

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

Frank Pavan de Souza¹

RESUMO

As Áreas de Preservação Permanente são constantemente ocupadas irregularmente pela população, seja para estabelecimento de moradia, ou para desenvolvimento de atividades econômicas empresariais. No município de Campos dos Goytacazes RJ, essas áreas têm sido ocupadas frequentemente desde quando os produtores de usinas sucroalcooleiras passaram a utilizar terras de propriedade do Estado para cultivar a cana de açúcar utilizada na produção de álcool, melado e açúcar. Neste contexto objetivou-se apresentar neste artigo, resultados de um estudo realizado no município de Campos dos Goytacazes RJ, frente a possibilidade de regularizar imóveis situados em áreas de preservação permanentes no meio urbano. Foram realizadas pesquisas bibliográficas em acervos científicos, teses e documentos públicos. Ao final, concluiu-se que as ocupações irregulares em APPs no município de Campos dos Goytacazes RJ, vem ocorrendo com frequência por meio da proliferação de loteamentos irregulares, e a inexistência nessas áreas de infraestrutura, que tendem a transformar a urbanização em fator de risco potencial de geração de resíduos e impactos ambientais para diversos recursos naturais, e automaticamente trazendo insegurança para os moradores

Palavras-chave: Área de Proteção Permanente. Políticas Públicas. Regularização Fundiária.

¹ D.Sc. Engenharia Civil COPPE/UFRJ. M.Sc. Engenharia Ambiental IFF. Especialista em Direito Ambiental. Advogado – Professor dos ISECENSA. Rua Salvador Correa, 139, Centro, Campos dos Goytacazes, RJ, Brasil. E-mail: frankpavan@coc.ufrj.br.

1. Introdução

A ocupação e o desenvolvimento dos espaços habitáveis sejam eles no campo ou na cidade, segundo Mukai (2004), não podem ocorrer de forma casual, de acordo com os interesses privados e da coletividade. São necessários estudos da natureza da ocupação, sua finalidade, avaliação da geografia local, da capacidade de comportar essa utilização sem danos para o meio ambiente, de maneira a permitir boas condições de vida para as pessoas, permitindo o desenvolvimento econômico social, harmonizando os interesses particulares e os da coletividade.

O conflito entre o homem e a natureza pode ocasionar “lesões incuráveis”. Há alguns anos esta relação encontra-se conturbada. Ora a natureza toma para si o que lhe pertence por direito, utilizando sua força extremamente desconhecida, ora o homem aproveita a passividade momentânea da natureza para apropriar-se do que também acha que lhe é devido, tomando para si áreas impróprias e de interesse ecológico.

As áreas de preservação permanente têm se tornado alvo frequente das ocupações irregulares, seja por sua vulnerabilidade, ou por seu ínfimo “valor econômico”.

A partir dos anos 1980, principalmente após a Constituição Federal de 1988, ganhou corpo uma concepção social do meio ambiente, denominada *socioambientalismo*.

A palavra socioambientalismo não está inserida na Constituição de 1988. O que existe é a compreensão dos direitos socioambientais a partir de direitos coletivos (meio ambiente, patrimônio cultural), inscrito na Constituição. Inicialmente, identifica-se o socioambientalismo como um processo histórico de redemocratização do país, iniciado com o fim do regime militar, em 1984, e consolidado com a promulgação da nova Constituição, em 1988, e a realização de eleições presidenciais diretas, em 1989 (SANTILLI, 2005).

Pensar a gestão socioambiental significa compreender que o socioambientalismo é o desenvolvimento não só da sustentabilidade de ecossistemas, espécies e processos ecológicos, mas também a sustentabilidade social e cultural de coletividades específicas como, por exemplo, populações tradicionais. A primeira refere-se à sustentabilidade baseada na biodiversidade e a segunda refere-se à questão do

reconhecimento do sujeito no Estado de Direito da sociodiversidade existente no Brasil (SANTOS, 2005).

No município de Campos dos Goytacazes RJ, as áreas de preservação permanente são frequentemente ocupadas por parte da população na busca por “abrigo” e também por empresários que anseiam por maiores espaços para seus empreendimentos.

Neste contexto objetiva-se apresentar neste artigo, resultados de um estudo realizado no município de Campos dos Goytacazes RJ, frente a possibilidade de regularizar imóveis situados em áreas de preservação permanentes no meio urbano.

2. Metodologia

Em linhas gerais a pesquisa bibliográfica é um trabalho analítico sobre importantes produções científicas já realizadas sobre o tema escolhido e que são revestidas de sua importância por serem capazes de fornecer dados atuais e relevantes. Ela abrange: publicações avulsas, livros, jornais, revistas, vídeos, internet etc. Esse levantamento é imprescindível tanto nos estudos baseados em dados originais, colhidos numa pesquisa de campo, como naqueles inteiramente baseados em documentos (LUNA, 1999).

Para coleta de informações acerca do objeto de estudo, foi realizado levantamento bibliográfico e legislativo sobre o histórico de ocupação espontânea em áreas territoriais especialmente protegidas do município de Campos dos Goytacazes RJ e ainda, sobre regularização fundiária em APPs.

3. Resultados e Discussões

3.1. Ocupação desordenada em áreas de proteção ambiental

As ocupações espontâneas são uma realidade em todo país e apresentam precariedades nas condições sócio-ambiental e sócio-econômica, influenciando na saúde de seus moradores e no ambiente em que eles vivem, sendo assim necessária a avaliação da salubridade ambiental em área de ocupação espontânea (DIAS *et al*, 2004).

A ocupação espontânea (OE) expressa os processos de ocupação à revelia das normas e dos padrões urbanísticos consagrados formalmente, abrigando uma população que utiliza ou conquista a habitação por meio de recursos preponderantemente não monetários – trabalho familiar e mutirão. São processos de flexibilidade de adaptação à escassez da economia familiar e capacidade de desenvolvimento, a partir de valores culturais próprios da condição de baixa renda (BAHIA, 1985).

Com o crescimento populacional no Brasil e com a migração das áreas rurais para as áreas urbanas, amplia-se a disputa por um espaço para morar nas cidades. Para a maioria da população de baixa renda, a moradia digna torna-se um grande desafio, e então, essas pessoas, excluídas do mercado formal de habitação, passam a ocupar, espontaneamente, áreas informais – caracterizadas como invasões de áreas urbanas – de forma desordenada, não legalizada e com problemas de salubridade ambiental (ABIKO, 1995). Neste processo surgem as ocupações espontâneas como forma de habitação alternativa.

Outro aspecto que contribuiu para que parte da população brasileira buscasse, fora do mercado capitalista de bens de consumo, suprir suas necessidades elementares, inserida aí a busca pelo espaço informal para moradia, foi o empobrecimento gradativo e constante das massas de trabalhadores urbanos. Dentre as causas de empobrecimento, Barros *et al* (1999), afirmam que a desigualdade de renda é o principal determinante da pobreza no Brasil, e que o País enfrenta um desafio histórico quanto à herança de injustiça social que exclui parte de sua população do acesso a condições mínimas de dignidade e cidadania.

No espaço das cidades, as mudanças que se evidenciam após a década de 1970, notadamente marcadas pelo crescimento das cidades médias brasileiras (entre 100 e 500 mil habitantes), mantiveram o nível expressivo de concentração populacional nas áreas metropolitanas, já existentes até esse período, denunciador do padrão de urbanização demográfica e economicamente concentrador até então imposto. No entanto, o expansionismo crescente das cidades médias favoreceu a emergência de um modelo de urbanização em que a população se distribui de forma menos concentrada, ainda que continue a se aglomerar nas metrópoles (ANDRADE e SERRA,

1998).

Dessa maneira, o Brasil apresenta um adensamento regional e uma concentração populacional em grandes e médias áreas urbanas, em especial nos espaços ocupados por regiões metropolitanas e naquelas em que se encontram os maiores índices de industrialização, onde convivem, ao mesmo tempo, ricos e pobres e os conflitos inerentes à discrepância entre suas existências (MONTE-MÔR, 2004).

Tais adensamentos, podem interferir na qualidade ambiental e na vida da população, e, de acordo com Tauck-Tornisielo *et al*, (1995), a qualidade ambiental de um determinado ecossistema pode ser definida como “[...] o resultado da ação simultânea da necessidade e do acaso”, em que a primeira reside no exercício efetivo, pelos fatores ambientais que caracterizam, das relações ambientais indispensáveis a sua manutenção enquanto ecossistema, e o último se expressa por meio da capacidade complementar, que devem desenvolver, de se auto-superar, considerada o ponto de partida para a elaboração de novas formas de relacionamento e a promoção aleatória de desdobramentos sistematizados de sua própria complexidade.

Geralmente, os adensamentos, se instalam nas áreas consideradas ambientalmente delicadas, como manguezais, lagoas, córregos, rios e reservatórios, APA (área de proteção ambiental) entre outras, caracterizando-se como loteamentos irregulares e de grande concentração, tornando-se em sua maioria, áreas insuficientes para suportar tantos moradores.

3.2. Processo de ocupação urbana no município de Campos dos Goytacazes RJ

O plano urbanístico de Saturnino de Brito, elaborado em 1902, tratava, sobretudo, dos problemas sanitários, mas há também previsão de projetos para casas populares. No entanto, a efetivação de tais propostas ocorreu em áreas pontuais e isoladas. Apesar disso, até 1944, a direção tomada pela expansão urbana da cidade foi determinada por este plano (COSTA, 2005).

Lopes (1988) afirma que a cidade de Campos dos Goytacazes se formou sobre uma planície às margens do Rio Paraíba do Sul, área de posição geográfica considerada como muito boa, apesar da existência de brejos e lagoas e de estar sujeita a cheias. As primeiras residências estavam localizadas nas baixadas, próximas a

brejos e rios e apresentavam condições sanitárias precárias. Com a construção do Porto da Cadeia, ocorreu um avanço do núcleo urbano para a margem do Rio Paraíba do Sul e, em 1833, com a primeira grande enchente, foram construídas muralhas de proteção.

Relata, ainda, que no período de 1837 à 1870 à área urbana cresceu pouco, mas já em 1842, foi instituído o Código de Posturas, dispondo sobre normas de construção. A partir de 1870, importantes transformações econômicas ocorreram em Campos dos Goytacazes, sobretudo, após a construção da estrada de ferro em 1873, havendo também expansão do núcleo urbano e de habitações precárias. Tanto é assim que o Código de Posturas aprovado em 1896, atentava para a questão dos cortiços existentes sobre habitações populares.

Em 1944, o governo municipal contratou Coimbra Bueno para elaborar um Plano de Urbanização para Campos dos Goytacazes. Este plano apresentava os principais problemas enfrentados pela cidade e trazia ideias de remodelação, extensão e embelezamento, influenciando o crescimento futuro.

No final dos anos 70, houve um rápido crescimento e construção de muitos prédios na cidade o que levou a Administração Municipal a editar uma série de Leis rigorosas de controle urbanístico. Entretanto, muitas dessas Leis municipais eram incompatíveis com Leis federais e, portanto, sem validade legal.

A expansão da cidade de Campos dos Goytacazes caracterizou-se por uma disputa de espaço com os canaviais e o reflexo disso é a elevada taxa de ocupação dos loteamentos. Tal fato explica a rápida verticalização da cidade, com a construção de edifícios para as classes média e alta, e a, favelização de áreas marginais. Cumpre ressaltar que esse fenômeno da favelização foi intensificado nos anos 80, com a “falência” de algumas usinas de cana-de-açúcar.

3.3. Regularização fundiária em áreas de preservação permanente

Constata-se que o direito socioambiental tem papel transformador, tem caráter coletivo, pois busca garantir a todos por meio de políticas públicas o acesso e a concretização dos direitos coletivos, afastando-se de soluções individualizadas (MARÉS, 2000).

A fundamentalidade do direito a moradia também revela sua importância quando tal direito prevalece sobre o interesse público. Os direitos fundamentais nascem como uma limitação ao interesse público, que não podem se sobrepor indiscriminadamente a eles (SCHIER, 2003). Assim o direito à moradia não pode ser peremptoriamente desconsiderado em face da proteção do meio ambiente que, em sua dimensão mais evidente, é um direito difuso, alicerçado no interesse público. É diferente, por exemplo, a exploração de uma área ambiental para exercício de um direito patrimonial, com intuito de gerar lucro a um particular ou empresa, do seu uso para subsistência ou moradia de pessoas pobres, atividade que representa o exercício de direito humanos. O embasamento legal à moradia exige que este seja considerado em cada caso, podendo contrapor-se à aplicação desmedida de proteção ambiental.

Um exemplo do conflito entre direito ao meio-ambiente e direito à moradia é o dos casos de habitação em Áreas de Preservação Permanente, abreviadas APP. Estas áreas estão estabelecidas pelo Código Florestal, a lei nº 12.651 de 2012. A rigor, esses locais não admitem ação humana interventora, como a construção de casas ou exploração econômica, devendo se destinar exclusivamente à floresta, isto é, à manutenção do meio-ambiente intocado. Seu objetivo é preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o solo e as comunidades humanas (MACHADO, 2003).

Entretanto, a Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) apresenta instrumentos políticos e jurídicos de regularização fundiária que podem tornar-se ferramentas de garantia de posse em primeiro plano para os moradores de áreas irregulares urbanas, e em um segundo momento, das dimensões urbanísticas, ambientais e sociais da regularização.

O Estatuto da cidade afirma em seu artigo 2º que a política urbana tem por objetivo realizar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante diretrizes que incluem o acesso à terra urbana, a correção de desequilíbrios ambientais e especificamente em seu inciso XIV, relata que:

a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação,

consideradas a situação sócio econômica da população e as normas ambientais.

A regularização fundiária pode ser um interessante instrumento de concretização do direito à moradia sob tais condições. Trata-se nos dizeres de Alfonsin (1997) de:

um processo de intervenção pública que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiárias.

Assim, é possível observar que a intenção do Estatuto da Cidade visa garantir e conciliar moradia, segurança da posse e meio ambiente.

Mais adiante em seu artigo 10º o Estatuto da Cidade assim preceitua:

As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados ocupadas por populações de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

Ora, seria injusto exigir que o morador da APP, geralmente de renda baixa até mesmo em relação à média do bairro em que vive após anos ou décadas de lutas pela sua posse e sua moradia, fosse obrigado a enfrentar novas privações materiais, para que conquiste um direito fundamental que, vale lembrar, é dever do Estado brasileiro.

É claro que a regularização urbanística e ambiental deve ser promovida , mas sempre harmonizando o direito ao meio ambiente com o direito a moradia.

4. Conclusões

Conclui-se que as ocupações irregulares em APPs no município de Campos dos Goytacazes RJ, vem ocorrendo com frequência através da proliferação de loteamentos irregulares, e a inexistência nessas áreas de infraestrutura, que tendem a transformar a urbanização em fator de risco potencial de geração de resíduos e impactos ambientais para diversos recursos naturais, e automaticamente trazendo insegurança para os

moradores.

Deve-se registrar, entretanto, que o uso inadequado de áreas públicas de interesse ambiental não se restringe apenas às ocupações irregulares, mas atinge bairros considerados “nobres”, onde ocorrem abusos de incorporação de parcelas de áreas públicas aos imóveis particulares. O próprio estado, aqui no sentido lato, patrocina verdadeiros abusos ao desrespeitar a legislação de forma flagrante, construindo de forma irregular ou mesmo cedendo áreas de interesse da comunidade para organizações diversas

É necessário reconhecer a importância do monitoramento e controle ambiental como ferramenta indispensável para um planejamento ambiental urbano, que permitirá não apenas o desenvolvimento do processo de regularização, mas também a construção de um sistema de gestão coeso.

Como forma de amenizar esses impactos, as principais ações sugeridas são o monitoramento das áreas de interesse público, planejamento urbano, projetos de educação ambiental, deslocamento de indústrias potencialmente poluidoras, e, especialmente o controle da especulação imobiliária.

5. Referências Bibliográficas

ABIKO, Alex Kenya. Introdução à gestão ambiental. São Paulo: EDUSP, 1995a.

ALFONSIN, Betânia. Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: Observatório de políticas públicas: IPPUR: FASE, 1997

ANDRADE, Thompson A; SERRA, Rodrigo V. O recente desempenho das cidades médias no crescimento populacional urbano brasileiro. Texto para discussão nº 554. Rio de Janeiro. IPEA, 1998.

BAHIA, Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia - SEPLANTEC, Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia - CONDER, Secretaria de Planejamento do Município - SEPLAN. Plano de ocupação para a área do miolo de Salvador. Salvador, 1985.

BARROS, R. T. V. *et al.* Saneamento. Belo Horizonte: Escola de Engenharia da UFMG, 1995. 221p. (Manual de Saneamento e Proteção Ambiental para os municípios, 2).

COSTA, A. N.; ALVES, M.G. Monitoramento da Expansão urbana do município de Campos dos Goytacazes RJ, utilizando Geoprocessamento. Anais XII Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto. INPE: Goiânia, abril, 2005, p. 3131 -3738.

Disponível em:
<<http://marte.dpi.inpe.br/col/ltid.inpe.br/sbsr/2004/11.20.17.48/doc/3731.pdf>>. Acesso em 25 mar. 2010.

DIAS, M.C.; BORJA, P.C.; MORAES, L.R.S. Índice de salubridade em áreas de ocupação espontâneas: um estudo em Salvador – Bahia. Engenharia Sanitária e Ambiental, v. 9, n. 1, p. 82-92, jan/mar 2004.

LOPES, A. C. Evolução Urbanística de Campos. Aspectos de legislação. julho, 1988. 28p.

LUNA, Sérgio Vasconcelos de. Planejamento de pesquisa: uma introdução. 2ª edição. São Paulo: EDUC, 1999.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental brasileiro. São Paulo: Malheiros editores, 2003.

MARÉS, Carlos Frederico. Introdução ao Direito Socioambiental. In:LIMA, André (org). O direito para o Brasil socioambiental. São Paulo: Instituto Socioambiental, Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2000.p.21.

MONTE-MÔR, Roberto Luis M. A questão urbana e o planejamento urbano-regional no Brasil contemporâneo (Relatório). Diretrizes para formulação de políticas de desenvolvimento regional e de ordenação do território brasileiro (Projeto). Ministério da Integração Nacional – MIN. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento regional. Belo Horizonte: CEDEPLAR – UFMG, 2004.

MUKAY, Toshio. Temas atuais de direito urbanístico e ambiental. Belo Horizonte, Fórum, 2004.

SANTILLI, Juliana. Socioambientalismo e Novos Direitos. São Paulo: Peirópolis, 2005.p.35.

SANTOS, Ailton Dias Dos. Metodologias Participativas: caminhos para o fortalecimento de espaços públicos socioambientais. IEB- Instituto Internacional de Educação do Brasil. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SCHIER, Paulo Ricardo. Ensaio sobre a supremacia do interesse público sobre o privado e o regime jurídico dos direitos fundamentais . Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 138, 21 nov. 2003. Disponível em:
<<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4531>>. Acesso em: 25 abr. 2010.

TAUK-TORNISIELO, S. M.; GOOBI, N.; FOWLER, H.G. (Org). Análise Ambiental: uma visão multidisciplinar. 2ª Ed. Rev. e ampl. São Paulo: Ed. da UNESP, 1995.