantado e a especulação imobiliária. Invasões de áreas urbanas privadas e públicas por assentamentos humanos precários resultantes da exclusão social, crise habitacional e segregação espacial trouxeram como principal consequência a degradação ambiental.

A maioria destas áreas invadidas são parcialmente, ou totalmente, inadequadas para a ocupação humana, pelas suas características físicas e ambientais ligadas a fatores geológicos ou ecológicos. Rosa Filho e Cortez (2008 p.582) descrevem as favelas como lugares com características topográficas e condições geográficas menos vantajosas ou com restrições ambientais para ocupação regular. São ocupações em encostas de morros, em mangues, nas várzeas dos rios que alteraram o seu equilíbrio, criaram áreas de riscos, poluíram

as águas e, principalmente, conduziram à degradação das condições de existência humana. Bezerra e Chaer (2012 p.27) descrevem:

O crescimento da cidade irregular ignora a previsão legal e as consequências são o desmatamento, a impermeabilização e o empobrecimento dos solos, as erosões, a poluição dos corpos hídricos, os assoreamentos, entre outras. Ocorre que a fragilidade do meio físico nesses lugares é mais conhecida através da ocorrência e do perigo iminente de deslizamentos, enchentes e desmoronamentos, usualmente denominados de situações de risco, no linguajar dos planejadores urbanos, que nesse caso são riscos para população. (BEZERRA E CHAER, 2012 p.27)

As ocupações são desordenadas, com alta densidade humana, sistema viário insuficiente ou inexistente, impedindo o acesso de veículos de serviços públicos e cujas moradias, na sua maioria, são precárias, de tamanhos reduzidos, desprovidas de condições de habitabilidade (ventilação, iluminação natural e orientação solar favorável) e de infraestrutura urbana. Esses assentamentos informais atingem não só questões de desequilíbrio urbano-ambiental pela fragilidade ambiental destas áreas como também põe em risco a população.

Excluídos do marco regulatório e dos sistemas financeiros formais, os assentamentos precários foram autoproduzidos por seus próprios moradores com os meios que se encontravam à sua disposição [...] em terrenos frágeis ou áreas não passíveis de urbanização, como as encostas íngremes e as várzeas inundáveis, além das vastas franjas de expansão periférica sobre as zonas rurais, vai sendo produzida a “cidade fora da cidade”, desprovida das infraestruturas, equipamentos e serviços que caracterizem a urbanidade. (ROLNICK, 2008 p.3)

A cidade real é formada por dois tipos distintos de cidade dentro de um mesmo território urbano: a cidade legal, regular ou formal e a cidade ilegal, irregular ou informal. Entre 40% e 70% da população das grandes cidades dos países em desenvolvimento vivem em imóveis informais.

A proporção da irregularidade é extremamente expressiva nas grandes cidades brasileiras, segundo o Ministério do Desenvolvimento Regional (2019), mais de 60% dos imóveis urbanos possuem alguma irregularidade fundiária. A informalidade dos imóveis é um problema histórico e complexo, resultado de invasões de terrenos, de loteamentos feitos à revelia da lei, de vendas e doações não registradas devidamente, entre outros fatores.

Nas grandes cidades brasileiras onde se considera que mais de 50% dos imóveis urbanos possuem alguma irregularidade fundiária. Estima-se que, aproximadamente, 15% a 20% dos domicílios das cidades de Belo Horizonte, Recife e Porto Alegre estão em ocupações irregulares, em situações inadequadas de habitabilidade e, consequentemente, resultando em impactos ambientais negativos (IPEA, 2016).

Conforme dados apresentados no Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Porto Alegre (2010 p.24), 17.1% dos domicílios estão em ocupações irregulares (Porto Alegre possui 486 ocupações irregulares com 75.656 domicílios). Rolnick (2008 p.3) descreve:

“ausentes dos mapas e cadastros de prefeituras e concessionárias de serviços públicos, inexistentes nos registros de propriedade dos cartórios, esses assentamentos têm uma inserção ambígua nas cidades onde se localizam. Modelo dominante de territorialização dos pobres nas cidades brasileiras, sua consolidação é progressiva, mas sempre incompleta e dependente da ação discricionária do poder público”.

Percebe-se, assim, a necessidade de enfrentar este problema urbano-ambiental, originado pela irregularidade urbana, resultante das favelas, que não respeitaram normas ou delimitações físicas. Isso é possível através de um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas e socioambientais, estabelecidas, atualmente, pela Lei Federal 13.465/2017, que visa à “incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes, pautada pelos princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental, e de ordenação territorial eficiente e funcional (art. 9º, § 1º), no fim maior de garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas (art. 10, VI), com efetivação das funções sociais da propriedade e da cidade (art. 10, VII e VIII)”.

Segundo Prestes (2011 p.11), “temos que recuperar um tempo histórico de invisibilidade da irregularidade. Não podemos mais fazer de conta que a irregularidade não é um problema ambiental, ou que é somente deficiência do poder de polícia”. Para isso temos que ter em mente quais são reais causas das ocupações irregulares no Brasil. Novamente Prestes (2008 p.158) reitera que:

Historicamente as cidades não destinaram áreas para população de baixa renda, seja por falta de previsão, seja pela falta de um mercado que produzisse habitação popular regular que pudesse ser adquirida por grande parcela da população; que as áreas de preservação permanente foram sendo ocupadas com a conivência do Poder Público; que muitos locais já estavam ocupados antes de se tornarem legalmente APPs (áreas de preservação permanente) e que a ineficácia das normas ambientais contribui para o descontrole atual que leva milhões de brasileiros a morar na ilegalidade, colocando em contraposição o direito à moradia com o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como se fossem antagônicos e não interdependentes (PRESTES, 2008, p.158).

## **REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL**

A partir do início da década de 1980 o processo de regularização fundiária consolidou-se como política urbana. Bezerra e Chaer (2012) descrevem que, “de forma gradual e lenta, a evolução conceitual do termo regularização fundiária, inicialmente como instrumento estritamente de cunho jurídico, é hoje considerada um processo abrangente e multidisciplinar, e se destaca como um importante ponto de inflexão no caminho da solução do problema” (BEZERRA e CHAER, 2012 p.28).

Para Carolo (2011), a regularização fundiária, na prática era tratada como a regularização da titularidade do lote, logo o enfoque era dado apenas para a questão de legitimidade da posse. O resultado desta distribuição de títulos, sem a execução de obras de

infraestrutura urbana e implantação de serviços públicos, resultou na precariedade das habitações informais e a incessante degradação ambiental (CAROLO, 2011, p.113).

O processo de regularização fundiária exige iniciativas públicas de diferentes naturezas. Primeiro há necessidade de intervenções urbanísticas eliminando, quando possível, situações de risco e implantando serviços públicos. Gonçalves (2009) descreve que, “um importante aspecto administrativo de gestão de espaço, por meio das medidas voltadas para o endereçamento do bairro, o reconhecimento administrativo das ruas, a identificação dos habitantes e das construções no cadastro fiscal do município [...], assim como finalmente a promulgação de normas urbanísticas referentes ao uso do solo” (GONÇALVES, 2009 p.239).

As ações de regularização fundiária devem contemplar, nos seus estudos e projetos, não só aspectos urbanísticos, mas também aspectos ambientais. Prever intervenções de controle de riscos geotécnicos e de inundações, onde serão analisadas condicionantes e indícios de ocorrência de processos destrutivos e de degradação. Verificar a adequação do traçado viário existente estudando a possibilidade de usar sua estrutura viária original no atendimento de sua função básica, ou seja, permitir acesso de veículos de serviços públicos como coleta de lixo, bombeiros e ambulâncias e a implantação de infraestrutura necessária.

Menechino, Procópio e Vianna (PINHEIRO e PROCÓPIO, 2008, p.98) afirmam que a regularização fundiária pode, “amenizar os efeitos destrutivos das ocupações, seja a degradação ambiental, a irregularidade administrativa, a ilegalidade da própria ocupação, e os problemas sociais”.

Deve-se realizar a análise da densidade de ocupação, verificando tamanhos de lotes, tamanhos e características das edificações e condições de habitabilidade tais como, insolação, ventilação, circulação e acessibilidade. Da mesma forma, verificar a necessidade ou não de reassentamentos. Concomitantemente, se faz necessário uma análise integrada com os aspectos ambientais verificando os impactos ambientais negativos originados por este tipo de ocupação, com o objetivo de vislumbrar ações de mitigação, compensação e/ou recuperação ambiental. Permitindo assim a segurança dos moradores e concluindo o processo através da regularização jurídica:

As intervenções de reordenamento físico em favelas objetivam essencialmente a melhoria das condições sanitárias e de acessibilidade, a eliminação dos riscos geotécnicos, a diminuição da frequência de inundações e a integração física do núcleo ao bairro do entorno, buscando com isso criar a estrutura física necessária para que se efetive a inserção social da população. Sob a mesma denominação de -urbanização de favelas -, constata-se a existência de diferentes intervenções com características, custos e resultados extremamente diferenciados, que vão desde aquelas que buscam assegurar um padrão mínimo de urbanização (restringindo-se geralmente à resolução dos problemas de saneamento, riscos e acesso às moradias); até as que envolvem a reconstrução total do núcleo, com repartelamento dos lotes e construção de novas moradias, transformando por completo a ocupação existente. (ROCHA, CARVALHO E MORETTI, 2002 p.295)

Todavia, Prestes (2011) alerta que devemos ter em mente que a regularização fundiária é uma política pública temporária, com objetivo de recuperar um período histórico

em que não houve uma preocupação com a produção de habitação de interesse social. E, em paralelo com essa política deveria haver um planejamento de fiscalização para impedir novas ocupações e um programa de produção habitacional eficiente.

Dessa forma, a implantação de ações de regularização fundiária pode contribuir na concretização da sustentabilidade das cidades, mitigando o enorme passivo ambiental gerado pelas subabitações, vilas e favelas, que abrigam 6% da população brasileira, de acordo com os dados do IBGE. No entanto, é necessária uma reflexão sobre possíveis e necessárias flexibilizações de conceito urbano e ambiental, reconhecendo as diferenças da cidade formal da informal para aplicar medidas mitigadoras, compensatórias e a justiça ambiental.

Bezerra e Chaer (2012) descrevem dois casos distintos de ocupações irregulares. O primeiro caso ocorre, “quando a regularização se mostrar inviável, em função de comprovados impactos ambientais irreversíveis, e não somente em função de uma regra legal – uma vez que a regularização em si prevê a flexibilização de normas legais para garantia a fixação da população – o direito à moradia é indiscutível e deve ser mantido e promovido em outro lugar” (BEZERRA e CHAER, 2012 p.29). O segundo caso, quando é possível a permanência do assentamento informal, através da regularização fundiária em áreas de sensibilidade ambiental, intervindo com ações que devem concorrer para o equilíbrio do meio ambiente e cumprindo com as compensações ambientais necessárias.

Há de se ter uma visão urbana-ambiental da realidade de cada área ocupada irregularmente. Propor a adoção de parâmetros urbanísticos específicos e diferenciados permitindo a inclusão social. Ser preciso na definição do que é possível regularizar, o que é necessário reassentar, buscando áreas ambientalmente adequadas para implementar infraestrutura e construir novas habitações.

Afonsin e Fernandes (2010) afirmam:

[...] há que se fazer algo urgentemente em relação às situações existentes, o que requer entender que soluções ótimas e ideais não são possíveis, temos todos que buscar soluções possíveis e aceitáveis do ponto de vista técnicos, jurídico, social e ambiental. Trata-se de tarefa pragmática que requer o máximo de mitigação e compensação de danos ambientais, mas com remoção da população apenas em casos de risco não mitigável e com alternativas de relocalização aceitáveis, tendo-se em vista o direito às cidades sustentáveis como bússola orientadora da interpretação dos casos concretos. (AFONSIN E FERNANDES, 2010 p.23)

## **CONSTITUIÇÃO FEDERAL E OS DIREITOS FUNDAMENTAIS**

Como resultado de um período de reflexão, propiciado pela democracia, a Constituição Federal, promulgada em 1988, demonstra a integração socioespacial das comunidades urbanas desprotegidas tanto no plano jurídico, como no plano social através dos direitos fundamentais.

Direitos fundamentais são, portanto, todas aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas, que do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade em sentido material), integrados ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera de disponibilidade dos

poderes constituídos (fundamentalidade formal), bem como as que, por seu conteúdo e significado, possam lhe ser equiparados, agregando-se à Constituição material, tendo ou não, assento na Constituição formal (aqui considerada a abertura material do Catálogo) (PRESTES, 2008, p.57)

Prestes (2008) considera a cidade como um direito fundamental. Para a jurista este direito é resultante da “síntese da simbiose” do direito ao meio ambiente (art. 225 CF), do direito à política urbana (art. 182 e art. 183 d CF), do direito à gestão democrática e do direito à moradia (art. 6º).

De acordo com Saule Jr. (1999) p.96), “o direito à moradia tem eficácia plena e tem aplicação imediata gerando a obrigação para o Estado Brasileiro de tornar sua efetivação de uma política habitacional que priorize suas ações para atender as pessoas pobres e miseráveis” (SAULE JR., 1999, p.96). Derani (1997) afirma que:

O direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado pode ser caracterizado como um direito fundamental, gozando do mesmo “status” daqueles descritos no artigo quinto desta carta. Este bem jurídico, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, é um pressuposto para a concretização da qualidade de vida, a qual se afirma, por sua vez, como finalidade máxima das normas do capítulo do meio ambiente. Este capítulo revela-se em normas destinadas a reformular a ação do homem sobre o seu meio ambiente (DERANI, 1997, p. 78-79).

Logo, estamos diante destes dois direitos fundamentais, estabelecidos na Constituição Federal, e que devem ser compatibilizados. Fernandes (2006) coloca que,

Os dois são valores e direitos sociais constitucionalmente protegidos, tendo a mesma raiz conceitual, qual seja, o princípio da função socioambiental da propriedade. O desafio, então, é compatibilizar esses dois valores e direitos, o que somente pode ser feito através da construção não de cenários ideais, certamente não de cenários inadmissíveis, mas de cenários possíveis. (FERNANDES, 2006 p. 357).

Cabe ao poder público e à sociedade, como um todo, somar esforços para realizar ações de compatibilização e harmonização entre direito individual a moradia, das pessoas que ocupam assentamentos informais consolidados, e o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, pois ambos embasam o princípio da função socioambiental da propriedade. Gonçalves e Souza (2012) advertem:

Não se pode exigir uma aplicação do direito ao meio ambiente, como se este fosse isolado da construção histórica da formação urbana. É preciso, no sentido de proteção a vida, que o direito ao meio ambiente se alie à realidade social e possibilita a defesa de posse adquirida por essas populações. (GONÇALVES E SOUZA, 2012 p.103)

Desta forma, todos nós temos o direito ao meio ambiente equilibrado o qual abrange o meio natural e o meio construído composto por diversas interfaces (social, cultural, histórica e econômica). Todavia, historicamente, o processo de produção irregular do espaço urbano e do seu impacto sobre os recursos naturais e sobre a qualidade dos assentamentos humanos evidencia as dificuldades da articulação da temática ambiental e urbana nesse processo. A partir da Constituição de 1988 marcou um novo período. Iniciou-se o enfrentamento do conflito que implica compreender e reaproximar lógicas divergentes das normas que regem e fiscalizam o meio construído e das normas que regem e fiscalizam o meio natural.

## **ARCABOUÇO JURÍDICO: LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA E LEGISLAÇÃO AMBIENTAL**

O Estado Socioambiental Democrático de Direito ao reconhecer o direito moradia, ao meio ambiente equilibrado e a política urbana, através gestão democrática, como direitos fundamentais, vem nos últimos anos, instrumentalizando o mundo jurídico através da regulamentação de normas que permitem o tratamento do problema das ocupações irregulares, buscando uma relação de interdependência e integração dos temas urbano e ambiental.

O arcabouço jurídico, nas esferas nacional, estadual e municipal, possui uma série de instrumentos tanto urbanos como ambientais que, embora recentes, podem contribuir na realização desta tarefa, que se expressa na necessidade de planejamento e de gestão urbana que minimize ou evite os impactos negativos oriundos dos assentamentos irregulares. Queiroz Jr. (2009), enfatiza:

Um dos grandes desafios presentes no atual debate socioambiental no país é como enfrentar a dinâmica da ocupação ilegal e predatória da terra urbana, tendo em vista a carência e a falta de alternativas habitacionais – seja via mercado privado, seja via políticas públicas sociais. E a emergência para o enfrentamento da questão ambiental nas nossas cidades não permite mais equívocos. A regularização fundiária deve estar na pauta da gestão urbana, como um primeiro passo para o reconhecimento da função social e ambiental da cidade. (QUEIROZ JR., 2009 p.1)

Entre estes instrumentos jurídicos podemos citar as leis: Lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade), Lei 11.977/09 (Programa Minha Casa, Minha Vida), Lei 12.651/12 (Código Florestal), Resolução CONAMA 369/06 (supressão de vegetação em APP por interesse ambiental), Lei 11.445/07 (diretrizes nacionais para saneamento básico) e Lei 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente).

## DIRETRIZES DA POLÍTICA URBANA

### Estatuto Da Cidade, Lei Federal Nº 10.257/01

Em 1988, a Carta Magna, no capítulo sobre a Política Urbana, estabeleceu o princípio das funções sociais da cidade como parte integrante e definitiva da política de desenvolvimento urbano no país, conforme descrito no Art. 182: “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei têm por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.”

Para regulamentar este princípio a Lei Federal 10257/01, conhecida como Estatuto da Cidade, tornou-se o arcabouço legal, que tem como objetivo fazer cumprir a função social da cidade, garantida pela Constituição Federal nos seguintes termos:

“a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 2001, Artigo 2º, inciso I).

Na opinião de Saule Jr. (1997) o direito à cidade sustentável,

“[...] compreende os direitos inerentes às pessoas que vivem nas cidades de ter condições dignas de vida, de exercitar plenamente a cidadania, de ampliar os direitos fundamentais (individuais, econômicos, sociais, políticos e ambientais), de participar da gestão da cidade, de viver num meio ambiente ecologicamente equilibrado e sustentável” (SAULE JR., 1997, p.23).

A garantia do direito às cidades sustentáveis, definida pela Lei 10257/01, demonstra que o legislador tem uma visão urbano-ambiental, necessária para o enfrentamento dos conflitos oriundos da degradação ambiental no território urbano. Na opinião de Prieto (2006 p.6), o Estatuto da Cidade coloca a preocupação ambiental como uma diretriz fundamental, expressa no parágrafo único do artigo 1º: “para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”.

O Estatuto da Cidade, ao garantir o direito à cidade, introduziu diretrizes (art.2º) incentivando a integração e a complementariedade das políticas urbanas e ambientais entre as quais ressaltamos:

- (a) planejamento do desenvolvimento das cidades;
- (b) ordenação e controle do uso do solo;
- (d) a poluição e a degradação ambiental;
- (e) a exposição da população a riscos de desastre;
- (f) proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;
- (g) 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, considerada a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

(h) simplificação da legislação de parcelamento;

(i) estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais. (BRASIL, 2001)

Observa-se que entre estas diretrizes o processo de regularização fundiária está presente art. 2º, inciso XIV, que define padrões urbanísticos diferenciados em ocupações informais de baixa renda, observando a legislação.

Para o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor Municipal é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Recentemente foi introduzido um novo artigo na norma (art. 42A), no qual determina que o Plano preveja ações técnicas em áreas suscetíveis de ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

Tais ações devem contemplar: (a) parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda; (b) mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos; (c) planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre; (d) medidas de drenagem urbana, necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres; (f) diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observada a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido.

Observa-se que, sistematicamente, o Estatuto é atualizado pelo legislador permanecendo presente no arcabouço legal, subsidiando, assim, a implementação da sustentabilidade nas cidades brasileiras. Todavia, não há nesta norma determinação clara sobre procedimentos efetivos de compensação e mitigação de impactos ambientais, conforme opinam Bezerra e Chaer (2012):

Na realidade, não existem no Estatuto condições objetivas para os procedimentos de compensação do recurso ambiental afetado, nem nos casos de regularização fundiária com permanência da população, nem mesmo nos casos das áreas mais frágeis, onde a remoção da população é necessária para resguardo da sua própria segurança. Este é o ponto de onde se deve partir para discutir a condição de proteção das áreas de fragilidade ambiental, quando as mesmas são alvo da regularização fundiária. (BEZERRA E CHAER, 2012 p.29)

## **Programa Minha Casa, Minha Vida, Lei 11.977/09**

Ainda na seara urbanística a Lei 11.977, de 07 de julho de 2009, revogada pela Medida Provisória nº759/2016, teve como objetivo regulamentar o programa habitacional –

Minha Casa, Minha Vida – visando à criação de mecanismos de incentivos à produção e aquisição de moradias pela população de baixa renda. A citada lei dedicou um capítulo específico (Capítulo III) para tratar o tema de Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos.

Essa lei definiu um marco fundamental para a regularização fundiária por considerar os assentamentos informais como parte indissociável da cidade, o objetivo de promover sua integração com a “cidade formal”. Definiu o processo como um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais com objetivos de garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A Lei nº 11.977/09 se destacou pela flexibilização dos parâmetros urbanísticos e ambientais de forma a permitir que os assentamentos urbanos informais ganhassem juridicidade. Havia clara distinção entre a regularização fundiária de interesse social e a de interesse específico, com expressa opção da lei pelo favorecimento ao primeiro caso, que se refere às camadas da população em situação de maior vulnerabilidade socioeconômica. Vê-se, pois, a importância da citada lei para a institucionalização da regularização fundiária, que passou a fazer parte obrigatória da agenda urbana de Estados e Municípios.

Para assegurar as condições urbanas e ambientais, visando à permanência das famílias, esta lei se reportou ao artigo 3º da Lei nº6766 (Lei do Parcelamento do Solo) na qual não permitiu a elaboração de projetos urbanísticos em glebas com as seguintes características: em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas; em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados; em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes; em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação; em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção.

### **Regularização Fundiária Urbana (REURB), Lei N°13.465/17**

O novo marco legal instituído em 2017, pela Lei 13.465/17, conceitua Regularização Fundiária Urbana (Reurb) como um processo que inclui medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais com a finalidade de incorporar os núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

As medidas jurídicas correspondem à solução dos problemas dominiais, referente às situações em que o ocupante de uma área pública ou privada não possui um título que lhe dê segurança jurídica sobre sua ocupação.

As medidas urbanísticas dizem respeito às soluções para adequar as ocupações à cidade formal, através de padrões urbanísticos diferenciados definidos conforme as características de área e a implantação de infraestrutura urbana essencial (calçamento, esgoto,

energia, fornecimento de água). Prevê o reassentamento<sup>20</sup> de famílias que moram em locais insalubres, com contaminação do solo, com riscos geológicos, terrenos alagadiços e sujeito a inundações entre outros entre outros.

As medidas ambientais buscam superar o problema dos assentamentos implantados sem licenciamento ambiental e em desacordo com a legislação urbana e de proteção ambiental. As medidas sociais, por sua vez, dizem respeito às soluções dadas à população beneficiária da Reurb, especialmente nas ocupações por famílias de baixa renda, de forma a proporcionar o exercício digno do direito à moradia e à cidadania, proporcionando qualidade de vida.

A legislação de 2017 definiu três espécies de regularização fundiária, que atingem em sua totalidade as propriedades urbanas irregulares no Brasil: Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb – S), de Interesse Específico (Reurb-E) e Inominada (Reurb-I).

A regularização fundiária de interesse social, objeto do presente artigo é aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente (50%+1), por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal. As áreas, objetos de Reurb-S, podem ser definidas através de ZEIS (Zona Especial de Interesse Social), que, em regra, são gravadas no Plano Diretor Urbano de cada município ou por ato do poder público, especialmente feito por pequenos municípios que não possuem obrigatoriedade de ter Plano Diretor Urbano.

O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior com a adoção das medidas nele preconizadas.

A Reurb criou um sistema de ponderação de interesses (princípio da proporcionalidade) entre as normas de proteção ambiental e a norma de regularização fundiária. Constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente (APP) ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, a Reurb observará, também, o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei no 12.651/12 hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso.

Caso a Reurb abranja área de unidade de conservação de uso sustentável que, nos termos da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, admita regularização, será exigida também a anuência do órgão gestor da unidade, desde que estudo técnico comprove que essas intervenções de regularização fundiária implicam a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior.

A aprovação municipal da Reurb corresponde à aprovação urbanística do projeto de regularização fundiária, bem como à aprovação ambiental, se o Município tiver órgão

---

<sup>20</sup> Pode existir a necessidade de reassentamento de famílias que adquiriram o direito à moradia em um local determinado e que, em face da existência de situações de risco e/ou de preservação ambiental, ou ainda em razão de projeto urbanístico com alto grau de intervenção na área ocupada, precisem ser realocadas ou reassentadas.

ambiental capacitado, ou, caso o Município não disponha de órgão com capacidade técnica para aprovação dos estudos, poderá ser feita pelos Estados.

## DIRETRIZES DA POLÍTICA AMBIENTAL

### A Política Nacional do Meio Ambiente - Lei 6.938/81

Em 1981 foi definida a Política Nacional do Meio Ambiente, Lei 6.938/81, apresentando diretrizes gerais com o objetivo de harmonizar e de integrar as políticas públicas de meio ambiente dos entes federativos, tornando-as mais efetivas e eficazes, para promover o desenvolvimento sustentável através da defesa do meio ambiente com desenvolvimento econômico e justiça social.

Para Farias (2006) “a redação da maioria dos incisos do art. 2º da Lei nº 6.938/81 mais do que princípios, sugere um elenco de ações que melhor condizem com a característica de meta do que de princípios propriamente ditos” são estes:

“[...] equilíbrio ecológico; racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar; planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais; proteção dos ecossistemas; controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras; acompanhamento do estado da qualidade ambiental; recuperação de áreas degradadas; proteção de áreas ameaçadas de degradação e educação ambiental em todos os níveis de ensino.” (FARIAS, 2006, p.1)

A norma estabelece instrumentos, para ser utilizados pela Administração Pública, visando atingir os objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente. Tais mecanismos são úteis para o planejamento e gestão ambiental. Entre eles destacamos três instrumentos que contribuem na implementação de uma visão urbano ambiental no processo de regularização fundiária: zoneamento ambiental; avaliação de impactos ambientais; licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras.

O zoneamento é uma delimitação de áreas em um determinado espaço. São determinadas zonas de uso de acordo com características físicas, geográficas e ambientais determinando assim sua vocação para implantação, ou não, de projetos de expansão econômica ou urbana. Normalmente, o Plano Diretor Municipal é que estabelece o zoneamento urbanístico e ambiental da cidade.

O zoneamento repete-se, é uma importante intervenção estatal na utilização de espaços geográficos e no domínio econômico, organizando a relação espaço produção, alocando recursos, interditando áreas, destinando outras para estas e não para aquelas atividades, incentivando e reprimindo condutas etc. O zoneamento é fruto da arbitragem entre diferentes interesses de uso dos espaços geográficos, reconhecendo e institucionalizando os diferentes conflitos entre os diferentes agentes. Ele busca estabelecer uma convivência possível entre os diferentes usuários de um mesmo espaço. (SAMPAIO, 2009, p.36)

O instrumento de avaliação de impacto ambiental é constituído por um conjunto de procedimentos técnicos e administrativos que visam à análise dos impactos ambientais da instalação ou operação de uma atividade e suas diversas alternativas, com a finalidade de embasar as decisões quanto ao seu licenciamento. Por meio da avaliação de impactos ambientais de uma determinada atividade se aponta a viabilidade ambiental da atividade ou não, visando a aumentar os impactos positivos e a diminuir os impactos negativos. Sampaio argumenta (2009):

São as avaliações ambientais que permitem a redução da incerteza, ampliando, desta forma, os níveis de informação e transparência na execução de projetos com potencial poluidor. Permite, assim, maior engajamento da sociedade civil organizada e, com ela, o da participação popular. (SAMPAIO, 2009 p.43)

A resolução do CONAMA 237/97, no artigo 1º, inc. III conceitua estudos ambientais como todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco.

Desta forma, observa-se que as normas legais federais nº 13.465/17, nº 12651/12 e Resolução CONAMA 369/06 preveem em projetos de regularização fundiária a apresentação de estudo de análise ambiental com a comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores, cumprindo assim a determinação deste instrumento previsto na lei de Política Nacional do Meio Ambiente.

O licenciamento ambiental tem como objetivo assegurar a qualidade de vida da população por meio de um controle prévio e de um continuado acompanhamento das atividades humanas capazes de gerar impactos sobre o meio ambiente, verificando também se o empreendimento proposto condiz com as características físicas e ambientais e se estão de acordo com o zoneamento definido pelo Plano Diretor.

Há o entendimento de que “o licenciamento ambiental é o procedimento administrativo que tramita junto aos órgãos ou entidades ambientais competentes e que visa a determinar as condições e exigências para o exercício de uma atividade potencial ou efetivamente causadora de impactos ao meio ambiente” (FARIAS, 2006 p.2)

Sampaio (2009) afirma,

A partir do momento em que as externalidades ambientais passam a ser reguladas pelos ordenamentos jurídicos nacionais, surge a necessidade de desenvolvimento e imposição de um sistema de controle administrado e de gestão pública. A avaliação de impacto ambiental é um dos elementos deste sistema. Após o levantamento e averiguação das externalidades negativas ambientais e como meio de controle do bem ambiental, o Poder Público institui licenças ou autorizações concedidas e impostas precariamente à atividade

econômica, visando à consagração dos princípios de direito ambiental. (SAMPAIO, 2009 p.50)

Portanto, de acordo com a lei 13.465/17 a expedição do licenciamento ambiental e urbanístico está condicionada a aprovação do projeto de regularização fundiária que deverá conter um estudo indicando as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei. Demonstra-se assim o início da integração lógica das normas urbanas e ambientais subsidiando o processo de regularização fundiária.

### **O Novo Código Florestal Brasileiro, Lei Nº 12.651/12**

Reportando-se à legislação ambiental, o Novo Código Florestal apresenta uma série de flexibilizações que visam à regularização fundiária em APP. No entanto, para se efetuar a autorização da permanência de assentamentos nessas áreas se exige a apresentação de um projeto de regularização fundiária juntamente com um estudo técnico ambiental que objetiva também à regularização ambiental.

A norma define que para regularização fundiária de interesse social dos assentamentos inseridos em área urbana de ocupação consolidada e que ocupam APP, a regularização ambiental será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da Lei 13.465/17. O Código ressalta que no citado projeto deverá se incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior com a adoção das medidas nele preconizadas.

Este estudo técnico visa subsidiar o processo de regularização ambiental, para fins de prévia autorização pelo órgão ambiental competente, que deverá ser instruído com os seguintes elementos: (a) caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica da área; (b) a identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área; (c) especificação e a avaliação dos sistemas de infraestrutura urbana e de saneamento básico implantados, outros serviços e equipamentos públicos; (d) a identificação das unidades de conservação e das áreas de proteção de mananciais na área de influência direta da ocupação, sejam elas águas superficiais ou subterrâneas; (e) a especificação da ocupação consolidada existente na área; (f) a identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco geotécnico; (g) a indicação das faixas ou áreas em que devem ser resguardadas as características típicas da Área de Preservação Permanente com a devida proposta de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização; (h) a avaliação dos riscos ambientais; (g) a comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores a partir da regularização; e (h) a demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos d'água, quando couber.

Prevê também a autorização excepcional de intervenção ou a supressão de vegetação nativa, em APP, em locais para execução de obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social, em áreas urbanas

consolidadas ocupadas por população de baixa renda. Além disso, para permitir a regularização fundiária e ambiental, ao longo dos rios ou de qualquer curso d’água, define a manutenção de faixa não edificável com largura mínima de 15 (quinze) metros de cada lado. Bezerra e Chaer (2012) ao se referir ao Código Florestal afirmam:

O Código Florestal – ao instituir as categorias, as delimitações e os limites das faixas de proteção e, ao mesmo tempo, estabelecer as possibilidades de supressão de vegetação nas APPs – concentra, de maneira suprema, os potenciais para atuar sobre os impasses consolidados nas grandes manchas urbanas que ocupam tais áreas. A regularização fundiária, já tendo sido reconhecida e amplamente amparada por diversos instrumentos urbanísticos de alcance federal, encontra no instrumento legal as chances concretas de sua real efetivação e da superação dos entraves. (BEZERRA e CHAER, 2012 p.28).

### A Resolução Conama 369/06

Trata-se da primeira norma ambiental que se manifestou de maneira clara sobre o tema regularização fundiária, adjetivando como sustentável: “Art. 9º A intervenção ou supressão de vegetação em APP para a regularização fundiária sustentável de área urbana poderá ser autorizada pelo órgão ambiental competente, observado o disposto na Seção I desta Resolução, além dos seguintes requisitos e condições: [...]” Bezerra e Chaer (2012) classificam:

A referida Resolução pode ser considerada como um avanço na tentativa de construção de uma visão urbana da aplicação de APP. Seu teor trata da problemática da ocupação ilegal, com parte do conteúdo dedicado especificamente à regularização fundiária. A Resolução dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação, mediante autorização do órgão ambiental competente. (BEZERRA e CHAER, 2012 p.31).

A resolução exige a apresentação do Plano de Regularização Fundiária Sustentável como pré-requisito para intervenção de supressão de vegetação, composto por: (a) levantamento da sub-bacia em que estiver inserida a APP, identificando passivos e fragilidades ambientais, restrições e potencialidades, unidades de conservação, áreas de proteção de mananciais, sejam águas superficiais ou subterrâneas; (b) caracterização físico-ambiental, social, cultural, econômica e avaliação dos recursos e riscos ambientais, bem como da ocupação consolidada existente na área; (c) especificação dos sistemas de infraestrutura urbana, saneamento básico, coleta e destinação de resíduos sólidos, outros serviços e equipamentos públicos, áreas verdes com espaços livres e vegetados com espécies nativas, que favoreçam a infiltração de água de chuva e contribuam para a recarga dos aquíferos; (d) indicação das faixas ou áreas que, em função dos condicionantes físicos ambientais, devam resguardar as características típicas da APP, respeitadas as faixas mínimas definidas nas alíneas “a” e “c” do inciso I deste artigo; (e) identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como, deslizamento, queda e rolamento

de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco; (f) medidas necessárias para a preservação, a conservação e a recuperação da APP não passível de regularização nos termos desta Resolução; (g) comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores; (h) garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos de água; (i) realização de audiência pública.

Observa-se que os elementos exigidos permitem uma completa análise da situação das áreas, com um respaldo técnico ambiental, para tomadas de decisões, com a efetiva participação popular através de audiência pública. Além disso, destaca que o plano deve garantir a implantação de instrumentos de gestão democrática e demais instrumentos para o controle e monitoramento ambiental, assegurando a não ocupação de APPs remanescentes. Desta forma, as exigências apresentadas permitem a análise específica de cada área, verificando as características ambientais, caso a caso, pois as funções das áreas de preservação são variáveis nos diferentes ecossistemas, e exigem medidas e decisões distintas.

Bezerra e Chaer (2012 p.32) acrescentam que, “há a preocupação com os estudos e levantamentos prévios, com as proposições coerentes com a situação real e há mecanismos para evitar novas apropriações indevidas e a continuidade do processo ilegal na pós-regularização”.

Ao comparar as exigências definidas na Resolução CONAMA 369/06, com os estudos técnicos recomendados na Lei 13.465 e Lei 12.651 constata-se que, apesar das semelhanças, a primeira apresenta uma proposta mais abrangente, capaz de garantir uma decisão mais precisa na intervenção em APP, visando regularizar assentamentos informais e proteger as APPs remanescentes.

### **As Diretrizes do Saneamento Básico, Lei 11.445/07**

A Lei 11.445/07 estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, conceituando-o como o conjunto de serviços, infraestrutura e instalações operacionais de abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; limpeza e manejo de resíduos sólidos; drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

Juntamente como Estatuto da Cidade, que inclui o direito ao saneamento ambiental como um importante elemento à cidade sustentável, este marco legal, no Artigo 2º- VI, também apresenta uma visão integrada dos direitos básicos e meio ambiente quando dita um de seus princípios fundamentais da seguinte forma:

“a articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social, voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante”. (BRASIL, 2001)

Para Sarlet e Fensterseifer (2010),

“[...] a hipótese do saneamento básico delineia uma ponte normativa entre o mínimo existencial social e a proteção ambiental [...], é possível visualizar, de forma pragmática, a convergência entre

os direitos fundamentais sociais (especialmente saúde, alimentação, água potável e moradia) e o direito fundamental ao meio ambiente, conjugando seus conteúdos normativos para a realização de uma vida humana digna e saudável". (SARLET e FENSTERSEIFER, 2010 p.89)

No processo de regularização fundiária obras e serviços públicos de saneamento básico passam a ter um papel preponderante, tendo em vista o expressivo número da população brasileira que vive em assentamentos informais, comprometendo o meio ambiente pela falta de redes de esgoto, água tratada e recolhimento de resíduos.

A implantação desta infraestrutura e serviços pode mitigar os impactos do uso do solo e reduzir os efeitos causadores da situação de riscos individuais e de riscos coletivos. Bezerra e Chaer (2012) acrescentam que, "mesmo nos casos em que a indicação é de retirada parcial ou total das ocupações, prevalece à necessidade de restabelecer a segurança dos solos através de ações de saneamento, junto à necessidade de reflorestamento e recuperação ambiental" (BEZERRA e CHAER, 2012, p.30).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Sem dialogar com problemas sociais locais, as cidades cresceram de forma rápida e desordenada, gerando a segregação socioespacial, cujas invasões de áreas públicas e privadas eram as únicas alternativas de moradia para famílias de baixa renda. Com a convivência do poder público, áreas com fragilidades ambientais foram sendo ocupadas e ações antrópicas originaram um expressivo passivo ambiental.

A promulgação da Constituição Federal de 1988, ao incluir a pluralidade, permitiu ampliar a visão sobre as cidades brasileiras. A carta magna, através dos direitos fundamentais, trouxe a garantia ao direito à moradia, ao meio ambiente, à política urbana e à gestão democrática tornando-se o marco legal precursor da compatibilização da temática urbano-ambiental, necessária para tornar as cidades sustentáveis.

O processo de regularização fundiária, através da elucidação destes direitos, tornou-se um conjunto de medidas necessárias para minimizar os danos ambientais gerados pelos assentamentos informais, buscando a harmonização da legislação urbanística e ambiental. Esse processo, inicialmente, tinha como objetivo apenas a regularização jurídica da posse. Ao longo do tempo tornou-se uma matéria multidisciplinar formada por ações urbanísticas, socioambientais e jurídicas.

Desse modo, uma legislação normativa nacional, no âmbito urbano-ambiental, vem sendo formada com intuito de orientar procedimentos para a implementação da regularização fundiária no país. Em 2000, o Estatuto da Cidade apresentou um conjunto de instrumentos que visa à formação das cidades sustentáveis, destacando a necessidade de regularizar os assentamentos precários. Após, a Resolução do CONAMA 369/2006, de forma clara e precisa admitiu a possibilidade de intervenção ou supressão de vegetação em APP. Isso só é possível mediante a apresentação de um plano de regularização fundiária que ofereça um diagnóstico completo, com a comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-

ambiental e assegurando medidas necessárias para a preservação, a conservação e a recuperação da APP não passível de regularização.

A conhecida lei “Minha casa, minha vida” de 2009, acompanhada pelo Código Florestal, ano de 2012, também promoveu a compatibilização da lógica urbana e ambiental, instruindo os elementos mínimos a serem apresentados no projeto de regularização fundiária. Todavia, estes devem ser capazes de demonstrar soluções, através de uma análise ambiental, que comprovem a mitigação de impactos ambientais.

Da mesma forma a Reurb (Lei 13.465/17) apresenta uma visão urbano-ambiental. Prevê medidas urbanísticas para adequar as ocupações à cidade formal, através de padrões urbanísticos diferenciados definidos conforme as características de área e a implantação de infraestrutura urbana essencial e, caso seja necessário, considera a possibilidade de reassentamento de famílias que moram em locais insalubres, com contaminação do solo, com riscos geológicos, terrenos alagadiços e sujeito a inundações entre outros entre outros. E, através de um estudo detalhado, também prevê medidas ambientais que buscam superar o problema dos assentamentos implantados sem licenciamento ambiental e em desacordo com a legislação de proteção ambiental. Tais medidas podem ser consideradas como um conjunto de medidas curativas e finitas, com objetivo de enfrentar e sanar um problema socioambiental histórico.

Neste contexto, verifica-se que a legislação urbanística e ambiental vem se compatibilizando, através de instrumentos legais que permitem ações interdisciplinares e inter-órgãos com objetivo de regularizar assentamentos informais, permitindo, assim, a implantação da regularização fundiária sustentável. Esta compatibilização, através de uma visão urbano-ambiental, refletida na legislação brasileira, deve embasar a metodologia de análise e aprovação de projetos de regularização fundiária.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. Mais de 90% da população brasileira viverão nas cidades em 2030. Jornal Amanhã, São Paulo, 17/10/16. Disponível em: <http://www.amanca.com.br/posts/view/2961/mais-de-90-da-populacao-brasileira-viverao-nas-cidades-em-2030>. Acesso em 04/07/2019

ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. Apresentação (p. 13 a 27). Coletânea de Legislação Urbanística - Normas Internacionais, Constitucionais e Legislação Ordinária, Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010. p. 251.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm). Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 05 out. 1988. Acesso em: 06/09/2013

Lei nº 6.766 de 19 de Dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 20 dez. 1979. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm)>. Acesso em: 06/09/2013.

Lei nº 6.938 de 31 de Agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 02 set 1981. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm)>. Acesso em: 06/09/2013.

Lei nº 10.257, de 10 de Julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal estabelecem diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 06/09/2013.

Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm)>. Acesso em: 06/09/2013.

Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm). Acesso em: 06/09/2013.

Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato20112014/2012/Lei/L12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20112014/2012/Lei/L12651.htm). Acesso em: 06/09/2013.

Lei nº13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; [...] e dá outras providências. Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm)

BEZERRA, Maria do Carmo, CHAER, Tatiana M. S. Regularização fundiária em áreas de proteção ambiental - a visão urbana e ambiental. Porto Alegre: Congresso Internacional de Sustentabilidade e Habitação de Interesse Social. 2010. Disponível em: <http://www.joaobn.com/chis/Artigos%20CHIS%202010/106-C.pdf>. Acesso em: 06/09/2013

BEZERRA, Maria do Carmo, CHAER, Tatiana M. S. Regularização fundiária e os Conflitos com as Normas do Código Florestal para App Urbana. Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais e-metrópolis, Rio de Janeiro Ano 3 nº 10, pp.26-36, set. 2012. Disponível em: [http://www.emetropolis.net/index.php?option=com\\_edicoes&task=artigos&id=42&lang=pt](http://www.emetropolis.net/index.php?option=com_edicoes&task=artigos&id=42&lang=pt). Acesso em: 10/10/2013

CAROLO, Fabiana. As Regularizações Fundiárias de Interesse Social e de Interesse Específico em áreas de preservação permanente sob o enfoque do desenvolvimento sustentável. Revista da Fundação de Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal. Brasília, Ano 19, Edição Especial, pp.100-131, Nov. 2011. Disponível em: [http://www.fesmpdft.org.br/arquivos/a2\\_fabaiana\\_carolo.pdf](http://www.fesmpdft.org.br/arquivos/a2_fabaiana_carolo.pdf). Acesso em: 10/10/2013

CONAMA. Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Acesso em: 06/09/2013.

Resolução CONAMA nº 369, de 28 de março de 2006. Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP. Disponível em:<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=489>. Acesso em: 01/09/2013.

CUNHA, Marcio. 60%dos imóveis de brasileiros estão irregulares, aponta ministério. Jornal Opção, São Paulo 04/08/2019. Disponível em: <https://www.jornalopcao.com.br/colunas-e-blogs/opcao-juridica/60-dos-imoveis-de-brasileiros-estao-irregulares-aponta-ministerio-201355/>. Acesso em : 04/10/2019

DERANI, Cristiane. Direito ambiental econômico. São Paulo: Max Limonad, 1997,237p.

DENARI, Lizandra; Coord. DENARI, Lizandra. Regularização Fundiária como implementar. Porto Alegre: Ministério Público RS, 2011, 118p.

DIAS, Solange Gonçalves. Regularização Fundiária em Zona de Especial Interesse Social. Integração. São Paulo, v. 53, p. 143-149, 2008.

FARIAS, Talden Queiroz. Aspectos gerais da política nacional do meio ambiente – comentários sobre a Lei nº 6.938/81. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, IX, n. 35, dez 2006. Disponível em:<[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=1544](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1544)>. Acesso em: 06/11/2013.

FERNANDES, Edésio; Coord. SAULE Jr, Nelson. A regularização Fundiária de favelas no Brasil: problemas e perspectivas. Direito à cidade, trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Max Limonad, 1999, 393p.

FERNANDES, Edésio; Coord. FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. Preservação Ambiental ou moradia? Um falso conflito. Direito Urbanístico Estudos Brasileiros e Internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, 367p.

GONÇALVES, Rafael Soares. Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial. São Paulo. 2009. Estudos Avançados 2009 (ESTUDOS AVANÇADOS vol 23 p.66). Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142009000200017&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142009000200017&script=sci_arttext). Acesso em: 01/10/2013.

GONÇALVES, Eloísa Dias, SOUZA, Vinícius Ferrarezi de. Direito à moradia: a possibilidade de regularização fundiária nas áreas de preservação permanente. Revista Direito e Práxis, vol. 04, nº 01, 2012. UERJ. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/3145>. Acesso em: 12/10/2013.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico 2010. aglomerados subnormais – primeiros resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 2011b. Disponível em: <<http://goo.gl/BpRkcl>>.

IPEA-INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Caracterização e tipologia de assentamentos precários : estudos de caso brasileiros / editores: Maria da Piedade Morais, Cleandro Krause, Vicente Correia Lima Neto. – Brasília : IPEA, 2016. 540 p. : il., gráf., mapas color.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. A cidade do pensamento único, desmanchando consenso. Petrópolis: Ed. Vozes, 2000, 192p.

MOURA, Jocsã Araujo. Cartilha - Regularização Fundiária Urbana – Aspectos Práticos da lei 13.465/2017. Disponível em:  
[https://www.sinoreges.org.br/\\_\\_Documentos/Upload\\_Conteudo/arquivos/CARTILHA\\_REGULARIZACAO\\_FUNDIARIA\\_URBANA\\_2017.pdf](https://www.sinoreges.org.br/__Documentos/Upload_Conteudo/arquivos/CARTILHA_REGULARIZACAO_FUNDIARIA_URBANA_2017.pdf).

PINHEIRO, Ana Claudia Duarte; PROCÓPIO, Juliana Barata. Áreas urbanas de preservação permanente ocupadas irregularmente. Revista de Direito Público. Londrina, V.3, N.3, 83103p, 2008.

PINTO, Victor Carvalho; A Regularização Fundiária na Lei 13.465/17. Disponível em: <https://www.linkedin.com/pulse/regulariza%C3%A7%C3%A3ofundi%C3%A1ria-urbana-plv-122017-decorrente-carvalho-pinto?trk=mp-reader-card>

PRESTES, Vanêscia Buzelato; Coord. DENARI, Lizandra. A Regularização Fundiária na Ordem Jurídica. Regularização Fundiária como implementar. Porto Alegre: Ministério Público RS, 2011, 118p.

PRIETO, Élisson Cesar. O Estatuto da Cidade e o Meio Ambiente. IV Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico. São Paulo. 2006. Disponível em:  
<http://www.ibdu.org.br/imagens/OEstatutodaCidadeeoMeioAmbiente.pdf>. Acesso em: 07/10/2013

QUEIROZ, Osório Jr. ARTIGO: Planejamento urbano-ambiental: atribuições e responsabilidades. Porto Alegre. 2009. Disponível em:  
<http://portoimagem.wordpress.com/2009/03/05/artigo-planejamento-urbano-ambiental-atribuicoes-e-responsabilidades>. Acesso em: 06/09/2013.

ROCHA, Renata de Faria, CARVALHO, Celso Santos e MORETTI, Ricardo de Souza. Procedimento para tomada de decisão em programas de urbanização de favelas. Inserção Urbana e Avaliação Pós-Ocupação (APO) da Habitação de Interesse Social. São Paulo 2002 Coletânea Habitare - vol.1 –pp. 294-317. Disponível em:  
<http://www.habitare.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/89.pdf>. Acesso em: 10/10/2013.

SAMPAIO, Rômulo. Direito Ambiental. FGV Direito Rio. Rio de Janeiro RJ. 2009.112p.

SARLET, Ingo Wolfgang e FENSTERSEIFER, Tiago. A tutela do ambiente e o papel do poder judiciário à luz da Constituição Federal de 1988. Porto Alegre. Revista da Faculdade de Direito da FMP. N°5-2010, 71-96p.

SAULE JÚNIOR, Nelson. Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro. Ordenamento constitucional da política urbana: aplicação e eficácia do plano diretor. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 1997, 336p.

SAULE Jr, Nelson; Coord. SAULE Jr. Nelson. Eficácia da aplicabilidade do princípio da função social da propriedade nos conflitos ambientais urbanos. 11- 62p. Direito à cidade, trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Max Limonad,1999, 393p.

SOUZA, Marcos Felipe Alonso de. O meio ambiente urbano em face do Estatuto da Cidade: importância e implicação da Lei nº 10.257/01 para as sociedades urbanas. *In:Cognitio Juris*, João Pessoa, Ano I, Número 3, dez. 2011. Disponível em:  
<http://www.cognitiojuris.com/artigos/03/06.html>. Acesso em: 05/10/2013.

ROLNICK, Raquel. Pactuar o território: desafio para a gestão de nossas cidades. São Paulo. 2008, 9p. Disponível em: <http://raquelrolnick.wordpress.com/2008/09/01/desafios-da-gestao-urbana/>.Acesso em: 05/10/2013.

ROSA FILHO, Artur e CORTEZ, Ana Tereza Caceres. Os deslizamentos de encostas nas favelas em áreas de risco da “Suíça Brasileira”: Campos do Jordão (SP). Rio Claro SP. 2008. 1ºSimpósio de Pós Graduação em Geografia do Estado de São Paulo, 578-595p.

WERBA, Jairo Miguel. Regularização Fundiária Urbana no Brasil- Estado do Rio grande do Sul Secretaria de Habitação e Saneamento pp 54-55.Brasilia DF : Ministério das Cidades 2009 - 203 p.

WERNECK , Felipe e LEAL Luciane . Favelas concentram 6% da população brasileira, com 11 milhões de habitantes. Estadão, São Paulo, 21/12/ 11. Brasil. Disponível em:  
<https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,favelas-concentram-6-da-populacao-brasileira-com-11-mi-de-habitantes,813838>. Acesso em : 04/10/2019.