

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO

SABRINA FREIRE DE SOUSA MONTENEGRO BORBA

DIREITO A MORADIA X MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE
EQUILIBRADO:
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

JOÃO PESSOA

2014

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO

SABRINA FREIRE DE SOUSA MONTENEGRO BORBA

DIREITO A MORADIA X MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE
EQUILIBRADO:
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba, como exigência parcial da obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas.

Orientador: Prof. Dr. Talden Farias

JOÃO PESSOA

2014

Borba, Sabrina Freire de Sousa Montenegro.

B726d Direito a moradia x meio ambiente ecologicamente equilibrado: regularização fundiária em área de preservação permanente / Sabrina Freire de Sousa Montenegro Borba – João Pessoa, 2014.

75f.

Monografia (Graduação) – Universidade Federal da Paraíba. Centro de Ciências Jurídicas, 2014.

Orientador: Prof. Dr. Talden Farias.

1. Direito à Moradia. 2. Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado. 3. Áreas de Preservação Permanente. 4. Regularização Fundiária em APPs. I. Farias, Talden. II. Título.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO

SABRINA FREIRE DE SOUSA MONTENEGRO BORBA

DIREITO A MORADIA X MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE
EQUILIBRADO:
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba, como exigência parcial da obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas.

Orientador: Prof. Dr. Talden Farias

Banca Examinadora:

Data de Aprovação: _____

Prof. Dr. Talden Farias

Prof^ª Ma. Adriana de Abreu Mascarenhas

Prof. Me. Alexandre Soares de Melo

À minha família, que tanto acredita no meu potencial.

AGRADECIMENTOS

À Deus, pela vida que me foi dada, pelas inúmeras oportunidades e bênçãos que recebo a cada dia, por me ajudar a compreender minhas fragilidades, por me fazer acreditar que dentro de mim estão as potencialidades e, principalmente, por eu ter tanto a agradecer e tão pouco para pedir... Aos meus pais, de quem me orgulho imensamente de ser filha, que tem uma história de conquistas e superação, por terem me cercado de amor e me passado os verdadeiros valores pelos quais vou levar durante toda a vida, pelo exemplo que me deram, por sempre acreditarem na minha capacidade e serem sempre os meus maiores incentivadores, e pelo ambiente propício de estudos em casa, tornando tudo isso possível. Essa conquista não é só minha, também é de vocês! Às minhas irmãs, Susa e Nana, pela paciência e compreensão, por me ajudarem a fazer minhas escolhas, por compreenderem meus estresses nos momentos difíceis e por todo amor e apoio dedicado a mim em cada fase da vida; e Loly, pelo tanto que me ensinou com sua ausência. Ao meu sobrinho, Samuel, por me ensinar a ser uma pessoa mais humana, por me fazer acreditar que o mundo pode ser melhor, e por toda luz que traz para nossa família! Aos meus avós, tios e primos, por estarem sempre presentes, vibrando com cada conquista, dividindo as tristezas, me incentivando e provando a cada dia que quem tem uma família nunca estará sozinho. Aos meus queridos amigos, simplesmente por estarem em minha vida. A amizade de vocês é muito especial para mim. Obrigada por todas as conversas, conselhos e desabafos, por estarem ao meu lado e por não medirem esforços para me ajudar, sempre! Ao Professor Talden Farias, por prontamente aceitar o convite de ser meu orientador, por toda a atenção e cordialidade e pelas oportunas e excelentes observações feitas ao longo deste trabalho.

RESUMO

A necessidade de moradia e a importância da preservação do meio ambiente para a própria sobrevivência humana se colocam à prova quando diante de ocupações irregulares em áreas de preservação permanente (APPs). Dá-se essa proteção especial para tais áreas para resguardá-las contra o processo de desenvolvimento econômico. Contudo, a falta de habitação ou a irregularidade desta tem se tornado um problema frequente nas cidades brasileiras. Por isso é que o instrumento da regularização fundiária, previsto pela lei nº 11.977/09, tornou-se um avanço aos assentamentos informais, por trazer a possibilidade de as pessoas saírem da irregularidade e da exclusão social e espacial e passarem a ser integradas no contexto da cidade. A regularização fundiária está relacionada à execução de obras de urbanização e implantação de serviços públicos para promoção da cidadania, devendo ser articulada com outras políticas públicas, passando o Estado a ter um papel importante no sentido de garantir uma política pública que possibilite o acesso à moradia digna. Aliado a isso, esta lei federal ainda trouxe uma nova perspectiva ambiental, na medida em que coloca a proteção do meio ambiente como um dos seus objetivos indispensáveis. Assim sendo, a regularização fundiária pode ser considerada como um mecanismo de harmonização dos direitos à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, uma vez que tenta promover a interação das pessoas com as APPs por elas ocupadas, fazendo com que estas áreas especialmente protegidas se integrem à dinâmica urbana.

Palavras-chave: Moradia. Meio ambiente ecologicamente equilibrado. Áreas de Preservação Permanente. Regularização Fundiária em APPs.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 DIREITO À MORADIA	10
2.1 Direito à moradia adequada	11
2.2 Estatuto da Cidade - Lei nº 10.257/01	16
2.3 Responsabilidade dos Estados	19
3 DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO	22
3.1. A proteção do meio ambiente	22
3.2 O direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado	27
4 ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE	32
4.1 As áreas de preservação permanente no ordenamento jurídico brasileiro	32
4.2 Importância e delimitação das áreas de preservação permanente	38
5 DIREITO À MORADIA X APP	42
5.1 Direito à moradia	42
5.2 Área de preservação permanente	44
5.3 O dilema do direito à moradia em áreas de preservação ambiental	45
6 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE	51
6.1 Realidade habitacional brasileira	51
6.3 Legislação específica sobre a regularização fundiária (lei nº 11.977/09) e as APPs	54
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	64
REFERÊNCIAS	68

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca analisar o conflito existente entre os direitos à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no cenário brasileiro. Tal conflito se torna de difícil resolução por se tratar de direitos fundamentais, os quais não são absolutos, mas estão inseridos num contexto delicado que afirma cada um sua necessidade de proteção.

Este contexto que exprime a importância de garanti-los será demonstrado nos primeiros capítulos, que tratarão do direito social à moradia e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme assegurado pela Constituição Federal e por instrumentos internacionais.

Logo após, serão demonstradas as alterações na legislação ambiental brasileira ocorridas ao longo do tempo, dando enfoque às áreas de preservação permanente (APPs), que acabaram por ser tornar alvos frequentes de ocupações irregulares, principalmente pela camada da população de baixa renda.

Registra-se que tais ocupações se deram em razão da política habitacional excludente e classista, que colocou à margem da cidade estas pessoas hipossuficientes. Com a segregação espacial, só lhes restou exercer o direito à moradia de forma irregular, e em áreas especialmente protegidas. Juntamente a isso, pelo fato da omissão do próprio poder público, estas ocupações se consolidaram, o que tornou bem mais difícil a resolução desse conflito entre regularizar a moradia dessas pessoas ou proteger o meio ambiente, garantindo sua preservação para as presentes e futuras gerações.

Nesse contexto, também será discutida a proporcionalidade que deverá ser levada em consideração no dilema entre o direito à moradia e as APPs. Não resolverá a questão se um direito se sobrepõe totalmente ao outro, a ponto de anulá-lo, uma vez que ambos os direitos são fundamentais e devem ser garantidos e efetivados.

Assim é que surge o instrumento da regularização fundiária, como forma de resolver este conflito, na medida em que tentará promover a harmonização do direito à moradia com a preservação ambiental e recuperação de áreas degradadas, a fim de que não se adote um posicionamento extremista em favor de um direito isoladamente.

Tal mecanismo está previsto na lei nº 11.977/09, que contempla a regularização fundiária de áreas de interesse social e de interesse específico. Esta lei reflete uma conquista à regularização de assentamentos informais, tão comuns na realidade brasileira.

Logo, este trabalho objetiva estudar a regularização fundiária à luz dos direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente, tecendo ainda comentários sobre as áreas de preservação permanente.

É sabido que nos dias atuais, o meio ambiente desponta como uma das maiores preocupações da humanidade, por ser considerado um fator diretamente relacionado à preservação da vida humana com qualidade e dignidade. E as áreas de preservação permanente, como não poderiam ser diferentes, também assumem essa posição importante no cenário das áreas urbanas e rurais.

Contudo, apesar de o Brasil possuir uma legislação ambiental que visa protegê-la, ela não tem a efetividade desejada. Alterações ao longo do tempo foram fragilizando essa tutela. Ainda será demonstrado quão importante é a presença das APPs para a qualidade ambiental e bem-estar das populações.

Por outro lado, a moradia adequada encontra-se como uma necessidade básica de qualquer indivíduo, e por isso está correlacionada com a própria dignidade da pessoa humana, bem como é o ponto de partida para o exercício de outros direitos fundamentais, como saúde, lazer, educação, trabalho, etc.

Assim sendo, o direito à moradia deverá ser igualmente garantido, havendo a necessidade premente de se implementar políticas públicas que proporcione condições dignas de moradia, e que promova a integração socioespacial dessas pessoas que ocuparam áreas de risco.

Logo, este trabalho visa analisar o mecanismo da regularização fundiária em APPs, como forma de dirimir ou até solucionar o conflito entre os direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, tão importantes para a humanidade.

Para tanto, foi realizada uma pesquisa teórica, de cunho dogmático-instrumental, pois será feita uma análise do ordenamento jurídico no que diz respeito aos direitos à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como forma de avaliar o problema.

Também foi utilizado o método dedutivo como método de abordagem, tendo em vista que o ponto de partida será uma questão geral, o conflito entre os direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente, a partir da qual se chegará a uma questão particular, que consiste na regularização fundiária em área de preservação permanente. Além disso, foi realizada uma pesquisa sobre a lei nº 11.977/2009, que trata do mecanismo da regularização fundiária em APPs.

Por fim, a técnica de pesquisa utilizada foi a bibliográfica, uma vez que desenvolveu-se com base em referenciais teóricos publicados em livros e na rede mundial de computadores (internet), com a análise de artigos especializados sobre o tema.

2 DIREITO À MORADIA

Neste capítulo será estudado o direito à moradia, que é um direito social, garantido pela Constituição e por diversos instrumentos internacionais. Contudo, diferente do que se possa pensar, assegurar esse direito não é só promover o espaço físico em si, inclui também a infraestrutura que deve estar conectada a ela. A moradia precisa ser adequada e estar associada a outras políticas públicas que promovam a dignidade da pessoa humana, já que, na medida em que consiste em uma necessidade básica, pela qual se possibilita ter uma vida sustentável e segura, engloba uma condição de vida digna, a qual tem relação direta com a efetivação de vários outros direitos humanos.

Embasando este direito à moradia, tem-se a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

RECURSO ESPECIAL. DIREITO CIVIL. EXECUÇÃO. EMBARGOS DE TERCEIROS. PENHORA INCIDENTE SOBRE IMÓVEL NO QUAL RESIDEM FILHAS DO EXECUTADO. BEM DE FAMÍLIA. CONCEITO AMPLO DE ENTIDADE FAMILIAR. RESTABELECIMENTO DA SENTENÇA. 1. "A interpretação teleológica do Art. 1º, da Lei 8.009/90, revela que a norma não se limita ao resguardo da família. Seu escopo definitivo é **a proteção de um direito fundamental da pessoa humana: o direito à moradia**" (EREsp 182.223/SP, Corte Especial, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, DJ 6/2/2002). 2. A impenhorabilidade do bem de família visa resguardar não somente o casal, mas o sentido amplo de entidade familiar. Assim, no caso de separação dos membros da família, como na hipótese em comento, a entidade familiar, para efeitos de impenhorabilidade de bem, não se extingue, ao revés, surge em duplicidade: uma composta pelos cônjuges e outra composta pelas filhas de um dos cônjuges. Precedentes. 3. A finalidade da Lei nº 8.009/90 não é proteger o devedor contra suas dívidas, tornando seus bens impenhoráveis, mas, sim, reitera-se, a proteção da entidade familiar no seu conceito mais amplo. 4. Recurso especial provido para restabelecer a sentença. (grifo nosso)¹

Outro ponto importante e que compreende o direito à moradia é que, além da necessidade de gerar moradia para todos da população (déficit quantitativo), é preciso demandar também melhorias para as habitações já existentes (déficit qualitativo).² A quantidade de moradia e, igualmente importante, a qualidade dela, é que constituirão o exercício do direito fundamental à moradia.

¹SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **REsp 1126173 / MG Recurso Especial 2009/0041411-3** Relator: Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva. Órgão julgador: Terceira Turma. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&livre=REsp+1126173&b=ACOR&t_hesaurus=JURIDICO> Acesso em: 15 fev 2014.

²CENTRO GASPAR GARCIA DE DIREITOS HUMANOS. **Moradia é central**. Lutas, desafios e estratégias. 1. ed. 2012, p. 5. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/1512/1512.pdf>> Acesso em 07 jan 2014.

Além do mais, será demonstrada a ligação indissociável com a dignidade da pessoa humana, visto que o exercício da moradia se consubstancia também na obtenção de condições materiais mínimas para uma existência digna.

2.1 Direito à moradia adequada

A moradia é um direito social garantido pela Constituição Federal de 1988 em seu art. 6º, ao dispor que “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a **moradia**, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (grifo nosso).

Mas só foi elevada expressamente a essa qualidade de direito constitucionalmente reconhecido no ano de 2000, através de uma alteração constitucional que ampliou o rol dos direitos sociais, a Emenda Constitucional n° 26.

Em contrapartida, desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 é caracterizada como um direito humano, conforme se observa do art. XXV³, ao prever que toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar saúde e bem-estar, incluindo a habitação como um de seus elementos indispensáveis⁴.

O direito à moradia foi reconhecido por vários tratados e documentos internacionais, dentre eles, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, considerado o mais relevante, que aduz em seu artigo 11 que os Estados-Parte reconhecem o direito à moradia adequada e comprometem-se a tomar medidas apropriadas para garantir o êxito desse direito⁵. Vejamos:

Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

³“1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, **habitação**, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle”. (grifo nosso). ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948**. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm> Acesso em: 27 dez 2013.

⁴OSÓRIO, Letícia Marques. O direito à moradia como direito humano. *In*: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). **Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 41.

⁵*Idem ibidem*, p. 42.

Ainda na esfera internacional, a título de exemplo, a Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver (1976) e a Agenda 21 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), da mesma maneira, prescrevem o direito à moradia como um direito fundamental a ser perseguido por todos, e também trazem informações importantes sobre desenvolvimento sustentável, implicando em ações sobre as políticas públicas voltadas à moradia, a fim de proporcionar o melhoramento do padrão de vida e de liberdade através da solução de problemas relacionados a esta questão⁶.

Por sua vez, a ONU, que reúne os países com o propósito de cuidar da segurança internacional, manter a paz e promover os direitos humanos, possui um Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais que divulgou a Resolução nº 4 de 1991, que define o que considera direito à moradia adequada, determinando que “a moradia adequada engloba não somente a questão da habitação, mas sobretudo uma condição de vida digna, a qual tem relação direta com a efetivação de vários outros direitos humanos”⁷.

De acordo com o folheto informativo nº 21 da ONU,

El Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha subrayado que el derecho a una vivienda adecuada no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. Las características del derecho a una vivienda adecuada están definidas principalmente en la Observación general Nº 4 del Comité (1991) sobre el derecho a una vivienda adecuada y en la Observación general Nº 7 (1997) sobre desalojos forzosos.⁸

Dentre os aspectos a serem considerados para se ter uma moradia adequada, cabe citar a segurança legal da posse; disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura; custo acessível; habitabilidade; acessibilidade; localização; e adequação cultural,⁹ que serão tratados a seguir.

⁶GONÇALVES, Fabiana Rodrigues. **Direitos sociais: direito à moradia**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XVI, n. 110, mar 2013. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12892>. Acesso em: 20 dez 2013.

⁷MORAES, Lucia Maria; VIVAS, Marcelo Dayrell. O direito à moradia, o acesso à terra e o papel dos movimentos sociais no Brasil. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). **Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014, p. 147

⁸ONU. **El derecho a una vivienda adecuada**. Folheto informativo nº 21/Rev.1. P. 3. Disponível em: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf> Acesso em: 03 jan 2014.

⁹GONÇALVES, Eloísa Dias; SOUZA, Vinícius Ferrarezi de. Direito à moradia: a possibilidade de regularização fundiária nas áreas de preservação permanente. In: **Direito e práxis**. Vol. 4, nº 1, 2012, p. 98. Disponível em: <<https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CCsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.e-publicacoes.uerj.br%2Findex.php%2Frevistaceaju%2Farticle%2Fdownload%2F3145%2F2509&ei=LUv1Ur3mKordkQe-6oCADQ&usq=AFQjCNGdIpEZofJdsvCq8jzruKMQ6v0vXg&sig2=LKXdIL834TjGARUPlusQVQ&bvm=bv.60799247,d.cWc>> Acesso em: 28 dez 2013.

Então, com a ratificação dos tratados e convenções internacionais, o Brasil reconhece o direito à moradia como um direito fundamental de toda a pessoa humana, a fim de assegurar um mínimo de dignidade, adotando responsabilidades frente à comunidade internacional para proteger e realizar esse direito.

Cumpra esclarecer que os tratados internacionais são acordos de vontade firmados entre Estados ou entre organizações internacionais, mas que vinculam, com força de lei, os países que os ratificaram. Com isso, pelo fato de serem firmados voluntariamente, não há razão para descumprimento das determinações que aprovaram, não sendo aceitável, assim, utilizar de outros dispositivos do direito interno para se eximirem das obrigações assumidas¹⁰. Dessa forma, pelo fato de os tratados assinados pelo Brasil possuírem força de lei, cria-se a obrigação de efetivar esse direito para todos os indivíduos, inclusive os menos favorecidos.

Vê-se, portanto, que o direito à moradia incorporou-se ao direito brasileiro por meio de tratados internacionais de direitos humanos do qual o Estado Brasileiro é parte, e ganhou destaque com a Constituição Federal de 1988 e com a Emenda Constitucional nº 26/2000, que fez constar no rol de direitos fundamentais sociais (artigo 6º da CF/88), o direito à moradia.

Por se tratar de um direito fundamental, o direito à moradia tem aplicação imediata, conforme disposto no §1º do artigo 5º da Constituição¹¹, não dependendo de qualquer regulamentação para ser efetivado.

Entretanto, apesar de formalmente assegurado pelo ordenamento jurídico, em razão da política habitacional excludente e elitista do Brasil, muitos não tem acesso a uma moradia adequada para viver dignamente, o que os obriga a ocupar áreas insalubres, passando a exercer esse direito de forma irregular.

Sobre essa política de planejamento territorial e segregação socioespacial, Edésio Fernandes e Betânia Alfonsin¹² aduzem que

De fato, também no Brasil a natureza não pode mais ser minimizada, pois longe de resultar da “falta de planejamento”, as crises urbano-ambiental e de moradia decorrem do tipo perverso de planejamento territorial, legislação urbanística elitista e gestão urbana excludente em todas as esferas.

¹⁰MORAES *et al*, op cit, nota 7, p. 145.

¹¹Art. 5º, § 1º da CF: “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”.

¹²FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. Direito à moradia – o que é, para quem serve, como é garantido e as disputas na construção doutrinária e jurisprudencial. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). **Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 17.

Nesse aspecto, a falta de oportunidades para satisfazer as necessidades habitacionais acaba por lançar as populações mais vulneráveis para as áreas irregulares, de menor valor econômico, que possuem uma forte relação com as áreas de grande risco ambiental.

Isto se dá porque o crescimento desordenado das cidades aumentou vertiginosamente nos últimos anos e os problemas urbanos começaram a tomar proporções fora do controle daqueles que tem como função gerenciar as cidades.¹³

Por falta de planejamento habitacional, as áreas de risco¹⁴ são ocupadas, na maioria das vezes, por populações de baixa renda, que não tem acesso a outros locais na cidade e passam a viver em domicílios inadequados e sem estrutura alguma.

Tendo em vista que o direito à moradia é um direito social e que é caracterizado por sua dimensão positiva, isto é, exigindo uma atuação efetiva do Estado, cabe a este concretizá-lo, promovendo políticas eficientes de proteção deste direito, bem como impedindo a continuidade de programas e ações que excluam os cidadãos de menor renda do acesso a uma moradia adequada.

Neste sentido,

Considerando a inserção do Estado Brasileiro no sistema internacional, cabe ao Governo Federal, em conjunto com as demais esferas de governo, realizar esforços para a efetivação do direito à moradia, dentro dos padrões exigidos internacionalmente e referendados no âmbito nacional, assim como garantir o respeito a todos os direitos humanos daquelas pessoas afetadas por violações, tais como os despejos forçados¹⁵.

Assim, tanto governantes quanto sociedade civil devem zelar pela efetivação do direito à moradia, que é um direito humano e que está positivado na legislação nacional e internacional, com o intuito de buscar soluções para assegurá-lo.

Também merece proteção por estar diretamente relacionado com a dignidade da pessoa humana, na medida em que consiste em uma necessidade básica, pela qual se possibilita ter uma vida sustentável e segura.

¹³TRENNEPOHL, Terence Dornelles. **Fundamentos de direito ambiental. Incluindo lições de direito urbanístico (Lei n° 10.257/01 – Estatuto da Cidade)**. 2. ed. Edições Podivm, 2007, p. 155.

¹⁴“Área imprópria para habitação devido à fragilidade ou instabilidade do terreno causada pela natureza ou pela ação do homem. (...) Entende-se por moradia em área de risco construções em margens de rios sujeitas a inundações, áreas de encostas ou morros com risco de deslizamento e desmoronamento, ou até mesmo áreas insalubres contaminadas por resíduos tóxicos”. SECRETARIA DE ESTADO DE ORDEM PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL. **Área de risco**. Disponível em: <<http://www.seops.df.gov.br/frentes-de-fiscalizacao/2012-08-21-17-01-06/area-de-risco.html>> Acesso em: 15 fev 2014.

¹⁵PLATAFORMA DHESCA BRASIL. Coleção Cartilhas de Direitos Humanos - Volume I. **Direito humano à moradia e terra urbana**. Curitiba: INESC, 2008, p. 15. Disponível em: <http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=9&cad=rja&ved=0CF4QFjAI&url=http://www.dhescbrasil.org.br/index.php?option%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D64%26Itemid%3D153&ei=K3PWUsCyMYvSkQeAg4GoCQ&usq=AFQjCNFze3muJY7TlgTnLjQEVSLiDunSmw&bvm=bv.59378465%2cd.eW0> Acesso em: 05 jan 2014.

As moradias adequadas são, portanto, aquelas que proporcionam uma condição digna de vivência, e podem ser consideradas também como instrumentos de proteção da família. Por essa razão é que se torna uma obrigação dos governos permitir que as pessoas obtenham um lar.

O que não significa que garantir o direito à moradia seja apenas proporcionar o espaço físico em si, pois ela deve estar associada à infraestrutura, de modo geral. Assim, “a moradia deve ser acessível, habitável, localizar-se próximo a fontes de renda, culturalmente adequada e com acesso a serviços básicos de infraestrutura e instalações”.¹⁶

O direito à moradia adequada também está vinculado a outros direitos humanos, como educação, lazer, trabalho, saúde, etc, o que reforça a necessidade de sua proteção. Neste aspecto, a ONU explica que

Los derechos humanos son interdependientes e indivisibles y están relacionados entre sí. En otras palabras, la violación del derecho a una vivienda adecuada puede afectar el disfrute de una amplia gama de otros derechos humanos, y viceversa. El acceso a una vivienda adecuada puede ser la condición previa para el disfrute de varios derechos humanos, en particular en la esfera del trabajo, la salud, la seguridad social, el voto, la privacidad y la educación. Al mismo tiempo, el derecho a una vivienda adecuada puede verse afectado por la medida en que se garantizan otros derechos humanos. El derecho a la vivienda está en mayor peligro para las personas a las que se niega el derecho a la educación, el trabajo o la seguridad social¹⁷.

Com isso é possível observar que a moradia digna é fundamental para que as famílias possam ter condições de acessar outros serviços essenciais, e é por isso que a precariedade nas condições de habitação traz prejuízo social não apenas à família, mas também a toda sociedade.

Sem um lugar adequado para se viver, compromete-se o acesso a direitos como educação, emprego, segurança alimentar e saúde, bem como fica impedida a própria participação social (autonomia política suprimida)¹⁸.

Assim, conclui-se pela centralidade do direito à moradia para o exercício de outros direitos fundamentais, sejam eles civis, políticos, sociais ou culturais, guardando íntima relação com todos os outros direitos imprescindíveis para que o ser humano viva bem.

Sobre essa questão, segundo a Relatoria da ONU para o direito humano à moradia, a adequada proteção deste direito compreende os seguintes elementos:

¹⁶ OSÓRIO, op. cit, nota 4, p. 46.

¹⁷ ONU, op. cit., nota 8, p. 9-10.

¹⁸ OSÓRIO, Letícia Marques. **Direito à moradia no Brasil**. P. 1. Disponível em <http://www.fna.org.br/site/uploads/noticias/arquivos/Direito_a_Moradia_no_Brasil.pdf> Acesso em: 22 dez 2013.

- a) **segurança da posse**, ou seja, uma condição de ocupação estável, em que se possa morar em um local sem o medo de remoção ou de ameaças indevidas ou inesperadas;
- b) **disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos**, como saneamento básico, energia elétrica, sistema de esgoto e coleta de lixo; nas proximidades da residência deve haver escolas, postos de saúde, transporte, entre outros;
- c) **custo acessível**, no qual possa se obter a moradia sem comprometer o orçamento familiar, e que permita também outros gastos necessários, como manutenção, despesas de água e luz, alimentação, etc, todos compatíveis com os níveis de renda;
- d) **habitabilidade**, devendo ser respeitado um tamanho mínimo para a moradia, com proteção contra frio, calor, chuva, vento ou outras ameaças à saúde, riscos estruturais e suscetibilidade a doenças;
- e) **não discriminação e priorização de grupos vulneráveis**: deve haver o acesso prioritário à moradia para grupos em situação de vulnerabilidade ou desvantagem, levando-se em consideração suas necessidades especiais;
- f) **localização adequada**, que permita o desenvolvimento econômico, cultural e social, com acesso a médicos e hospitais, escolas, creches e transporte, em áreas urbanas ou rurais, bem como acesso a bens ambientais, como terra e água, e a um meio ambiente equilibrado;
- g) **adequação cultural**: a moradia deve ser construída com materiais, estruturas e disposição no espaço que viabilizem a expressão da identidade e diversidade cultural dos que ali habitam¹⁹.

Assim, uma moradia adequada deve satisfazer várias condições para ser considerada de fato adequada, sendo esses elementos tão fundamentais quanto a oferta e disponibilidade básica da moradia, uma vez que este direito corresponde a ter acesso a um lar e viver com segurança, paz e dignidade.

Demonstrado está, portanto, que o direito à moradia deve ser compreendido em seu aspecto econômico, social, cultural e ambiental. Além disso, vale destacar que é um direito que, ao ser efetivado, produz efeito individual, por atender a cada ser humano, e coletivo, ao cumprir com a sustentabilidade das cidades, residindo aí sua importância.

2.2 Estatuto da Cidade - Lei nº 10.257/01

Outro ponto a ser destacado na legislação brasileira para a análise do direito à moradia é o Estatuto da Cidade, lei nº 10.257/2001, que estabelece vários instrumentos de participação popular e obrigações do Estado para efetivar o direito à moradia adequada e à cidade digna, tendo como objetivo possibilitar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade de maneira sustentável (art. 2º, *caput*, da lei nº 10.257/01).

¹⁹O QUE É DIREITO à moradia? Um direito fundamental desde 1948. Disponível em: <http://direitoamoradia.org/?page_id=46&lang=pt> Acesso em: 04 jan 2014.

Esta lei federal regula os artigos 182 e 183 da Constituição, que tratam, respectivamente, sobre a política de desenvolvimento urbano pelo poder municipal com o objetivo de possibilitar as funções sociais da cidade, e estabelece a aquisição do domínio de área urbana ocupada por cinco anos ininterruptos, permitindo a regularização fundiária de áreas negligenciadas.

Estabelece, ainda, 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 (art. 1º, parágrafo único, lei nº 10.257/01).

Assim, “o Estatuto da Cidade apresenta uma nova concepção dos processos de uso, desenvolvimento e ocupação da terra urbana, orientando a atuação dos agentes públicos e privados na reconstrução das cidades sob a ótica da justiça, democracia e sustentabilidade”²⁰.

Quanto a suas diretrizes, estabelece o art. 2º do Estatuto que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Enuncia ainda as regras que devem ser seguidas pelo Poder Público, estando entre elas a “garantia do direito a cidades sustentáveis” (inciso I) e “regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização” (inciso XIV), ressaltando ainda os preceitos constitucionais sobre meio ambiente e garantias aos cidadãos.

Esta lei federal de desenvolvimento urbano apresenta ainda diversos instrumentos que podem ser utilizados para fazer com que a propriedade urbana, e a própria cidade, cumpram a sua função social. Estão dispostos no art. 4º, e servem para concretização do planejamento urbano, deixando ao município a escolha dos instrumentos que sejam mais necessários no momento.

Dentre esses instrumentos, tem-se a regularização fundiária; concessão de uso especial para fins de moradia; instituição de zonas especiais de interesse social; gestão orçamentária participativa; etc.

Sobre a atuação do município reservada pelo Estatuto da Cidade, Edis Milaré comenta que “visto que o objeto é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, a implementação efetiva dessa política será da alçada do Município”²¹.

Além do mais, a base do Estatuto da Cidade é o acesso à habitação, ao lazer, à integração, ao crescimento cultural, ao meio ambiente sadio, transporte, saneamento,

²⁰PLATAFORMA DHESCA BRASIL, op. cit, nota 15, p. 18.

²¹MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente. A gestão ambiental em foco**. 5. ed. Revista dos Tribunais, 2007, p. 515.

educação, à participação no planejamento da cidade; é promover o planejamento e a governança das cidades com participação e controle social, bem como evitar o uso inadequado e injusto da terra urbana, promovendo a função social da propriedade²².

Ainda analisando o Estatuto da Cidade, vê-se que ele instituiu uma ordem urbanística, que se trata do “conjunto de normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança, do equilíbrio ambiental e do bem-estar dos cidadãos”²³.

É com essa finalidade de garantir uma ordem urbana socialmente justa, garantindo-se a gestão democrática das cidades, que a lei federal em comento estabeleceu seus instrumentos.

É possível dividir estes instrumentos em três modalidades:

- Instrumentos de garantia do cumprimento da função social da propriedade: plano diretor; parcelamento, edificação e utilização compulsórios; imposto sobre a propriedade imobiliária urbana progressivo no tempo; desapropriação com títulos da dívida pública; direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir (solo criado); zonas especiais de interesse social;
- Instrumentos de regularização fundiária: usucapião urbana; concessão especial para fins de moradia; concessão do direito real de uso;
- Instrumentos de gestão democrática da cidade: conselhos de política urbana; conferências da cidade; orçamento participativo; audiências públicas; iniciativa popular de projetos de lei; estudo de impacto de vizinhança²⁴.

Estes instrumentos específicos “não apenas objetivam a promoção e tutela da moradia das pessoas individualmente consideradas, mas busca avançar no que diz com uma inserção da moradia no espaço urbano como um todo, na perspectiva de um desenvolvimento sustentável”²⁵.

Com isso, verifica-se que estes instrumentos possibilitam a existência de uma cidade desenvolvida e sustentável, que busca a igualdade de oportunidades e a justiça social. Permitem ainda um espaço urbano saudável, que proporcione o bem-estar coletivo, a segurança e o equilíbrio ambiental.

Para concluir, então, vê-se que a lei nº 10.257/01 possui um papel fundamental para garantir o direito à moradia, uma vez que determina que a execução da política de desenvolvimento urbano cabe ao Município, bem como objetiva ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade como forma de garantir o bem-estar dos habitantes e a qualidade

²²PLATAFORMA DHESCA BRASIL, op. cit., nota 15, p. 18.

²³MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 16. ed. Malheiros editores, 2008, p. 388

²⁴PLATAFORMA DHESCA BRASIL, op. cit., nota 15, p. 18.

²⁵SARLET, Ingo Wolfgang. Algumas notas sobre a eficácia e efetividade do direito à moradia como direito de defesa aos vinte anos da Constituição Federal 1988. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). **Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 274.

de vida, com a valorização ambiental. Além disso, faz referência à função social da propriedade e os meios necessários para assegurá-la com sucesso.

2.3 Responsabilidade dos Estados

Após 1948, quando se deu a Declaração Universal dos Direitos Humanos, vários tratados internacionais reafirmaram a obrigação dos Estados em promover e proteger o direito à moradia digna. Com isso, se impôs ao Estado o dever de implantar políticas públicas efetivas, com destinação orçamentária e ações concretas voltadas a efetivar este direito.

Como já dito, o direito à moradia é um direito humano assegurado não só pela Carta Magna como também por diversos instrumentos internacionais do qual o Brasil é signatário. Nesta condição, uma vez ratificado pelo país, nasce a obrigação vinculante de dar cumprimento aos direitos em questão.

No que diz respeito ao direito a uma moradia adequada, mesmo que não possa realizar-se imediatamente, os Estados devem, ao menos, demonstrar que dispenderam todos os esforços possíveis para efetivá-lo dentro dos recursos disponíveis, como forma de melhorar a proteção e promoção deste direito²⁶.

Conforme o folheto informativo n° 21 da ONU, os Estados também devem adotar medidas concretas, deliberadas e específicas para dar cumprimento ao direito a uma moradia adequada, garantindo, pelo menos, um nível essencial deste direito.

Assim, o Estado Brasileiro tem a obrigação de adotar políticas públicas habitacionais que assegurem a efetividade do direito à moradia. É dever do Estado, também, impedir a regressividade deste direito e tomar medidas de tutela do mesmo.

A ONU esclarece que as obrigações dos Estados se dividem em três categorias: respeitar, proteger e realizar.

As obrigações de respeitar referem-se às abstenções do Estado em uma interferência direta ou indireta no desfrute do direito a moradia adequada. Por exemplo, “los Estados deben abstenerse de efectuar desalojos forzosos y demoler viviendas; de denegar la seguridad de tenencia a determinados grupos; de imponer prácticas discriminatorias que limiten el acceso de la mujer y su control sobre la vivienda, la tierra y el patrimônio”²⁷, etc.

As obrigações de proteger dizem respeito ao dever do Estado em impedir a interferência de terceiros no direito à moradia adequada, como garantir que as instituições

²⁶ONU, op. cit., nota 8, p 33.

²⁷*Idem ibidem*, p. 35.

financeiras concedam financiamentos para uma moradia adequada sem discriminação, e regulamentar os mercados de moradia e arrendamentos de maneira a promover e proteger esse direito constitucional²⁸.

Por fim, as obrigações de realizar se consubstanciam no fato de exigir que os Estados adotem medidas legislativas, administrativas, judiciais, de promoção ou de qualquer outro aspecto, que sejam apropriados para a realização plena do direito a uma moradia adequada²⁹.

Assim sendo, os Estados tem a obrigação primordial de proteger e promover os direitos humanos, em específico, neste caso, o direito à moradia digna e adequada.

Este compromisso fundamental de garantir o direito social – moradia - deve ser exercido por todos os meios apropriados e disponíveis, com adoção de medidas que possibilitem uma infraestrutura básica para a moradia digna, bem como a promoção de uma moradia adequada aos indivíduos que, por motivos diversos, não puderam disfrutar desse direito.

A garantia do direito à moradia é de competência concorrente da União, dos estados e municípios, na qual todos devem oferecer boas condições de infraestrutura, como promover programas de construção de moradias e melhorias nas condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23, IX, CF), combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (art. 23, X, CF).

Claro está, portanto, que o Estado tem o dever de proporcionar, direta ou indiretamente, o acesso de todas as pessoas a uma moradia digna e adequada, através da implementação de políticas públicas que visem assegurar o direito ora em análise, por este estar diretamente relacionado ao exercício de outros direitos fundamentais.

Contudo, esta responsabilidade não é alheia à sociedade civil, que deve agir para garantir a efetividade e respeito ao direito à moradia. Pelo fato de os cidadãos serem sujeitos de direito, são aptos a exigir a promoção e o cumprimento de seus direitos, inclusive junto a organismos internacionais de proteção³⁰. Também podem participar através de debates, consultas públicas, iniciativa popular de projetos de lei, fiscalizando os governantes e suas atuações, mobilizando movimentos sociais e fomentando um ambiente de participação democrática³¹.

²⁸ONU, op. cit., nota 8, p. 36.

²⁹*Idem ibidem*, p. 36.

³⁰OSÓRIO, op. cit., nota 18, p. 18.

³¹MORAES, Lucia Maria; VIVAS, Marcelo Dayrell. O direito à moradia, o acesso à terra e o papel dos movimentos sociais no Brasil. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). **Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

Dessa forma, caberá aos governantes e cidadãos concretizar o direito a moradia adequada, cada um atuando na sua esfera e dispendendo esforços para efetivá-lo. Só assim estará permitindo que as pessoas vivam de forma digna, possibilitando, por conseguinte, exercer outros direitos que também lhe são fundamentais.

3 DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO

O meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito considerado de terceira dimensão, ou seja, não pertence a um indivíduo em sua esfera particular, mas a toda coletividade. Ao longo do tempo, foi se reconhecendo a importância de proteger esse direito como forma de tutelar a própria espécie humana. É considerado um direito fundamental, apesar de não constar expressamente no rol do art. 5º da Constituição, por se relacionar diretamente com o direito à vida. Por fim, observar-se-á que um meio ambiente sadio e equilibrado proporciona a efetivação de vários outros direitos fundamentais, o que é de interesse comum a todos.

3.1. A proteção do meio ambiente

O meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito garantido pela Constituição Federal de 1988, conforme disposto no artigo 225³², *caput*:

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

É considerado um direito fundamental de terceira geração ou dimensão, também conhecido como direito de solidariedade ou de fraternidade, juntamente com temas referentes ao desenvolvimento, à paz, à qualidade de vida, à comunicação, à autodeterminação dos povos e ao patrimônio comum da humanidade³³. “Não se destinam especificamente à proteção

³²Em continuação, estabelece o art. 225: “§1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

- I- preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;
- II- preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;
- III- definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;
- IV- exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;
- V- controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;
- VI- promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;
- VII- proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade”.

³³MARCHESAN, Ana Maria Moreira STEIGLEDER, Annelise Monteiro CAPELLI, Sílvia. **Direito ambiental**. 3. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006, p. 20.

dos interesses de um indivíduo, de um grupo ou de um determinado Estado, tendo por destinatário o próprio gênero humano”³⁴.

Nesse sentido,

De acordo com a classificação geracional, o meio ambiente foi consagrado como um dos Direitos Humanos de terceira geração ou da solidariedade, devido à sua vocação comunitária e sua titularidade coletiva. Mas também é possível defini-lo como parte dos direitos econômicos, sociais e culturais, diante de uma concepção de indivisibilidade dos direitos do homem.³⁵

O meio ambiente é por assim dizer um direito fundamental transindividual, pois não pertence a um indivíduo em sua singularidade, mas a todos, ao mesmo tempo. Referente a esta temática, Paulo Affonso Leme Machado³⁶ explica que:

O meio ambiente é um bem coletivo de desfrute individual e geral ao mesmo tempo. O direito ao meio ambiente é de cada pessoa, mas não só dela, sendo ao mesmo tempo “transindividual”. Por isso, o direito ao meio ambiente entra na categoria de interesse difuso, não se esgotando numa só pessoa, mas se espraiando para uma coletividade indeterminada.

Pelo fato de ter como finalidade básica a coletividade, destinando-se a proteção de grupos humanos, é que se caracteriza como um direito difuso, diferentemente da primeira e segunda geração, que possuem titularidade específica, qual seja, o homem na sua individualidade.

A título de conhecimento, os direitos de primeira geração consistem em direitos do indivíduo que limitam a atuação do Estado em sua liberdade individual, como o direito à vida, à liberdade e à igualdade. Assim, são direitos de defesa frente à esfera de poder do Estado³⁷. Nega-se ao Estado, portanto, qualquer ingestão nas relações individuais e sociais, ficando ele reduzido tão somente a guardião das liberdades³⁸.

Já os de segunda dimensão referem-se aos direitos positivos, que demandam uma atuação do Estado. Estão também relacionados com os de primeira dimensão na medida em

³⁴ AMOY, Rodrigo de Almeida. **A proteção do direito fundamental ao meio ambiente no direito interno e internacional**. P. 4553/4554. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/rodrigo_de_almeida_amoy.pdf> Acesso em: 27 dez 2013.

³⁵ BULZICO, Bettina Augusta Amorim. **O direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: origens, definições e reflexos na ordem constitucional brasileira**. Curitiba, 2009, p. 110. Disponível em: <http://www.unibrasil.com.br/sitemestrado/_pdf/o_direito_fundamental_.pdf> Acesso em: 10 jan 2014.

³⁶ MACHADO, op. cit., nota 23, p. 123.

³⁷ MARCHESAN *et al*, op. cit., nota 33, p. 20.

³⁸ CUNHA JUNIOR, Dirley da. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2010. P. 585.

que buscam assegurar as condições para o pleno gozo destes, propiciando o bem-estar social. São eles, os direitos econômicos sociais e culturais³⁹.

Cumpra esclarecer que essas fases correspondem a uma sucessão temporal de afirmação e acumulação de novos direitos fundamentais. Isso resulta, por consequência, à irrevogabilidade e irreversibilidade dos direitos reconhecidos, juntamente com o fato da complementariedade, o que significa dizer que o reconhecimento de novos direitos fundamentais ao longo do tempo consiste num processo cumulativo, e não de alternância, substituição ou supressão de direitos anteriormente reconhecidos⁴⁰.

Após tais comentários, vale ressaltar que o marco do direito ao meio ambiente se deu com a Declaração de Estocolmo em 1972, que consistiu no primeiro diploma a reconhecer o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um Direito Humano⁴¹.

A referida Declaração proclama em seu primeiro princípio que

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras (...)⁴².

A Conferência, que deu ensejo a Declaração de Estocolmo foi convocada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, com o intuito de chamar a atenção dos países para a degradação ambiental existente e que colocava em risco a própria sobrevivência da humanidade.

O texto da referida Declaração possui vinte e seis princípios que tratam sobre as questões ambientais da época, bem como recomendações para minimizar os fatores que prejudicavam o meio ambiente⁴³. Seu objetivo, portanto, foi promover políticas ambientais que adotassem padrões mínimos de proteção.

Neste sentido,

A Convenção de Estocolmo proporcionou uma oportunidade de identificar problemas ambientais e buscar soluções que conjuguem aspectos econômicos, sociais e políticos. Por mais que alguns ideais não tenham sido concretizados, o evento marcou uma nova fase da tutela do meio ambiente, com a participação mais intensa dos governos e da sociedade⁴⁴.

³⁹ RUSSO, Luciana *et al* (Coord.). **Direito constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 104 – 105.

⁴⁰ CUNHA JUNIOR, *op. cit.*, nota 38, p. 580.

⁴¹ MARCHESAN *et al*, *op. cit.*, nota 33, p. 18.

⁴² ONU. **Declaração de Estocolmo de 1972**. Disponível em: <<http://www.silex.com.br/leis/normas/estocolmo.htm>> Acesso em: 02 jan 2014.

⁴³ BULZICO, *op. cit.*, nota 35, p. 55.

⁴⁴ *Idem ibidem*, p. 57.

Foi, então, a partir deste encontro de nações com o fim de debater sobre a proteção ao meio ambiente que as questões ambientais ganharam visibilidade social, passando o meio ambiente a ser compreendido como um direito da pessoa humana. Desta feita, percebeu-se a importância de proteger e melhorar a qualidade do meio ambiente como uma forma de dar efetividade aos direitos humanos.⁴⁵

Em decorrência desta Conferência “os países passaram a rever suas leis internas no sentido de adequar os mecanismos de proteção ambiental às novas exigências da comunidade internacional”⁴⁶.

Era, pois, a consolidação do meio ambiente como um direito fundamental da pessoa humana, essencial para uma vida digna e que deve ser preservado tanto para as atuais, como para as futuras gerações.

Passados dez anos, em virtude de grandes alterações no cenário mundial quanto à postura da humanidade frente ao meio ambiente, e com o propósito de verificar o que os Estados realizaram durante esse tempo, houve um encontro para a formação de uma Comissão Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento.⁴⁷

“Em 1983, a Assembleia Geral da ONU encomendou a essa Comissão estudos alternativos levando em conta a inter-relação do meio ambiente e o desenvolvimento”⁴⁸, com o fito de analisar os problemas referentes ao desenvolvimento e meio ambiente, para apresentar propostas de solução.

Ao final do encontro, foi apresentado um relatório que ficou conhecido como “Relatório Brundtland”, onde foram abordados os principais problemas ambientais existentes, dentre eles, os ligados à poluição ambiental, à diminuição dos recursos naturais, a deterioração do meio ambiente e aos problemas sociais que refletem de forma negativa sobre o mesmo, como a pobreza⁴⁹.

Cumprido ressaltar que o Relatório Brundtland veio a consolidar uma visão crítica do modelo de desenvolvimento adotado pelos países industrializados e mimetizado pelas nações em desenvolvimento, ressaltando a incompatibilidade entre os padrões de produção e consumo vigentes e o uso racional dos recursos naturais⁵⁰.

⁴⁵BULZICO, op. cit., nota 35, p. 56.

⁴⁶*Idem ibidem*, p. 25.

⁴⁷*Idem ibidem*, p. 58.

⁴⁸*Idem ibidem*, p. 58.

⁴⁹AMOY, op. cit., nota 34, p. 4559.

⁵⁰BULZICO, op. cit., nota 35, p. 58.

Por meio desse relatório é que a expressão “desenvolvimento sustentável” foi definida como sendo aquele que atende as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras atenderem suas próprias necessidades.⁵¹

Edis Milaré⁵² afirma que o “desenvolvimento sustentável enseja claramente a necessidade de se procurar um equilíbrio ou harmonia entre os fatores sociais, ambientais e econômicos, ao exigir-lhes proporção adequada e racional, sempre em busca da qualidade de vida”. Seria, então, a integração do desenvolvimento socioeconômico com a conservação ambiental.

Também foi apresentada à Assembleia Geral das Nações Unidas a necessidade de se realizar uma Conferência Internacional para discutir o tema e estabelecer um novo pacto entre as nações. Consequente, ocorreu a Eco-92, como ficou conhecida a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) realizada na cidade do Rio de Janeiro⁵³.

Seguindo a mesma ideia dos encontros anteriores, a Eco-92 ou Rio-92 promoveu a reunião de várias nações a fim de analisarem propostas para solucionar os problemas ambientais, bem como traçar metas a serem alcançadas para a própria sustentabilidade.

Como resultado da conferência internacional, os participantes assinaram a) Declaração de Princípios sobre Florestas; b) Convenção sobre Diversidade Biológica; c) Convenção sobre Mudanças Climáticas; d) Agenda 21; e) Declaração do Rio de Janeiro⁵⁴.

A importância desta Conferência e das anteriores reside no fato de terem servido como ponto de partida para conscientização da população sobre a necessidade de se proteger a natureza, pois esta reflete diretamente na qualidade de vida, na saúde, no bem-estar do ser humano, bem como na dignidade de todos os cidadãos.

A partir da promulgação da Declaração de Estocolmo, tem-se enfim, o reconhecimento internacional da importância da preservação ambiental e a elevação do direito ao meio ambiente equilibrado a direito fundamental. Deste modo, a comunidade internacional passou a se mobilizar no sentido de efetivar os preceitos delineados pelas diversas convenções realizadas pela Organização das Nações Unidas e demais coletividades internacionais nos anos subsequentes. Em decorrência, verificou-se uma paulatina predisposição dos países à constitucionalização das normas protetivas do meio ambiente, garantindo assim, maior juridicidade às questões ambientais⁵⁵.

⁵¹TRENNENPHOL, op. cit., nota 13, p. 26.

⁵²MILARÉ, op. cit., nota 21, p. 516.

⁵³AMOY, op. cit., nota 34, p. 4559.

⁵⁴BULZICO, op. cit., nota 35, p. 61.

⁵⁵ROSSETO, Cristiane Larissa. A função socioambiental do processo na tutela coletiva do meio ambiente. In: BENJAMIN, Antonio Herman *et al* (Coord.). **18. Congresso brasileiro de direito ambiental: Licenciamento, Ética e Sustentabilidade**. São Paulo: Instituto “O Direito por um Planeta Verde”. V. 1, p. 264.

Vê-se, portanto, que a preocupação com o meio ambiente se manteve e diversas outras Convenções aconteceram, cada uma com sua importância e todas seguindo o objetivo de estimular as mudanças na forma de tratar as questões ambientais, garantir sua sustentabilidade, apresentar alternativas eficazes para evitar a perpetuação da degradação do meio ambiente, e estimular condutas a fim de harmonizar desenvolvimento humano e proteção ambiental.

Como exemplos, houve o Protocolo de Quioto, no qual os países participantes assumiram o compromisso de limitar e reduzir as emissões de gases causadores do efeito estufa, com a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável e a Conferência de Joanesburgo, onde os Estados reafirmaram o compromisso, também, com o desenvolvimento sustentável⁵⁶.

Por fim, desde a realização da Conferência de Estocolmo, é indiscutível o fortalecimento de uma consciência de que nas questões relativas à proteção ao meio ambiente, o próprio homem deve ser objeto de proteção.

3.2 O direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado

Embora não esteja inserido expressamente no rol do art. 5º da Constituição Federal de 1988, o meio ambiente é considerado um direito fundamental da pessoa humana. Isso porque a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 introduziu um tratamento sistematizado ao tema “meio ambiente”, fazendo constar em seu texto uma pluralidade de artigos que dispõem sobre a proteção do mesmo.

Corroborando o que foi dito, o parágrafo 2º do art. 5º da CF/88 determina que “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.⁵⁷

Observa-se que o rol dos direitos fundamentais presentes no referido artigo são meramente exemplificativos, podendo haver outros nos diversos títulos e capítulos ao longo da Magna Carta, bem como de serem inseridos dispositivos provenientes de tratados internacionais ratificados pelo Brasil.

⁵⁶AMOY, op. cit., nota 34, p 4561.

⁵⁷BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. In: *Vade Mecum*. Rio de Janeiro: Editora Impetus, 2013 (2º semestre). P. 120.

“A abertura do sistema constitucional permite, ainda, que os tratados internacionais que dispõem sobre a proteção ambiental, especialmente naquilo que dizem respeito ao núcleo do direito fundamental ao meio ambiente passem a integrar a Constituição”.⁵⁸

Assim, embora o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não esteja inserido no art. 5º da Constituição, permanece seu caráter de fundamentalidade, uma vez que o §2º do referido artigo consiste em uma “cláusula aberta” dos direitos fundamentais por permitir a inclusão de novos direitos⁵⁹.

Inclusive, as disposições sobre meio ambiente na CF/88 estão presentes em vários artigos, dando-se destaque para o art. 225 que define o meio ambiente ecologicamente equilibrado como “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”. Além do mais, coloca os cidadãos e o Poder Público como responsáveis pela sua defesa e preservação.

Pode-se dizer que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e sadio é um direito materialmente fundamental, por não estar listado nos direitos fundamentais expressos no Título II da Constituição Federal, mas disperso no texto constitucional, sobretudo em seu art. 225⁶⁰.

Ao analisar este dispositivo constitucional acima mencionado, José Afonso da Silva destaca:

Tudo isso significa que esses atributos do meio ambiente não podem ser de apropriação privada, mesmo quando seus elementos constitutivos pertençam a particulares. Significa que o proprietário, seja pessoa pública ou particular, não pode dispor da qualidade do meio ambiente a seu bel prazer, porque ela não integra a sua disponibilidade⁶¹.

Disto resulta que o meio ambiente, por ser direito de todos, é indivisível. E que por ser indisponível, inclusive, ao proprietário do imóvel, a qualidade ambiental deve ser sempre conservada.

Após estes comentários sobre o art. 225 da CF, de extrema importância para tutela do meio ambiente, cumpre esclarecer que a Constituição de 1988 foi a primeira Carta brasileira em que se mencionou a expressão “meio ambiente”, podendo até ser considerada como “verde” em razão do destaque que deu à proteção ao meio ambiente⁶².

⁵⁸MARCHESAN *et al*, op. cit., nota 33, p. 19.

⁵⁹CABRAL, Lucíola Maria de Aquino. **A efetividade do direito fundamental ao meio ambiente adequado**. 2010. Disponível em: <<http://luciolacabral.wordpress.com/2010/03/23/a-efetividade-do-direito-fundamental-ao-meio-ambiente-adequado/>> Acesso em: 14 jan 2014.

⁶⁰AMOY, op. cit., nota 34, p. 4556.

⁶¹SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 56.

⁶²MILARÉ, op. cit., nota 21, p 147.

Esta Magna Carta reflete, pois, um momento de conscientização sobre a necessidade de se preservar o meio ambiente, tornando-o sadio e ecologicamente equilibrado, até mesmo como forma de preservar a própria espécie humana.

Foi através desta Constituição que o direito ao meio ambiente foi reconhecido como um direito fundamental, sendo, inclusive, pressuposto ao direito à vida. A partir disso, conclui-se que no rol de direitos fundamentais também se insere o direito ao meio ambiente e, por essa razão, este integra o mínimo existencial.⁶³

Paulo de Bessa Antunes⁶⁴ também compartilha dessa mesma concepção, quando aborda o direito ao meio ambiente como uma *res comune omnium* (coisa comum a todos) e essencial à sadia qualidade de vida, e, portanto, como um direito humano fundamental:

No regime constitucional brasileiro, o artigo 225 da CF impõe a conclusão de que o direito ao ambiente prístino é um dos direitos humanos fundamentais. É, o meio ambiente, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, portanto, é *res comune omnium*, interesse comum [...] Uma conseqüência lógica da identificação do direito ao ambiente como um direito humano fundamental, conjugada com o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, é que no centro gravitacional do DA se encontra o Ser Humano.

Dirley da Cunha Junior⁶⁵, ao analisar o status de direito fundamental do meio ambiente saudável, comenta que:

Inobstante não inserido no título II da Constituição Federal, deve-se considerar que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, consagrado no art. 225, é, sem sombra de dúvida, um direito fundamental, porque é uma prerrogativa individual, cuja realização envolve uma série de atividades públicas e privadas, produzindo não só a sua consolidação no mundo da vida como trazendo, em decorrência disto, uma melhoria das condições de desenvolvimento das potencialidades individuais, bem como uma ordem social livre.

Ademais, conclui que “a proteção do meio ambiente é condição essencial para o livre desenvolvimento das potencialidades do indivíduo e para melhoria da convivência social”.⁶⁶ Dessa forma, um meio ambiente sadio e equilibrado proporciona a efetivação de vários outros direitos fundamentais, que é de interesse comum a todos.

Por ser direito fundamental, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado também está intrinsecamente relacionado com outros valores fundamentais afirmados pela

⁶³SILVA, Cíntia Tavares Pires da; MIRANDA, João Paulo Rocha de. A jusfundamentalidade do meio ambiente ecologicamente equilibrado e o saneamento básico enquanto mínimo existencial ecológico: a política nacional de resíduos sólidos é um instrumento eficaz ou retórico? In: BENJAMIN, Antonio Herman *et al* (Coord.). **18. Congresso brasileiro de direito ambiental: Licenciamento, Ética e Sustentabilidade**. São Paulo: Instituto “O Direito por um Planeta Verde”. V. 2, p. 238.

⁶⁴ANTUNES, Paulo de Bessa *apud* SILVA, Cíntia Tavares Pires da; MIRANDA, João Paulo Rocha de. *Ibidem*, p. 247.

⁶⁵CUNHA JUNIOR, op. cit., nota 38, p. 736.

⁶⁶*Idem ibidem*, p. 736.

Constituição Federal, como a dignidade da pessoa humana, que é fundamento da República Federativa do Brasil, conforme o art. 1º, III da CF⁶⁷, a igualdade, a liberdade, a justiça e ao direito à vida.

O ordenamento jurídico brasileiro, com a lei nº 6.938/81, mostra o mesmo entendimento: E isso bem antes da CF/88:

Art. 2º A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no país, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à **proteção da dignidade da vida humana** [...]. (grifo nosso)

Cabe transcrever o primeiro princípio da Declaração de Estocolmo, que aduz que:

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e **ao desfrute de condições de vida adequadas, em um meio ambiente de qualidade que lhe permita levar uma vida digna** e gozar do bem-estar, e tem a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras. (grifo nosso)

Dessa forma, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é considerado um direito fundamental também em razão de sua finalidade ser a qualidade de vida, havendo, portanto, uma absoluta simetria entre o direito ao meio ambiente e o direito à vida.

O status do direito ao meio ambiente adequado como direito fundamental justifica-se, assim, por servir como instrumento de proteção e efetivação do direito à vida, e por fim, a garantir a sadia qualidade de vida ao homem, na medida em que uma vida digna pressupõe uma vida saudável⁶⁸, que só pode acontecer com um meio ambiente equilibrado.

Nessa perspectiva, é indispensável tratar o direito a um meio ambiente sadio como direito fundamental, uma vez que está diretamente relacionado com a dignidade da pessoa humana, necessária para a sobrevivência do indivíduo e da preservação de toda a humanidade.

Neste sentido comenta José Afonso da Silva⁶⁹:

A proteção ambiental, abrangendo a preservação da Natureza em todos os seus elementos essenciais à vida humana e à manutenção do equilíbrio ecológico, visa a tutelar a qualidade do meio ambiente em função da qualidade de vida, como uma forma de direito fundamental da pessoa humana.

^{67cc}Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) III- a dignidade da pessoa humana”.

⁶⁸Também possui relação direta com o direito à saúde, conforme art. 200 da Constituição Federal: “Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: (...) VIII- colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho”.

⁶⁹SILVA *et al*, op. cit., nota 61, p. 247.

Dessa forma, o direito ao meio ambiente é pressuposto essencial para uma vida digna. E o direito à vida é fundamental para o gozo de todos os demais direitos humanos, o que corrobora para o entendimento de que o direito ao meio ambiente sadio é inerente ao próprio direito à vida.

Defendendo a importância de um ambiente equilibrado, Paulo Machado⁷⁰ afirma que “não basta viver ou conservar a vida. É justo buscar e conseguir a ‘qualidade de vida’”.

Assim, indissociável é o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado com o direito à vida, com qualidade e dignidade. Por isso, conclui-se que o direito fundamental ao meio ambiente protegido é um desdobramento do direito fundamental à vida, uma vez que aquele é apenas um meio para se atingir um valor maior, qual seja, a qualidade de vida.

⁷⁰MACHADO, op. cit., nota 23, p. 58.

4 ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

Nos dias atuais, o meio ambiente desponta como uma das maiores preocupações da humanidade, por ser um fator diretamente relacionado à preservação da vida humana com qualidade e dignidade. E as áreas de preservação permanente, como não poderia deixar de ser, também assumem essa posição importante no cenário das cidades e nas áreas rurais. Contudo, apesar de o Brasil possuir uma legislação para protegê-la, na prática ela não tem a efetividade desejada. Conforme será visto, alterações ao longo do tempo foram fragilizando essa tutela, o que vai contra o princípio da vedação do retrocesso. Por fim, será demonstrado o quão importante é a presença das APPs para a qualidade ambiental e para o bem-estar das populações.

4.1 As áreas de preservação permanente no ordenamento jurídico brasileiro

Nos termos da Lei Federal nº 12.651/2012 - novo Código Florestal, Área de Preservação Permanente é “a área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas” (art. 3º, II).

Estas áreas são consideradas pelo ordenamento jurídico desde o Código Florestal de 1934, que apresentava indícios de preservação permanente, mas com uma terminologia distinta, uma vez que tratava de florestas protetoras. Todavia, apesar das características preservacionistas e conservacionistas, tal legislação não teve a aplicabilidade desejada, em razão das autoridades terem se mantido inertes.⁷¹

O art. 4º do Código Florestal de 1934 determinava que:

Art. 4º Serão consideradas florestas protetoras as que, por sua localização, servirem conjunta ou separadamente para qualquer dos fins seguintes:

- a) conservar o regime das águas;
- b) evitar a erosão das terras pela ação dos agentes naturais;
- c) fixar dunas;
- d) auxiliar a defesa das fronteiras, de modo julgado necessário pelas autoridades militares;
- e) assegurar condições de salubridade pública;
- f) proteger sítios que por sua beleza mereçam ser conservados;
- g) asilar espécimes raros de fauna indígena.

⁷¹BORGES, Luís Antônio Coimbra *et al.* **Áreas de preservação permanente na legislação ambiental brasileira**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cr/v41n7/a5611cr4051.pdf>> Acesso em 13 jan 2014.

Apesar de este Código Florestal ter sido considerado um marco na legislação florestal, alguns fatores obstacularizaram a efetividade de suas normas, quais sejam, a má educação para a conservação das florestas e o mau aparelhamento do Estado para garantir sua execução. Fatores estes, inclusive, que ainda hoje se apresentam como óbices à efetividade social da legislação ambiental.⁷²

Observemos que, à época, a proteção era conferida às florestas, porém, indiretamente, buscava-se proteger também as áreas onde tais florestas se inseriam. As florestas têm por finalidade proteger determinada área que, por sua vez é indispensável para a manutenção da vitalidade de um curso d'água, ou seja, uma está intimamente ligada a outra⁷³.

Com a edição do Segundo Código Florestal, no ano de 1965, houve o aperfeiçoamento do Código Florestal de 1934. De certa forma, manteve o sistema deste último, mas inovou ao trazer a classificação das “áreas” de preservação permanente.

Apesar de não utilizar o termo formal “áreas”, seu propósito era proteger diversos elementos naturais que não apenas as árvores e as florestas, apesar de sua denominação, seguindo a terminologia do código anterior. Em sua essência fundamental e objetivos principais, afirmava a preocupação de proteção dos recursos hídricos, encostas muito declivosas, áreas topograficamente diferenciadas, ambientes costeiros, dentre outros⁷⁴.

Além disso, este Código de 1965 representou importante instrumento disciplinador das atividades florestais ao declarar as florestas existentes no território nacional como bens de interesse comum a toda a população e limitou o uso da propriedade rural por seus proprietários.⁷⁵ O que demonstra o início do aparecimento do aspecto ambiental da função social das florestas.

A partir deste Código Florestal de 1965, as florestas e todas as formas de vegetação existentes foram consideradas bens de interesse comum do povo. Assim, não poderia mais haver o uso indiscriminado da propriedade e dos recursos naturais, que provocavam, indiscutivelmente, muitos danos coletivos. É o que se vê do art. 1º da lei nº 4.771/65, já revogada:

⁷²VIANA, Éder Cristiano *apud* NEIVA, Sigrid de Aquino. **As áreas de preservação de permanente no Brasil: a percepção dos especialistas.** P. 14. Disponível em: <http://www.tede.ufv.br/teedesimplificado/tde_arquivos/4/TDE-2009-12-18T081959Z-2120/Publico/texto%20completo.pdf>. Acesso em: 03 jan 2014.

⁷³RIBEIRO, Glaucus Vinicius Biasetto. A origem histórica do conceito de área de preservação permanente no Brasil. **Revista Thema.** 2011, p. 5. Disponível em: <<http://revistathema.ifsul.edu.br/index.php/thema/article/viewFile/67/36>> Acesso em 03 jan 2014.

⁷⁴*Idem ibidem*, p. 7.

⁷⁵BORGES, Luís Antônio Coimbra *et al.* **Áreas de preservação permanente na legislação ambiental brasileira.** Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cr/v41n7/a5611cr4051.pdf>>. Acesso em 13 jan 2014.

Art. 1º As florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são **bens de interesse comum a todos os habitantes do País**, exercendo-se os direitos de propriedade, com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem (grifo nosso).

Assim, era preciso utilizar a propriedade num contexto de função social, dentro dos limites estabelecidos pela legislação. Neste contexto, o interesse social deveria prevalecer sobre o direito individual. Foi, então, com este Código Florestal (lei nº 4.771/65), que todas as florestas e demais formas de vegetação existentes no território nacional passaram a ser consideradas bens de interesse comum de todos os habitantes do Brasil.

Pela menção “bens de interesse comum”, o Código Florestal de 1965 pode ser considerado o precursor da Constituição Federal de 1988 por conceituar meio ambiente como bem de uso comum do povo brasileiro.⁷⁶

Em 2002, foi promulgada a Resolução CONAMA nº 303, dispondo sobre parâmetros, definições e limites das Áreas de Preservação Permanente e que se tornou um regramento importante associado ao Código Florestal da época.

Contudo, esta resolução foi revogada tacitamente pelo Código Florestal mais recente (lei nº 12.651/2012). Apesar de, até então, o regime de proteção ser bastante rígido, sendo a regra a intocabilidade destas áreas, foram admitidas intervenções nos casos de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental. É o que dispõe o art. 8º da citada lei:

Art. 8º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de **utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental** previstas nesta Lei. (grifo nosso)

Fazendo uma rápida comparação com o Código Florestal anterior (1965), cumpre esclarecer que este já previa a supressão de vegetação em área de preservação permanente no seu art. 4º, todavia, só se referia a casos de utilidade pública e interesse social. Observe:

Art. 4º A supressão de vegetação em área de preservação permanente somente poderá ser autorizada em caso de **utilidade pública** ou de **interesse social**, devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto. (grifo nosso)

Há quem considere esta possibilidade como uma fragilização à proteção ambiental. Por outro lado, para que esta interferência ocorra, é preciso observar certas condições. O próprio Código Florestal atual define o que seria utilidade pública, interesse social e

⁷⁶BORGES, Luís Antônio Coimbra *et al.* **Áreas de preservação permanente na legislação ambiental brasileira**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cr/v41n7/a5611cr4051.pdf>> Acesso em: 13 jan 2014.

atividades de baixo impacto, o que se leva à conclusão de que esta previsão foi dada como forma de evitar arbitrariedades e interpretações subjetivas.

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

(...)

VIII - utilidade pública:

- a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária;
- b) as obras de infraestrutura destinadas às concessões e aos serviços públicos de transporte, sistema viário, inclusive aquele necessário aos parcelamentos de solo urbano aprovados pelos Municípios, saneamento, gestão de resíduos, energia, telecomunicações, radiodifusão, instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais, bem como mineração, exceto, neste último caso, a extração de areia, argila, saibro e cascalho;
- c) atividades e obras de defesa civil;
- d) atividades que comprovadamente proporcionem melhorias na proteção das funções ambientais referidas no inciso II deste artigo;
- e) outras atividades similares devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, definidas em ato do Chefe do Poder Executivo federal;

IX - interesse social:

- a) as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas;
- b) a exploração agroflorestal sustentável praticada na pequena propriedade ou posse rural familiar ou por povos e comunidades tradicionais, desde que não descaracterize a cobertura vegetal existente e não prejudique a função ambiental da área;
- c) a implantação de infraestrutura pública destinada a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais ao ar livre em áreas urbanas e rurais consolidadas, observadas as condições estabelecidas nesta Lei;
- d) a regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas, observadas as condições estabelecidas na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009;
- e) implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados para projetos cujos recursos hídricos são partes integrantes e essenciais da atividade;
- f) as atividades de pesquisa e extração de areia, argila, saibro e cascalho, outorgadas pela autoridade competente;
- g) outras atividades similares devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional à atividade proposta, definidas em ato do Chefe do Poder Executivo federal;

X - atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental:

- a) abertura de pequenas vias de acesso interno e suas pontes e pontilhões, quando necessárias à travessia de um curso d'água, ao acesso de pessoas e animais para a obtenção de água ou à retirada de produtos oriundos das atividades de manejo agroflorestal sustentável;
- b) implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e efluentes tratados, desde que comprovada a outorga do direito de uso da água, quando couber;
- c) implantação de trilhas para o desenvolvimento do ecoturismo;
- d) construção de rampa de lançamento de barcos e pequeno ancoradouro;
- e) construção de moradia de agricultores familiares, remanescentes de comunidades quilombolas e outras populações extrativistas e tradicionais em áreas rurais, onde o abastecimento de água se dê pelo esforço próprio dos moradores;
- f) construção e manutenção de cercas na propriedade;
- g) pesquisa científica relativa a recursos ambientais, respeitados outros requisitos previstos na legislação aplicável;

- h) coleta de produtos não madeireiros para fins de subsistência e produção de mudas, como sementes, castanhas e frutos, respeitada a legislação específica de acesso a recursos genéticos;
- i) plantio de espécies nativas produtoras de frutos, sementes, castanhas e outros produtos vegetais, desde que não implique supressão da vegetação existente nem prejudique a função ambiental da área;
- j) exploração agroflorestal e manejo florestal sustentável, comunitário e familiar, incluindo a extração de produtos florestais não madeireiros, desde que não descaracterizem a cobertura vegetal nativa existente nem prejudiquem a função ambiental da área;
- k) outras ações ou atividades similares, reconhecidas como eventuais e de baixo impacto ambiental em ato do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA ou dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente;

Com isso, observa-se que a intervenção e supressão só ocorrerá de forma excepcional e se obedecer as condições previstas para tanto. É importante destacar que a intervenção e supressão de vegetação em APP é permitida com base no princípio do desenvolvimento sustentável, que afasta protecionismos extremos em favor de um desenvolvimento econômico, tecnológico, social, etc, que respeite o meio ambiente.

As diretrizes de um desenvolvimento sustentável refletem a necessidade de conservação do meio ambiente, observados os princípios científicos e as leis naturais que regem a manutenção do equilíbrio dos ecossistemas, a necessidade de compatibilização das estratégias de desenvolvimento com a proteção do meio ambiente, a adoção de medidas de prevenção de danos e de situações de riscos ambientais e a cooperação internacional.⁷⁷

Sendo assim, as Áreas de Preservação Permanente são caracterizadas, via de regra, pela sua intangibilidade e proibição para a utilização de práticas econômicas. Sem embargo, em nome do desenvolvimento sustentável, tanto o Código Florestal, como Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA - permitiram exceções à regra, através da possibilidade de permissão para a supressão ou intervenção de vegetação nas APPs.⁷⁸

Regulamentando esta temática, tem-se ainda a Resolução CONAMA n° 369, publicada em 2006, que dispõe sobre os casos excepcionais de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental já listados, que tornam possível a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente.

Neste sentido, os artigos. 2º e 3º da Resolução acima mencionada estabelece que:

Art. 2º. O órgão ambiental competente somente poderá autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em APP, devidamente caracterizada e motivada mediante procedimento administrativo autônomo e prévio, e atendidos os requisitos previstos

⁷⁷TRENNENPOHL, op. cit., nota 13, p. 47.

⁷⁸SANTOS, Marcus Tullius Leite Fernandes dos; LEITE, Rodrigo de Almeida. **O conceito de utilidade pública aplicado ao setor salineiro e a controvérsia envolvendo a autorização para supressão de áreas de preservação permanente – manguezais.** P 1597. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3236.pdf>> Acesso em: 04 jan 2014.

nesta resolução e noutras normas federais, estaduais e municipais aplicáveis, bem como no Plano Diretor, Zoneamento Ecológico-Econômico e Plano de Manejo das Unidades de Conservação, se existentes, nos seguintes casos:

I - utilidade pública:

- a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária;
- b) as obras essenciais de infra-estrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia;
- c) as atividades de pesquisa e extração de substâncias minerais, outorgadas pela autoridade competente, exceto areia, argila, saibro e cascalho;
- d) a implantação de área verde pública em área urbana;
- e) pesquisa arqueológica;
- f) obras públicas para implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados; e
- g) implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados para projetos privados de aquicultura, obedecidos os critérios e requisitos previstos nos §§ 1º e 2º do art. 11, desta Resolução.

II - interesse social:

- a) as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas, de acordo com o estabelecido pelo órgão ambiental competente;
- b) o manejo agroflorestal, ambientalmente sustentável, praticado na pequena propriedade ou posse rural familiar, que não descaracterize a cobertura vegetal nativa, ou impeça sua recuperação, e não prejudique a função ecológica da área;
- c) a regularização fundiária sustentável de área urbana;
- d) as atividades de pesquisa e extração de areia, argila, saibro e cascalho, outorgadas pela autoridade competente;

III - intervenção ou supressão de vegetação eventual e de baixo impacto ambiental, observados os parâmetros desta Resolução.

Art. 3º A intervenção ou supressão de vegetação em APP somente poderá ser autorizada quando o requerente, entre outras exigências, comprovar:

- I - a inexistência de alternativa técnica e locacional às obras, planos, atividades ou projetos propostos;
- II - atendimento às condições e padrões aplicáveis aos corpos de água;
- III - averbação da Área de Reserva Legal; e
- IV - a inexistência de risco de agravamento de processos como enchentes, erosão ou movimentos acidentais de massa rochosa.

Conforme o exposto, vê-se que há uma ampla gama de possibilidades de alteração e supressão das APPs, mesmo sendo exceções à regra geral. Além de dever-se estar diante das hipóteses elencadas, é preciso também comprovar que não há outra alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, bem como observar as outras exigências contidas no art. 3º acima transcrito.

Analisando tais possibilidades, é possível compreender que

O risco, como pode se depreender da quantidade ilimitada de hipóteses que admitam alteração de APP incorporados com a novel lei federal e que já era reflexo, *id est*, de minimização das regras de proteção desencadeadas pelo CONAMA, via da Resolução nº 369/06, pode esfocar a definição e, principalmente, a finalidade destes espaços territoriais especialmente protegidos ao ponto de não se dar qualquer

garantia de efetivo velamento, seja no ambiente rural e conseqüentemente no urbano⁷⁹.

Observa-se, assim, que a proteção proporcionada pela Lei Federal nº 4.771/65 foi reduzida com o advento da lei nº 12.651/2012 – Novo Código Florestal, uma vez que esta restringiu e limitou o alcance e extensão do referido instituto, afastando ainda mais o caráter permanente de preservação dessas áreas.

4.2 Importância e delimitação das áreas de preservação permanente

As atividades humanas, o crescimento demográfico, econômico e o desenvolvimento tecnológico há tempos vem degradando o meio ambiente de forma avassaladora. Com o intuito de modificar essa realidade é que o legislador fez ingressar no ordenamento jurídico uma área especialmente protegida, qual seja, a Área de Preservação Permanente.

Conforme dispõe o inciso III, § 1º, do art. 225 da Constituição Federal, as APPs são espaços territoriais especialmente protegidos. Tem por objetivo proteger os recursos hídricos, o manejo dos recursos naturais, a manutenção do equilíbrio ecológico, a preservação da vegetação e da biodiversidade, o controle da erosão do solo, além de proteger espaços de relevante importância para a conservação da qualidade ambiental a fim de assegurar o bem estar das populações humanas.

Neste aspecto, podem ser consideradas como meios de combate ao panorama de degradação e desequilíbrio ambiental nos centros urbanos. São importantes também para dar azo ao desenvolvimento sustentável, integrando o desenvolvimento socioeconômico com a conservação do meio ambiente.

Assim, pois, são instrumentos de relevante interesse ambiental, integram o desenvolvimento sustentável e são essenciais para o equilíbrio e manutenção dos ecossistemas. Além disso, visam atender o direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme garantido na Constituição Federal. Está associada, portanto, e como já dito anteriormente, à qualidade ambiental e ao bem-estar das populações.

Não obstante, representam uma grande importância social, em razão de mitigar os impactos ambientais ocasionados pela ação natural e humana, que acabam por afetar negativamente a qualidade de vida de toda a população.

⁷⁹OLIVEIRA JUNIOR, Zedequias de. Área de preservação permanente dos cursos d'água no ambiente urbano: vedação retrocesso ambiental e responsabilidade municipal. In: BENJAMIN, Antonio Herman *et al* (Coord.). **18. Congresso brasileiro de direito ambiental: Licenciamento, Ética e Sustentabilidade**. São Paulo: Instituto “O Direito por um Planeta Verde”. V. 1, p. 583.

Contudo, mesmo diante de sua importância, e sendo vital para manutenção e preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, o Novo Código Florestal trouxe alterações que não favoreceram a proteção do meio ambiente. Pelo contrário, dentre suas várias modificações, destaca-se a redução espacial das áreas de preservação permanente.

Assim sendo, além de o novo Código Florestal admitir intervenções nos casos de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, mesmo que de forma excepcional, ainda restringiu as áreas destinadas à proteção especial.

Para exemplificar, a nova legislação determinou que a faixa de área de preservação permanente às margens dos cursos d'água será medida a partir da borda da calha do leito regular, e não do seu nível mais alto, e excluiu o que chamou "efêmeros" (art. 4º, I); a APP no entorno do reservatórios d'água artificiais terá dispensada a faixa de proteção definida na licença ambiental se o reservatório tiver menos de um hectare (art. 4º, III e § 4º); a proteção dos topos de morro e montes passa a existir se houver a altura mínima de cem metros e inclinação média maior que 25º (art. 4º, IX); e foi permitida a intervenção em áreas no entorno das nascentes e dos olhos d'água perenes (art. 4º, IV).

Conforme o exposto é possível observar que a nova legislação estabeleceu um padrão de proteção ambiental inferior em relação ao Código Florestal de 1965, uma vez que trouxe normas menos exigentes em relação às APPs, fazendo com que os níveis de proteção fossem reduzidos.

Diante dessas alterações, é possível afirmar que houve violação ao princípio da vedação do retrocesso. Para melhor entendimento, este princípio objetiva assegurar direitos fundamentais já existentes e consolidados no ordenamento jurídico na medida em que os garante contra a atuação do legislador que vise reduzir sua tutela⁸⁰.

Vejamos a decisão do STJ consagrando tal princípio:

PROCESSUAL CIVIL, ADMINISTRATIVO, AMBIENTAL E URBANÍSTICO. LOTEAMENTO CITY LAPA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AÇÃO DE NUNCIAÇÃO DE OBRA NOVA. RESTRIÇÕES URBANÍSTICO-AMBIENTAIS CONVENCIONAIS ESTABELECIDAS PELO LOTEADOR. ESTIPULAÇÃO CONTRATUAL EM FAVOR DE TERCEIRO, DE NATUREZA PROPTER REM. DESCUMPRIMENTO. PRÉDIO DE NOVE ANDARES, EM ÁREA ONDE SÓ SE ADMITEM RESIDÊNCIAS UNI FAMILIARES. PEDIDO DE DEMOLIÇÃO. VÍCIO DE LEGALIDADE E DE LEGITIMIDADE DO ALVARÁ. IUS VARIANDI ATRIBUÍDO AO MUNICÍPIO. **INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO DA NÃO-REGRESSÃO (OU DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO) URBANÍSTICO-AMBIENTAL.** VIOLAÇÃO AO ART. 26, VII, DA LEI

⁸⁰SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Notas sobre a proibição de retrocesso em matéria (socio) ambiental. In: Senado Federal, Comissão de Meio ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle. **Princípio da proibição de retrocesso ambiental.** Brasília, 2012. P. 150. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/242559>> Acesso em: 05 jan 2014.

6.766/79 (LEI LEHMANN), AO ART. 572 DO CÓDIGO CIVIL DE 1916 (ART. 1.299 DO CÓDIGO CIVIL DE 2002) E À LEGISLAÇÃO MUNICIPAL. ART. 334, I, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. VOTO-MÉRITO. 1. As restrições urbanístico-ambientais convencionais, historicamente de pouco uso ou respeito no caos das cidades brasileiras, estão em ascensão, entre nós e no Direito Comparado, como veículo de estímulo a um novo consensualismo solidarista, coletivo e intergeracional, tendo por objetivo primário garantir às gerações presentes e futuras espaços de convivência urbana marcados pela qualidade de vida, valor estético, áreas verdes e proteção contra desastres naturais. (...) 10. O relaxamento, pela via legislativa, das restrições urbanístico-ambientais convencionais, permitido na esteira do *ius variandi* de que é titular o Poder Público, demanda, por ser absolutamente fora do comum, ampla e forte motivação lastreada em clamoroso interesse público, postura incompatível com a submissão do Administrador a necessidades casuísticas de momento, interesses especulativos ou vantagens comerciais dos agentes econômicos. 11. **O exercício do *ius variandi*, para flexibilizar restrições urbanístico-ambientais contratuais, haverá de respeitar o ato jurídico perfeito e o licenciamento do empreendimento, pressuposto geral que, no Direito Urbanístico, como no Direito Ambiental, é decorrência da crescente escassez de espaços verdes e dilapidação da qualidade de vida nas cidades. Por isso mesmo, submete-se ao princípio da não-regressão (ou, por outra terminologia, princípio da proibição de retrocesso), garantia de que os avanços urbanístico-ambientais conquistados no passado não serão diluídos, destruídos ou negados pela geração atual ou pelas seguintes.** (grifo nosso)⁸¹

Na esfera ambiental, é mais do que necessária a aplicação deste princípio, uma vez que sempre surgem propostas de alterações legislativas para reduzir os níveis de proteção já consolidados.

No atual momento, são várias as ameaças que podem ensejar o recuo do Direito Ambiental: a) ameaças políticas: a vontade demagógica de simplificar o direito leva à desregulamentação e, mesmo, à ‘deslegislação’ em matéria ambiental, visto o número crescente de normas jurídicas ambientais, tanto no plano internacional quanto no plano nacional; b) ameaças econômicas: a crise econômica mundial favorece os discursos que reclamam menos obrigações jurídicas no âmbito do meio ambiente, sendo que, dentre eles, alguns consideram que essas obrigações seriam um freio ao desenvolvimento e à luta contra a pobreza; c) ameaças psicológicas: a amplitude das normas em matéria ambiental constitui um conjunto complexo, dificilmente acessível aos não especialistas, o que favorece o discurso em favor de uma redução das obrigações do Direito Ambiental.⁸²

Diante de tantas ameaças é que se faz necessário que a legislação imponha limites para a atuação pública e de particulares, como meio de preservar o meio ambiente. O que, de certa forma, não aconteceu - ao menos, como deveria - em alguns dispositivos do Novo Código Florestal. Também é nesse contexto que reside a importância do princípio ora analisado, por

⁸¹ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial 302906 SP 2001/0014094-7**. Relator: Ministro Herman Benjamin. Órgão julgador: Segunda Turma. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=Recurso+Especial+302906&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=3>> Acesso em: 15 fev 2014.

⁸² PRIEUR, Michel. Princípio da Proibição do Retrocesso Ambiental. Tradução de José Antônio Tietzmann e Silva. In: Senado Federal, Comissão de Meio ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle. **Princípio da proibição de retrocesso ambiental**. Brasília, 2012, p. 12. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/242559>> Acesso em: 05 jan 2014.

representar uma defesa contra alterações desfavoráveis que possam advir do próprio legislador.

Este princípio se relaciona, pois, com o princípio da segurança jurídica ao garantir proteção aos direitos fundamentais contra a atuação do legislador que vise à supressão ou redução dos níveis de tutela de direitos já existentes, de forma a comprometer a segurança da coletividade, a qual em regra deve predominar sobre a segurança relativa aos interesses individuais, pois o coletivo se sobrepõe ao individual.

Ainda no que diz respeito a esse princípio, Tiago Fensterseifer e Ingo Sarlet⁸³ afirmam que,

A proibição de retrocesso diz respeito a uma garantia de proteção dos direitos fundamentais (e da própria dignidade da pessoa humana) contra a atuação do legislador, tanto no âmbito constitucional quanto – e de modo especial – infraconstitucional (quando estão em causa medidas legislativas que impliquem supressão ou restrição no plano das garantias e dos níveis de tutela dos direitos já existentes), mas também proteção em face da atuação da administração pública. A proibição de retrocesso consiste (a minguada de expressa previsão no texto constitucional) em um princípio constitucional implícito, tendo como fundamento constitucional, entre outros, o princípio do Estado (Democrático e Social) de Direito, o princípio da dignidade da pessoa humana, o princípio da máxima eficácia e efetividade das normas definidoras de direitos fundamentais, bem como o princípio da segurança jurídica e seus desdobramentos.

Assim, o princípio em comento impõe limites para a degradação ambiental e protege a segurança ambiental, bem como a qualidade de vida, ao passo que assegura padrões mínimos ambientais para uma existência digna, não admitindo que sejam reduzidos os parâmetros preservacionistas já consolidados, impossibilitando de se regredir no reconhecimento desses direitos.

Nesse contexto, as fragilizações dos níveis de proteção antes existentes nas áreas de preservação permanente causadas pela nova lei florestal trazem prejuízos para o direito fundamental ao meio ambiente e representam um retrocesso, o que permite a conclusão de que tais flexibilizações deverão ser consideradas, portanto, inconstitucionais.

⁸³SARLET *et al*, op. cit., nota 80, p. 139.

5 DIREITO À MORADIA X APP

Neste capítulo será abordada a importância do direito à moradia e das áreas de preservação permanente e a relação dos dois no espaço urbano. Neste aspecto, é comum surgir o conflito entre essas duas esferas, uma vez que as APPs estão diretamente relacionadas com o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Diante desse impasse, qual direito deverá prevalecer? Há a possibilidade de compatibilizá-los?

5.1 Direito à moradia

Conforme já afirmado ao longo desse trabalho, a moradia é um direito social, considerado fundamental, assegurado constitucionalmente no art. 6º, resultante da Emenda Constitucional nº 26, e garantido também pelas normas internacionais.

Contudo, esse direito sofreu grandes violações e vem enfrentando diversos obstáculos para sua efetividade, podendo-se destacar o fator histórico do modo como se deu o processo de urbanização, de natureza elitista e com a gestão urbana excludente em todas as esferas⁸⁴.

“Em que pese as diferenças existentes entre os processos de crescimento urbano (...), de modo geral a urbanização tem gerado processos de exclusão social, crise habitacional, segregação espacial, violência urbana e degradação ambiental”.⁸⁵

Este processo de urbanização rápido ocorrido no Brasil foi, então, caracterizado pela combinação entre exclusão social e segregação socioespacial. E assim perdura até os dias atuais.

As cidades, em sua maioria, crescem sem planejamento urbano público eficaz. Dá-se maior importância às tendências e necessidades do mercado imobiliário, sem levar em consideração as necessidades habitacionais dos cidadãos de baixa renda. Estes, sem opção e à margem do mercado, acabam por ocupar espaços inadequados à moradia, invadindo áreas de preservação ambiental, localizadas nas encostas, nas matas ciliares, nos mananciais, manguezais, etc⁸⁶.

⁸⁴FERNANDES *et al.*, op. cit., nota 12, p 17.

⁸⁵FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). **Direito urbanístico. Estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte, Del Rey, 2006, p 3.

⁸⁶WALVIS, Célia Mariza de Oliveira. **As áreas de preservação permanente no espaço urbano e o direito à moradia**. Fortaleza, 2009. P 17. Disponível em: <<http://www.procuradoria.al.gov.br/centro-de-estudos/teses/xxxv-congresso-nacional-de-procuradores-de-estado/direito-ambiental/AS%20AREAS%20DE%20PRESERVA%20PERMANENTE%20NO%20ESPACO%20URBA NO%20E%20O%20DIREITO%20A%20MORADIA.pdf>> Acesso em: 05 jan 2014.

Ocorre que, o acesso a uma habitação sadia e segura é essencial para o bem-estar econômico, social, psicológico e físico da pessoa humana e deve ser parte fundamental das ações nacionais e internacionais.⁸⁷

Por isso, é imprescindível uma ação estatal para solucionar, ou pelo menos minimizar, os problemas causados pelo crescimento desordenado e excludente das cidades, de forma que seja assegurado a todos o acesso à moradia digna.

Cumprе esclarecer que “a moradia como uma necessidade de toda pessoa humana, é um parâmetro para identificar quando as pessoas vivem com dignidade e tem um padrão de vida adequado. O direito de toda pessoa humana a um padrão de vida adequado somente será plenamente satisfeito com a satisfação do direito a uma moradia adequada”⁸⁸.

Todavia, é evidente que a mera produção e disponibilização de habitações, considerando-se o objeto físico “casa”, não é suficiente para se proporcionar o direito à moradia em sua plenitude⁸⁹.

Nesse sentido, utilizando as palavras de Letícia Marques Osório⁹⁰,

No caso do direito à moradia, ele deve ser considerado mais que apenas uma reivindicação justa de que todos tenham um lugar onde viver. Ele deve ser também concebido como uma condição necessária para se alcançar um padrão de vida adequado, o qual pode ser realizado por meio de arranjos sociais que incluam determinadas ações de promoção do direito à moradia e a não interferência na realização deste.

Destaca-se também a noção apresentada por Raquel Rolnik⁹¹, sobre o direito à moradia adequada:

Moradia é mais que um objeto físico de quatro paredes. [...] Uma moradia adequada [...] tem que proteger a pessoa. Mas também, uma moradia adequada é aquela que está ligada a uma infraestrutura. Portanto, tem que necessariamente oferecer para quem mora nela, condições de acesso a água segura, de esgoto e de lixo. [...] A partir dela deve ser possível, também, acessar uma rede de equipamentos de saúde, de educação, de cultura, que permita a família que mora ali naquela moradia as

⁸⁷WALVIS, Célia Mariza de Oliveira. **As áreas de preservação permanente no espaço urbano e o direito à moradia**. Fortaleza, 2009. Disponível em: <<http://www.procuradoria.al.gov.br/centro-de-estudos/teses/xxxv-congresso-nacional-de-procuradores-de-estado/direito-ambiental/AS%20AREAS%20DE%20PRESERVACAO%20PERMANENTE%20NO%20ESPACO%20URBANO%20E%20O%20DIREITO%20A%20MORADIA.pdf>> Acesso em: 05 jan 2014.

⁸⁸SAULE JUNIOR, Nelson. Instrumento de monitoramento do direito humano à moradia adequada. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). **Direito urbanístico. Estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 217.

⁸⁹FUTATA, Rosiane Tiemi Pechutto. **Direito à cidade sustentável: análise à luz dos direitos à moradia e ao meio ambiente**. Curitiba, 2011, p. 49. Disponível em: <<http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/handle/1884/31477/1463%20ROSIANE%20TIEMI%20PECHUTTO%20FUTATA.pdf?sequence=1>> Acesso em: 03 jan 2014.

⁹⁰OSÓRIO, op. cit., nota 4, p. 40.

⁹¹ROLNIK, Raquel. Moradia é mais que um objeto físico de quatro paredes. In: E-metropolis, **Revista eletrônica de estudos urbanos e regionais**. Ano 2, nº 05, jun 2011. P 37-42. Disponível em: <http://www.emetropolis.net/edicoes/n05_jun2011/emetropolis_n05.pdf> Acesso em: 28 dez 2013.

possibilidades de desenvolvimento econômico, de desenvolvimento social. Além disso, [...] ela tem que permitir o acesso aos meios de vida. [...] a moradia para o trabalhador na indústria é no lugar onde o emprego existe ou que ele tem transporte rápido e acessível de acordo com seu bolso para poder acessar as oportunidades de trabalho e emprego. Além do mais, outra dimensão da moradia é o que se chama de *affordability*, quer dizer, a moradia não pode custar mensalmente ou uma vez só na vida mais do que a vida pode pagar.

Numa perspectiva mais individualista ou abrangente na esfera de proteção do direito à moradia, o fato é que o direito à moradia adequada é entendido como proveniente do direito a uma adequada qualidade de vida, sendo essencial para o desenvolvimento dos direitos econômicos, sociais e culturais.

Compreende, então, a realização do direito à cidade sustentável e à dignidade humana, promovendo-se o que se entende por “moradia adequada”, e protegendo contra abusividades no que diz respeito às situações em que o direito à moradia encontra-se em conflito com outros direitos considerados fundamentais, como o meio ambiente ecologicamente equilibrado, ou nas disputas pelo direito de propriedade.

5.2 Área de preservação permanente

Como já explanado ao longo deste trabalho, as Áreas de Preservação Permanente são espaços territoriais ocupados ou não por vegetação, localizadas nas margens de represas, rios ou cursos d’água; ao redor de lagos ou lagoas; das nascentes; nos topos de morros; etc.

Tem “a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas” (lei nº 12.651/2012, art. 3º, II).

“As APP são áreas de suma importância para a materialização do desenvolvimento sustentável e podem ser classificadas como um dos mecanismos de combate ao cenário de degradação e desequilíbrio ambiental nos centros urbanos”⁹².

São espaços territoriais especialmente protegidos, podendo admitir em caráter excepcional determinadas intervenções, desde que em casos de utilidade pública, interesse social ou para realizar ações consideradas de baixo impacto ambiental.

Esta possibilidade foi regulamentada pela Resolução nº 369 da CONAMA, que seguiu o entendimento de que diversas atividades de infraestrutura e vitais para o desenvolvimento

⁹²RICETO, Álisson. **As áreas de preservação permanente (APP) urbanas: sua importância para a qualidade ambiental nas cidades e suas regulamentações.** P 9. Disponível em: <<http://catolicaonline.com.br/revistadacatolica2/artigosn4v2/08-geografia.pdf>> Acesso em: 27 dez 2013.

econômico e social, muitas vezes sem qualquer alternativa, só são possíveis mediante intervenção nestas áreas⁹³.

Pelo fato de haver “uma estreita ligação entre a localização espacial dos grupos que apresentam desvantagens sociais e aquelas áreas onde há o risco de ocorrer algum evento adverso, ou seja, populações socialmente vulneráveis ocupando áreas ambientalmente vulneráveis”⁹⁴ é que se tornam necessárias intervenções por parte do poder público para que melhore as condições dos que ali estão habitando.

Caberá ao poder público, portanto, agir para promover um desenvolvimento sustentável, em que se possa associar proteção ambiental, crescimento econômico e equidade social.

Assim, em razão de existir uma parcela da população de baixa renda localizada em APPs, e como alternativa à proteção ambiental, é que surgiu o instrumento da regularização fundiária, como forma de associar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o direito à moradia, ambos garantidos constitucionalmente.

5.3 O dilema do direito à moradia em áreas de preservação ambiental

Como já visto neste trabalho, o modelo de desenvolvimento urbano foi responsável por expressivos danos ambientais e sociais. Isso porque o processo de urbanização no Brasil se deu de forma desigual e excludente, o que fez com que a população mais carente buscasse novas alternativas como solução à questão habitacional deficitária, passando a ocupar, então, áreas irregulares destinadas a preservação permanente. Como, em geral, essas áreas eram de risco, e, portanto, à margem do mercado imobiliário, a ocupação foi facilitada.

Assim sendo, “uma das principais características da urbanização intensa no Brasil ao longo das últimas décadas tem sido a ocupação crescente de áreas de preservação permanente, áreas de mananciais, áreas *non-aedificandi* e outras áreas que contem valores ambientais”⁹⁵.

Devido à ausência de políticas públicas voltadas ao planejamento urbano e à omissão do Poder Público, as cidades cresceram de forma desordenada, o que acabou desencadeando

⁹³MILARÉ, op. cit., nota 21, p 697.

⁹⁴DESCHAMPS *apud* FUTATA, Rosiane Tiemi Pechutto. **Direito à cidade sustentável: análise à luz dos direitos à moradia e ao meio ambiente**. Curitiba, 2011. P. 63. Disponível em: <<http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/handle/1884/31477/1463%20ROSIANE%20TIEMI%20PECHUTT%20FUTATA.pdf?sequence=1>> Acesso em: 03 jan 2013.

⁹⁵FERNANDES, Edésio. Preservação ambiental ou moradia? Um falso conflito. *In*: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). **Direito urbanístico. Estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 356.

esse processo de formação de ocupações irregulares, onde a maioria da população carente que vive nas cidades encontra-se ali alojada, de forma inadequada.

Por isso é que o traço marcante da urbanização do Brasil tem sido a ocupação de áreas de preservação permanente, que cresce consideravelmente ao longo dos anos. Na verdade, essas áreas ambientalmente frágeis foram as que restaram para a moradia da população de baixa renda.

Com isso, para a população de baixa renda que, em sua maior parte, são excluídas do espaço urbano, a informalidade passa a ser a única opção de moradia, tendo, por conseguinte, ocorrido sua consolidação devido à negligência do poder público.

Essas ocupações das Áreas de Preservação Permanente, entretanto, tiveram significativo impacto ambiental, contribuindo para o aumento da poluição e a aceleração da degradação do meio ambiente; bem como a ocupação de áreas consideradas de risco, inadequadas para habitação⁹⁶.

Diante dessa situação, surge para a sociedade o “conflito” entre o direito a moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o que faz com que a presença de assentamentos informais em áreas ambientais seja uma questão bastante delicada, pois

O que era para ser preservado, ao longo dos anos foi se transformando em locais de moradia, de uma população excluída socialmente, que encontram nesses locais uma facilidade de ocupação, gerando dessa forma o conflito entre o direito à moradia e o direito a um ambiente saudável.⁹⁷

De fato, a irregularidade de ocupações em áreas de preservação permanente é, geralmente, associada às pessoas de baixa renda que historicamente não tiveram acesso à produção formal de habitação, e, como consequência, são hoje impedidas de concretizar, legalmente, seu direito à moradia.

Configura-se dessa forma, a ocorrência de um conflito entre o direito à moradia de famílias de baixa renda que não conseguiram alternativa legal para construção de suas casas e o direito de toda a sociedade de dispor de um meio ambiente equilibrado⁹⁸.

⁹⁶DIAS, Leandro de Oliveira. **O direito a moradia ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a ocupação de áreas de preservação: a possibilidade de regularização fundiária nas áreas de preservação permanente.** Disponível em: <<http://www.ebah.com.br/content/ABAAAfUAMAI/direito-a-moradia-ao-meio-ambiente-ecologicamente-equilibrado-a-ocupacao-areas-preservacao-a-possibilidade-regularizacao-fundiaria-areas-preservacao-permanente>> Acesso em: 08 jan 2014.

⁹⁷RAMALHO, Ana Maria Filgueira; FONSECA e SILVA, Vera Lúcia de Orange Lins da. Conflitos fundiários urbanos: o dilema do direito à moradia em áreas de preservação ambiental. In: **Anais V Congresso brasileiro de direito urbanístico. O direito urbanístico nos 20 anos da Constituição Brasileira de 1988 – Balanço e Perspectivas.** Manaus, 2008, p 180.

⁹⁸SANTOS, Cláudia Regina dos; CARVALHO, Celso Santos; SANT’ANA, Marcelo Cláudio. **Formas de proteção de direitos socioambientais e função socioambiental da propriedade urbana.** P. 1. Disponível em:

No entanto, pode-se considerar que o conflito entre a preservação ambiental e a moradia decorre, em grande parte, da falta de integração entre o Direito Ambiental e o Direito Urbanístico, ao menos no que diz respeito a esse assunto. Além da preocupação voltada à integração entre a “agenda verde” (do meio ambiente) e a “agenda marrom” (das cidades) que engloba, atualmente, a questão crucial da crise crescente de moradia que afeta grande parcela da população brasileira⁹⁹. Segundo Edésio Fernandes¹⁰⁰,

Infelizmente, tais grupos têm sido cada vez mais insensíveis um para com as demandas do outro, o que tem gerado decisões judiciais conflitantes, que vão desde a determinação de remoção de milhares de famílias sem uma maior preocupação com suas necessidades de moradia, a recentes decisões judiciais tomadas em prol dos moradores sem uma maior preocupação com valores ambientais.

O autor expõe ainda que, contudo, denota-se que os urbanistas tem encaminhado maiores esforços para introduzir uma preocupação de caráter ambientalista em suas propostas, do que os ambientalistas em relação ao reconhecimento das necessidades de moradia.

Acerca desse conflito envolvendo o direito à moradia e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (proteção ambiental) é oportuno mencionar que há várias demandas judiciais objetivando a resolução desse impasse, contudo, as sentenças são divergentes, o que demonstra a dificuldade em se harmonizar os direitos fundamentais em questão.

Portanto, mais que decidir pela prevalência do direito a moradia ou do direito ao meio ambiente em determinada situação de conflito, trata-se de buscar compatibilizá-los, em prol da proteção da dignidade humana que se consubstancia no direito de todos à adequada qualidade de vida nas cidades, incluindo a moradia e a justiça ambiental.

Não podemos esquecer também que as Áreas de Preservação Permanente possuem importância fundamental para a preservação dos recursos naturais para as presentes e futuras gerações, adquirindo relevância essencial nos grandes centros urbanos, em razão da excessiva pavimentação do solo, canalização dos rios e ausência de áreas verdes¹⁰¹. Ou seja, é uma forma de garantir o verde e a qualidade de vida para as gerações presentes e futuras nas cidades.

<<http://www.ibdu.org.br/imagens/Propostaparaagestaointegradadasareasdepreservacao.pdf>> Acesso em 28 dez 2013.

⁹⁹FERNANDES, op. cit., nota 95, p. 357.

¹⁰⁰*Idem ibidem*, p. 357.

¹⁰¹DIAS, Leandro de Oliveira. **O direito a moradia ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a ocupação de áreas de preservação: a possibilidade de regularização fundiária nas áreas de preservação permanente.** Disponível em: <<http://www.ebah.com.br/content/ABAAAFuAMAI/direito-a-moradia-ao-meio-ambiente-ecologicamente-equilibrado-a-ocupacao-areas-preservacao-a-possibilidade-regularizacao-fundiaria-areas-preservacao-permanente>> Acesso em: 08 jan 2014.

Contudo, apesar de sua função de equilibrar o meio ambiente e proteger os recursos naturais, não se pode ignorar que essas áreas foram ocupadas por pessoas que não têm condições de morar em áreas regularizadas.

Por essa razão, impõe-se a harmonização entre as duas esferas de proteção a estes direitos, de modo que se reduza o âmbito de incidência de ambos para alcançar a solução que evite o sacrifício completo de algum deles, e proteja especialmente o que revelar ser mais necessário na situação, considerando-se a perspectiva de proteção da dignidade humana.

Isso significa que pode ocorrer a redução da delimitação para fins de regularização fundiária, tentando equilibrar a preservação ambiental e a necessária urbanização através da implantação de equipamentos para diminuir os impactos decorrentes da ocupação, evitar novos danos ambientais e impedir novas ocupações¹⁰².

Tais conflitos talvez possam ser minimizados ao compreender que o meio ambiente é um espaço de interação entre elementos naturais, artificiais e culturais, permitindo assim o desenvolvimento equilibrado da vida humana, sem deixar de considerar a questão da moradia¹⁰³.

Ainda que de extrema relevância a necessidade de proteção do meio ambiente, é imprescindível que se solucione o fato corriqueiro de desrespeito ao direito à moradia digna. É preciso, assim, realizar a harmonização desses dois direitos, o que pode ser possível através da regularização fundiária prevista na lei nº 11.977/2009.

Deve-se pensar, portanto, em uma proposta de integração, que cause o mínimo prejuízo a um e a outro direito fundamental, sempre levando em consideração o respeito às coletividades diretamente envolvidas, bem como em políticas que garantam a adequada qualidade de vida dessas populações, seja por meio da urbanização e regularização das áreas, seja por meio de políticas adequadas de reassentamento, que garantam o respeito à sua dignidade. Afinal, em suma, protegesse o direito à vida¹⁰⁴.

Ante este panorama de conflito entre os direitos fundamentais, o poder público poderá optar em realocar as famílias que estão ocupando as áreas de preservação permanente, a fim de proteger integralmente o meio ambiente; ou promover a regularização fundiária dessas áreas, como forma de viabilizar o efetivo exercício do direito à moradia, buscando, assim, preservar o direito ao meio ambiente com o menor impacto ambiental possível.

Então, em face das ocupações já consolidadas ao longo do tempo,

¹⁰²WALVIS, op. cit., nota 86, p. 25.

¹⁰³FUTATA, op. cit., nota 89, p. 67.

¹⁰⁴*Idem ibidem*, p. 70.

surge a Regularização Fundiária como um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam a regularização de assentamentos irregulares e a titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado¹⁰⁵.

A harmonização entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado emana, pois, da necessidade de regularização dessas ocupações irregulares, prevista na Resolução n° 369/2006 do CONAMA e na Lei Federal n°. 11.977/2009, sem afastar a recuperação e preservação dos recursos naturais e do meio ambiente.

Os programas de regularização de assentamentos informais que tem sido promovidos por diversos municípios visam, portanto, a materializar esse direito, integrando essas áreas informais e suas comunidades na estrutura formal da cidade e na sociedade urbana como um todo¹⁰⁶.

Com relação ao possível conflito entre a preservação ambiental e moradia, na visão de Edésio Fernandes¹⁰⁷, “trata-se na verdade de uma falsa questão: os dois são valores e direitos sociais constitucionalmente protegidos, tendo a mesma raiz conceitual, qual seja, o princípio da função socioambiental da propriedade”.

Faz-se necessário, portanto, compatibilizar esses dois direitos através da construção de cenários possíveis, pois, “onde valores constitucionais forem incompatíveis e um tiver que prevalecer sobre o outro, medidas concretas tem que ser tomadas para mitigar ou compensar o valor afetado”¹⁰⁸.

Trata-se, pois, de um conflito entre direitos fundamentais, no qual um não pode ser absolutamente excluído para que o outro possa se manter. É preciso que eles se flexibilizem, até mesmo por se tratar de coletividades que tiveram seus direitos violados, quando foram excluídos do acesso a políticas de habitação que lhes permitissem exercer o direito a moradia de forma legal.

Como já afirmado em momento anterior, essas pessoas vivem em situação de ilegalidade, sujeitas a riscos ambientais, à carência de infraestrutura, à insegurança jurídica da posse, etc. Por não terem tido opção, acabaram por ocupar áreas que, em si, já representam

¹⁰⁵DIAS, Leandro de Oliveira. **O direito a moradia ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a ocupação de áreas de preservação: a possibilidade de regularização fundiária nas áreas de preservação permanente.** Disponível em: <<http://www.ebah.com.br/content/ABAAAFuAMAI/direito-a-moradia-ao-meio-ambiente-ecologicamente-equilibrado-a-ocupacao-areas-preservacao-a-possibilidade-regularizacao-fundiaria-areas-preservacao-permanente>> Acesso em: 08 jan 2014.

¹⁰⁶FERNANDES, op. cit., nota 95, p. 356.

¹⁰⁷*Idem ibidem*, p. 357.

¹⁰⁸*Idem ibidem*, p. 357.

situações de risco (por exemplo, enchentes e desabamentos), e que são intensificados em razão da construção de casas sem conhecimento algum e carência de serviços básicos de infraestrutura.

Portanto, é preciso que o poder público reconheça que a promoção da regularização dos assentamentos informais é um direito coletivo, e, a partir disso, promova políticas habitacionais em consonância com a política urbana, a fim de modificar o quadro de urbanização segregador e poluidor que existe até hoje, de modo que as cidades brasileiras possam se tornar cidades ecológicas e sustentáveis, conforme previsto no Estatuto da Cidade (lei nº. 10.257/01), possibilitando que a cidade cumpra sua principal função social que é proporcionar moradia digna aos seus habitantes.

Assim, conclui-se que o direito a moradia adequada e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado possuem, conjuntamente, extrema importância para garantia da cidade sustentável. Considerando esta no aspecto social e ambiental, ao se buscar o cumprimento de suas funções sociais, a garantia do acesso equitativo a seus benefícios para toda a coletividade, e o direito à vida no espaço urbano.

6 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

O instrumento da regularização fundiária visa harmonizar o possível conflito entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente sadio e equilibrado, já que se tornaram frequentes ocupações irregulares em APPs, principalmente pela camada de baixa renda da população, que foram excluídas do espaço urbano legal em razão da política habitacional elitista, e tiveram como única opção de exercer o seu direito à moradia a ocupação dessas áreas especialmente protegidas. Neste capítulo, portanto, será visto em que situações este procedimento é possível e qual seu objetivo.

6.1 Realidade habitacional brasileira

A realidade habitacional brasileira reflete a pouca efetividade do direito fundamental à moradia, em razão da ausência de espaços físicos adequados, bem como da insuficiência de infraestrutura aliada a eles.

“As cidades brasileiras são marcadas pela presença dos assentamentos informais de baixa renda: vilas, loteamentos clandestinos, favelas e ocupações. São espaços irregulares, vulneráveis e inseguros, onde vive grande parte da população”¹⁰⁹. Tais pessoas vivem dessa forma irregular porque não lhes foi reservada, nas cidades, uma alternativa legal de moradia.

Ao longo do crescimento urbano, inúmeras pessoas não tiveram acesso à terra e a moradia, senão por meio de ocupações informais e ilegais e isto se deu em razão do crescimento populacional desordenado no país e da migração das áreas rurais para as áreas urbanas, que fez com que aumentasse a disputa por um espaço para morar nas cidades¹¹⁰.

Além do mais, tal fato foi resultado também do padrão excludente dos processos de desenvolvimento, planejamento e gestão das áreas urbanas, que fez com que ocorresse toda uma exclusão territorial, dificultando o acesso dos mais pobres às oportunidades econômicas e de desenvolvimento humano que as cidades fornecem¹¹¹.

¹⁰⁹GOUVÊA, Denise de Campos; RIBEIRO, Sandra Bernardes. *In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar.* Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014, p. 320.

¹¹⁰SOUZA, Frank Pavan de. **Ocupações irregulares em áreas de preservação permanente: um estudo de caso no município de Campos dos Goytacazes, RJ.** P. 41. Disponível em: <<http://www.essentiaeditora.iff.edu.br/index.php/boletim/article/view/2177-4560.20100002/628>> Acesso em: 28 dez 2013.

¹¹¹ROLNIK Raquel. Apresentação geral – curso a distância em regularização fundiária de assentamentos informais urbanos. *In: ROLNIK, Raquel et al (Coord.), Regularização fundiária sustentável: conceitos e diretrizes.* Brasília: Ministério das Cidades, 2007, p. 8.

Mas não é só isso. A presença do vasto contingente de assentamentos informais, e a consequente falta de segurança da posse, vulnerabilidade política e baixa qualidade de vida dos seus ocupantes, também são frutos da natureza da ordem jurídica em vigor¹¹².

Isso porque,

Ao longo do processo de urbanização intensiva, mercados de terras especulativos, sistemas políticos clientelistas e regimes jurídicos elitistas não tem oferecido condições suficientes, adequadas e acessíveis a terra urbana e a moradia, para os grupos sociais mais pobres, assim provocando a ocupação irregular e inadequada do meio ambiente urbano¹¹³.

Assim, para a maioria da população de baixa renda, a moradia digna tornou-se um grande desafio. Excluídas que são do mercado formal de habitação, passaram a ocupar áreas informais como forma de sobrevivência, de modo desordenado, exercitando, pois, seu direito à moradia irregularmente, e ocupando esses espaços como habitação alternativa.¹¹⁴

Assim sendo, a segregação socioespacial é considerado ponto marcante no processo crescente de urbanização e metropolização, pois afasta as classes de baixa renda e estimula o crescimento da informalidade urbana.

Dessa forma é possível observar que o modelo elitista e excludente condena a cidade, como um todo, a um padrão insustentável, do ponto de vista ambiental e econômico, já que impõe perdas ambientais e externalidades para o conjunto da cidade muito difíceis de recuperar, além de não oferecer acesso às classes sociais mais baixas, que tem que se contentar com moradias de baixa qualidade arquitetônica e inserção urbana inadequada.¹¹⁵

Esse cenário fez com que os pobres nas cidades habitassem e continuem habitando as áreas periféricas, ou até mesmo as áreas centrais não dotadas de infraestrutura urbanística adequada, e, cada vez mais, as áreas não adequadas à ocupação humana e de preservação ambiental.¹¹⁶

Nesse contexto de exclusão, Edésio Fernandes e Betânia Alfonsin¹¹⁷ afirmam que

No Brasil a natureza elitista da ação histórica do Estado não pode mais ser rminimizada, pois longe de resultar da “falta de planejamento”, as crises urbano-ambiental e de moradia decorrem do tipo perverso de planejamento territorial, legislação urbanística elitista e gestão urbana excludente em todas as esferas.

¹¹²FERNANDES, Edésio. Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. In: ROLNIK, Raquel *et al* (Coord.). **Regularização fundiária sustentável: conceitos e diretrizes**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007, p. 20.

¹¹³*Idem ibidem*, p. 20.

¹¹⁴SOUZA, op. cit., nota 110, p. 41.

¹¹⁵ROLNIK, op. cit., nota 111, p. 7.

¹¹⁶FERNANDES, op. cit., nota 112, p. 21.

¹¹⁷FERNANDES *et al*, op. cit., nota 12, p. 17.

Por isso é que a informalidade entre os grupos mais pobres precisa ser urgentemente enfrentada, dadas as graves consequências socioeconômicas, urbanísticas e ambientais desse fenômeno. Isso porque não só afeta diretamente os moradores dos assentamentos informais, mas também ocasiona diversos impactos negativos sobre as cidades e sobre as comunidades urbanas em geral.

“Não há dúvidas de que existe um grande passivo de informalidade que deve ser resgatado, para que o país consiga reverter o quadro de exclusão socioeconômico e espacial. O caminho é a regularização fundiária, com o reconhecimento do direito à moradia para a população de baixa renda”.¹¹⁸ Concomitantemente, deverá promover-se a integração à cidade dessas ocupações informais, o que tornará possível o desenvolvimento econômico de toda a população.

Todavia, cumpre esclarecer que, apesar de pouco mencionado, a informalidade na ocupação do solo não diz respeito apenas à população de baixa renda. É uma prática disseminada que gera uma verdadeira cultura da irregularidade fundiária.

É necessário, pois, um esforço de toda a sociedade para incorporar essas famílias à cidade legal, através tanto do reconhecimento formal da posse do terreno, como implantando infraestrutura e equipamentos urbanos que adequem o assentamento aos padrões urbanísticos e ambientais da cidade¹¹⁹, viabilizando o direito a cidades justas e igualitárias para todos.

Vale ressaltar ainda que as ocupações tem se estabelecido/firmado justamente nas áreas ambientalmente mais frágeis, muitas delas protegidas por lei, com fortes restrições ao seu uso, e conseqüentemente desprezadas pelo mercado imobiliário formal, como, por exemplo, as áreas de preservação permanente.

As Áreas de Preservação Permanente têm sido ocupadas irregularmente, em razão de sua vulnerabilidade e pelo seu reduzido “valor econômico”, por parte da população que busca por um lar, mesmo que seja em condições precárias, insalubres e perigosas.

A sociedade brasileira, portanto, carece de novas configurações espaciais. A irregularidade no país passou a ser regra e não exceção, e essa realidade precisa ser modificada. É necessário implementar instrumentos que garantam o pleno desenvolvimento de uma democracia verdadeiramente incluyente, para se melhorar as condições de habitabilidade nos espaços informais ocupados por essa parcela da população.

¹¹⁸SAULE JUNIOR, Nelson; IMPARATO, Ellade. Regularização fundiária de terras da União. *In*: ROLNIK, Raquel *et al* (Coord.), **Regularização fundiária sustentável: conceitos e diretrizes**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007, p. 103.

¹¹⁹CARVALHO, Celso Santos. O programa Papel Passado. *In*: ROLNIK, Raquel *et al* (Coord.), **Regularização fundiária sustentável: conceitos e diretrizes**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007, p. 13.

A regularização fundiária de tais assentamentos informais se torna, portanto, medida imperiosa para promover a urbanização das áreas e para reconhecer, de alguma forma, os direitos desses ocupantes.

Por tudo o que foi dito é que se pode concluir sobre a importância da regularização fundiária para o exercício dos direitos coletivos ao planejamento urbano, ao meio ambiente equilibrado e a gestão democrática das cidades, podendo ser considerado um meio de construir as bases para uma participação mais justa do espaço urbano.

6.3 Legislação específica sobre a regularização fundiária (lei nº 11.977/09) e as APPs

A Lei nº 11.977/09 contempla a regularização fundiária de áreas de interesse social e de interesse específico, consolidando uma conquista à regularização fundiária plena de assentamentos informais, tão comuns na realidade brasileira.

Este instrumento está relacionado à execução de obras de urbanização e implantação de serviços públicos para promoção da cidadania, devendo ser articulada com outras políticas públicas, passando o Estado a ter um papel importante no sentido de garantir uma política pública que possibilite o acesso à moradia digna.

Partindo dessa seara, o objetivo da regularização fundiária ultrapassa o simples registro do título em cartório. A pretensão é associar a outras políticas públicas, integrando-as para solucionar as questões de degradação ambiental e social, de situações de risco e de falta ou precariedade de infraestrutura, etc.

O reconhecimento dos tão clamados direitos sociais de moradia não pode ser reduzido ao reconhecimento de direitos de propriedade. Pelo contrário, se não forem formulados dentro do escopo de políticas socioeconômicas compreensivas, os programas de regularização fundiária podem ter outros efeitos indesejados, trazendo novos encargos financeiros para os ocupantes, tendo impacto pouco significativo na redução da pobreza urbana e, o que é ainda mais importante, reforçando diretamente o conjunto de forças econômicas e políticas que, tradicionalmente, causam a exclusão social e a segregação espacial¹²⁰.

Ou seja, não é só a moradia em si, mas a infraestrutura também. Deve ser articulada com políticas de planejamento urbano, e promover o reconhecimento de direitos sociais de moradia, de segurança da posse e preservação ambiental, pois a mera distribuição de títulos, sem a devida intervenção urbanística, pode resultar na perpetuação da precariedade. Até

¹²⁰FERNANDES, Edésio. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. In: ROLNIK, Raquel *et al* (Coord.), **Regularização fundiária sustentável: conceitos e diretrizes**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007, p. 47.

mesmo porque o reconhecimento de títulos individuais de propriedade plena não acarreta automaticamente a integração socioespacial dos assentamentos informais¹²¹.

Partindo para análise desse instituto, cabe frisar que apesar de a lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) citar o instrumento da Regularização Fundiária em seu art. 4º, V, q¹²², é a lei nº 11.977/2009 que regulamenta a aplicação deste procedimento em áreas urbanas, definindo os procedimentos, as competências e responsabilidades para agilizar e efetivar os processos de regularização fundiária, dentre outras regras.

A lei nº 11.977/09 traz em seu conteúdo, no art. 46, a definição da regularização fundiária como sendo o

conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Desse modo, a regularização fundiária, além de defender o direito social à moradia, coloca a proteção do meio ambiente como um dos seus objetivos indispensáveis.

Cumpre esclarecer ainda que esta lei procura fazer frente a alguns obstáculos impostos aos projetos de regularização em áreas informais, instituindo os instrumentos do auto de demarcação urbanística e da legitimação de posse, para solucionar, por via administrativa, casos de regularização fundiária em ocupações em áreas urbanas.¹²³

A mencionada lei também explica a regularização fundiária de interesse social como sendo a “regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda”¹²⁴.

Relacionado a isso, garantiu, de forma inovadora, a possibilidade de se promover regularização fundiária nas áreas consideradas de preservação permanente.

Esta possibilidade está prevista no art. 54, §1º, mas só é permitida desde que a ocupação da APP seja anterior a 31 de dezembro de 2007; que o assentamento esteja inserido em área urbana consolidada¹²⁵; e que estudo técnico comprove que a intervenção programada

¹²¹FERNANDES, op. cit., nota 120, p. 43.

¹²²“Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

V – institutos jurídicos e políticos:

q) regularização fundiária”

¹²³SOARES, Priscila; GONÇALVES, Rafael Soares; CORRÊA, Ricardo de Gouvêa; MURAD, Virginia. A regularização fundiária na favela da Rocinha: aprendizado e desafios. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). **Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014, p. 248.

¹²⁴Lei nº 11.977/09, art. 48, VII.

¹²⁵“Área urbana consolidada: parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: a) drenagem de águas pluviais urbanas; b) esgotamento sanitário; c)

implicará melhoria das condições ambientais relativamente à situação de ocupação irregular anterior.

Ainda nos termos da mencionada lei, esse tipo de regularização é limitada à regularização fundiária de interesse social, que é aquela que se dá em assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, uma vez atendida a, pelo menos, uma das condições dispostas no art. 47, VII, quais sejam: a) a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, 5 (cinco) anos; b) o imóveis estejam situados em ZEIS; ou c) trate-se de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social.

Vale ressaltar que este estudo técnico que condiciona a regularização fundiária de interesse social em APP deve ser realizado por profissional legalmente habilitado, estar vinculado ao projeto de regularização fundiária, e conter, no mínimo, os elementos previstos no art. 54, §2º¹²⁶.

Assim, em razão de as APPs serem áreas protegidas com a função de preservar o meio ambiente natural e assegurar o bem-estar das populações humanas¹²⁷, a regularização fundiária nestas áreas é permitida quando fundamentada em estudo técnico que comprove que esta intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior.

Outro aspecto importante desta lei em análise é que trouxe a previsão da regularização fundiária em etapas, de forma que, desde o início do processo, os beneficiários tivessem sua posse e o direito social à sua moradia assegurados¹²⁸.

Tecendo comentários sobre a possibilidade de regularização fundiária de interesse social em APPs, Denise de Campos Gouvêa e Sandra Bernardes Ribeiro afirmam existir uma

abastecimento de água potável; d) distribuição de energia elétrica; ou e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos". (art. 47, II, lei nº 11.977/09)

¹²⁶Art. 54, §2º: "O estudo técnico referido no §1º deverá ser elaborado por profissional legalmente habilitado, compatibilizar-se com o projeto de regularização fundiária e conter, no mínimo, os seguintes elementos: (...)

I – caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada;

II – especificação dos sistemas de saneamento básico;

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

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

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

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

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

¹²⁷ARAÚJO, Ronaldo de Sousa; AGUIRRE, Camila Ayres Ferreira. **Regularização fundiária: áreas de interesse social**. P. 16. Disponível em:

<<http://www.seer.perspectivasonline.com.br/index.php/HSA/article/viewFile/61/59>> Acesso em 06 jan 2014.

¹²⁸SOARES *et al*, op. cit., nota 123, p. 254.

questão crucial ainda pouco discutida, no que diz respeito à legislação ambiental em vigor e à situação das áreas urbanas, pois existem muitas restrições na esfera ambiental que dificultam as intervenções, o que torna difícil o desenvolvimento sustentável urbano associado com a preservação do ambiente.¹²⁹

A falta de uma legislação urbanística e ambiental de aplicação direta e simplificada só tem agravado o processo crescente de irregularidades e degradação das cidades, principalmente nas APPs. Entende-se que é necessário propor claramente novas funções ambientais e urbanas para as várias formas de APPs urbanas, admitindo, em determinadas áreas, a implementação de infraestrutura e/ou equipamentos destinados a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais¹³⁰.

Concluem dizendo que essas seriam condições mínimas para que as APPs se integrem à dinâmica urbana, já que na situação em que se encontram, estas áreas configuram espaços ociosos, inseguros, sem manutenção e sujeitos a todo tipo de ocupação irregular¹³¹. Partindo dessa análise, pode-se considerar que a moradia seria uma ótima solução para estas áreas, juntamente com outras políticas públicas que possibilitassem o direito à cidade e o exercício da cidadania.

A lei ainda estabelece, sabiamente, alguns princípios a serem buscados para que o instrumento da regularização atinja seus reais objetivos. Estes princípios estão dispostos no art. 48, *in verbis*:

Art. 48. Respeitadas as diretrizes gerais da política urbana estabelecidas na Lei n° 10.257, de 10 de julho de 2001, a regularização fundiária observará os seguintes princípios:

I – ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental;

II – articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda;

III – participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização;

IV – estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; e

V – concessão do título preferencialmente para a mulher.

Estas medidas, uma vez implementadas com sucesso, poderão contribuir para uma nova realidade, deixando-se de culpar essas pessoas por terem construído em local inapropriado, como encosta de morros e margem de rios, e passando a garantir o acesso à terra urbana, o direito à cidade para a população de baixa renda e grupos sociais vulneráveis,

¹²⁹GOUVÊA *et al*, op. cit., nota 109, p. 335.

¹³⁰*Idem ibidem*, p. 335.

¹³¹*Idem ibidem*, p. 335.

o direito à moradia adequada, à dignidade da pessoa humana, bem como outros direitos humanos e fundamentais.

Outros instrumentos importantes para concretização da regularização fundiária são “o Estatuto da Cidade (lei nº 10.257/01) e a Medida Provisória nº 2.220/01, que estabeleceram princípios, diretrizes e novos instrumentos de política urbana, fundamentais para enfrentar o quadro de exclusão socioespacial das cidades brasileiras”.¹³²

Por intermédio do Estatuto da Cidade, a ordem jurídica finalmente reconheceu o direito social constitucional dos ocupantes de assentamentos informais à moradia, no sentido de que todos tem o direito a viver em condições dignas, adequadas e saudáveis, do ponto de vista urbanístico e ambiental.¹³³

Estes instrumentos expressam, dessa forma, uma nova concepção sobre o desenvolvimento e ocupação do território urbano, o que deve orientar a ação dos agentes públicos, e também privados, na reconstrução das cidades sob o aspecto da justiça e da sustentabilidade, contribuindo assim para efetivar os direitos fundamentais de direta e imediata aplicação. Vejamos:

Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – 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; (...)

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em **atendimento ao interesse social**; (...)

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais; (grifo nosso)

A pretensão, pois, não é somente garantir a permanência ou inserção da população nas áreas de preservação permanente, pois isso não atenderia aos padrões urbanísticos ambientais estabelecidos pela legislação, nem contribuiria com o aspecto social.

O que se pretende, portanto, é a verdadeira regularização fundiária da área que, conforme afirma Betânia de Moraes Alfonsin:

Regularização fundiária é um processo conduzido em parceria pelo Poder público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção que, prioritariamente, objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e, acessoriamente, promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do

¹³²GOUVÊA *et al*, op. cit., nota 109, p. 320.

¹³³FERNANDES, op. cit., nota 109, p. 22.

assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto.¹³⁴

A regularização fundiária deve englobar, por assim dizer, uma preocupação com o resgate da cidade, como também no que se refere à legalização da posse exercida com fins de moradia e a melhoria do ambiente urbano.

A intenção desta legislação é interferir na gestão dos territórios urbanos, pois, quando regularizados, passarão os assentamentos a fazer parte dos cadastros municipais. Também pretende transformar a perspectiva de vida das pessoas beneficiadas, ao possibilitar o acesso a serviços básicos como distribuição de água, energia elétrica e saneamento, e permitir, assim, uma correta gestão do espaço urbano.¹³⁵

Então, para que a intervenção da regularização fundiária seja efetiva e satisfatória, deverá abranger um trabalho jurídico, urbanístico, físico e social. Se alguma dessas dimensões for esquecida ou negligenciada, não se atingirá plenamente os objetivos do processo.¹³⁶

Analisando esta temática, Edésio Fernandes¹³⁷ afirma que:

Os programas de regularização tem uma natureza essencialmente curativa e não podem ser dissociados de um conjunto mais amplo de políticas públicas, diretrizes de planejamento e estratégias de gestão urbana destinadas a reverter o atual padrão excludente de crescimento urbano.

Dessa forma, devem “ser combinados com investimentos públicos e políticas sociais e urbanísticas que gerem opções adequadas e acessíveis de moradia social para os grupos mais pobres”¹³⁸. Para isso, é necessário que os governos locais criem mecanismos para quebrar o ciclo de exclusão que gera a informalidade urbana, proporcionando a democratização do acesso à terra e a promoção de uma reforma urbana, com opções de moradia.

Dentre os elementos a serem definidos no projeto da regularização fundiária, dispostos na lei, em seu art. 51, estão: as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei (inciso III); as condições para promover a segurança da população

¹³⁴ ALFONSIN, Betânia. O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: ROLNIK, Raquel *et al* (Coord.), **Regularização fundiária sustentável: conceitos e diretrizes**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007, p. 78.

¹³⁵ BRASIL, Ministério das Cidades. **Regularização fundiária urbana**: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009. – Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos e Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.sinarqmg.org.br/arquivos/057522_cartilha_digital_30-10-2013.pdf> Acesso em 13 fev 2014.

¹³⁶ *Idem ibidem*, p. 78.

¹³⁷ FERNANDES, op. cit., nota 112, p. 24.

¹³⁸ FERNANDES, op. cit., nota 120, p. 37.

em situações de risco (inciso IV); as medidas previstas para adequação da infraestrutura básica (inciso V).

Os cuidados e melhorias que podem ser feitos nas áreas ambientais e que também deverão ser demonstrados no projeto de regularização correspondem à adoção das seguintes medidas, previstas no art. 54, §2º da lei nº 11.977/09:

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

I – caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada;

II – especificação dos sistemas de saneamento básico;

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

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

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

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

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

Estas medidas são indispensáveis para a aprovação do projeto de regularização fundiária, como também para dirimir os impactos da ocupação ao meio ambiente.

A análise e aprovação desse projeto de regularização fundiária caberá ao Município, que deverá levar em conta, na definição de parâmetros urbanísticos e ambientais, as características próprias de cada assentamento (art. 53, *caput*, lei nº 11.977/09). A aprovação municipal “corresponde ao licenciamento urbanístico do projeto de regularização fundiária de interesse social, bem como ao licenciamento ambiental, se o Município tiver conselho de meio ambiente e órgão ambiental capacitado” (art. 53, §1º, lei nº 11.977/09)¹³⁹.

Em resumo, portanto, a regularização fundiária reclama um processo de intervenção pública, regularização jurídica, urbanística, espacial e social, para que se tenha uma verdadeira integração socioespacial.

Na falta de outras políticas sociais e programas econômicos que lhes dê suporte, a mera atribuição de títulos individuais de propriedade pode até garantir a segurança individual da posse. Mas, com frequência, isso faz com que os moradores vendam suas novas propriedades e se mudem para as periferias precárias, em muitos casos invadindo novas áreas – onde o mesmo processo de ilegalidade começa novamente. Se tomada isoladamente, a outorga de títulos individuais de propriedade plena não leva a integração socioespacial pretendida pelos programas de regularização, e que justificaria o investimento público. Além do que, se promovidas de maneira isolada,

¹³⁹“Art. 53, §2º: Para efeito do disposto no §1º, considera-se órgão ambiental capacitado o órgão municipal que possua em seus quadros ou à sua disposição profissionais com atribuição para análise do projeto e decisão sobre o licenciamento ambiental”.

as políticas de legalização não tem impacto significativo sobre as condições de pobreza urbana.¹⁴⁰

Assim, é essencial que as políticas públicas de regularização fundiária estejam associadas a outras políticas públicas e programas sociais, que possam acarretar em uma política urbana mais justa e menos segregadora.

Nesse contexto, entende-se que tais políticas não podem ser formuladas de maneira isolada. Isso requer intervenção direta e investimento público, sobretudo por parte dos municípios, para promover ações que estimulem a construção de espaços democráticos e incluídos, com oportunidades para que todos possam exercer efetivamente o direito à moradia e à cidade¹⁴¹.

Ademais, é preciso esclarecer que a ocupação das APPs não pode ser encarada como mera opção da população ali residente, mas como necessidade de sobrevivência, uma vez que por serem pessoas de baixa renda na maioria dos casos, foram excluídos e colocados à margem das cidades, sendo, pois, subproduto da miséria, para a qual o poder público teve sua parcela de responsabilidade.

Vale destacar também que há de se ter cautela ao implementar a regularização fundiária nestas áreas, considerando sua vulnerabilidade ambiental, e ainda, pela iminente necessidade de se preservar a vida desta população que se encontra em áreas de risco (deslizamento, escorregamento, alagamento, etc), visto que qualquer posicionamento a ser adotado, estará intrinsecamente relacionada com a dignidade da pessoa humana.¹⁴²

É evidente que a expulsão dos ocupantes importaria um retrocesso social. Por isso é que a regularização fundiária e urbanização da ocupação é medida imperiosa para salvaguardar os direitos fundamentais da população que ocupa essas áreas especialmente protegidas.

Pretende-se, pois, com este instrumento da regularização fundiária, solucionar um grave problema social enfrentado pelo Estado, e que merece tratamento do poder público e, dependendo da situação, do Poder Judiciário.

A busca por soluções jurídico-políticas inovadoras para as políticas de legalização fundiária requer a compatibilização entre a promoção de segurança individual da posse com o reconhecimento de direitos sociais de moradia, a incorporação de uma dimensão de gênero há tanto negligenciada e a tentativa de minimização dos impactos de tais políticas no mercado, de tal forma que os benefícios do

¹⁴⁰FERNANDES, op. cit., nota 120, p. 50

¹⁴¹GOUVÊA *et al*, op. cit., nota 109, p. 321

¹⁴²ROSIN, Jeane Aparecida Rombi de Godoy; PADILHA, Norma Sueli. **Regularização fundiária em áreas de preservação permanente: afronta ao direito à moradia e a preservação ambiental**. P. 3422. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/fortaleza/4077.pdf>> Acesso em: 27 dez 2013.

investimento público sejam capturados pelos moradores – e não pelos promotores imobiliários privados. Perseguir esses objetivos é de fundamental importância, dentro do contexto mais amplo da promoção de uma estratégia de reforma urbana que vise a promover a inclusão socioespacial.¹⁴³

Portanto, é imprescindível uma atuação estatal efetiva, com a finalidade de solucionar uma questão que emergiu através de sua própria omissão. Por isso, é papel essencialmente do Estado promover os direitos fundamentais e sociais através de políticas públicas eficientes, uma vez que os ocupantes das referidas áreas de preservação permanente fazem jus ao direito fundamental de moradia e da dignidade da pessoa humana assegurados pela Constituição da República.

A regularização fundiária em área de preservação permanente visa, portanto, compatibilizar os direitos à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como forma de garantir a dignidade da pessoa humana, bem como outros direitos também fundamentais, evitando-se, assim, que a realização de um direito provoque violação de outros direitos.

Cabe salientar que

o direito à moradia e o direito às cidades sustentáveis são os fundamentos para a promoção de uma política urbana que priorize a urbanização e a legalização dos assentamentos precários, visando a melhorar as condições de vida, tanto no aspecto da moradia como no aspecto ambiental, tendo como meta a regularização fundiária, a fim de legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei, integrando essas populações ao espaço urbano, de modo a aumentar sua qualidade de vida e resgatar sua cidadania¹⁴⁴.

As vantagens provenientes desse mecanismo podem ser vistas na esfera jurídica, social e ambiental. Na dimensão jurídica, considera-se o estímulo à resolução extrajudicial de conflitos, na medida em que ocorre a desjudicialização do processo de regularização fundiária quando não existirem conflitos judiciais pela propriedade da terra, bem como a solução do problema da falta de título que dê segurança jurídica sobre a posse¹⁴⁵.

Na esfera ambiental, e levando em consideração também a urbanística, tem-se a adequação dos assentamentos implantados sem o devido licenciamento e em desacordo com a legislação urbana e de proteção ao meio ambiente. Já a social, por sua vez, corresponde à ampliação do direito à cidade, ao exercício da cidadania, à implementação de serviços e equipamentos públicos de infraestrutura, e à garantia de sustentabilidade ao processo de

¹⁴³FERNANDES, op. cit., nota 120, p. 54.

¹⁴⁴ARAÚJO, Ronaldo de Sousa; AGUIRRE, Camila Ayres Ferreira. **Regularização fundiária: áreas de interesse social.** Disponível em: <<http://www.seer.perspectivasonline.com.br/index.php/HSA/article/viewFile/61/59>> Acesso em 06 jan 2014.

¹⁴⁵SOARES *et al.*, op. cit., nota 123, p. 254.

regularização fundiária, que deve compatibilizar o direito à moradia e a recuperação de áreas ambientalmente degradadas¹⁴⁶.

Conclui-se, assim, que a regularização fundiária é um meio de concretização do tão aclamado direito à moradia e dignidade da pessoa humana, e deverá ser voltada a suprir situações de risco, insalubridade, falta de acessibilidade, entre outros aspectos que por ventura estejam envolvidos, bem como implementar equipamentos públicos que possibilitem a habitabilidade e preservação da área, garantindo assim o direito de todos à cidade e à justiça social, com qualidade ambiental.

¹⁴⁶BRASIL, Ministério das Cidades. **Regularização fundiária urbana**: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009 - Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos e Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.sinarqmg.org.br/arquivos/057522_cartilha_digital_30-10-2013.pdf> Acesso em 13 fev 2014.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito a moradia incorporou-se ao direito brasileiro por meio de tratados internacionais de direitos humanos do qual o Estado Brasileiro é signatário, e ganhou destaque com a Constituição Federal de 1988 e com a Emenda Constitucional nº 26/2000.

Foi reconhecido como um direito fundamental de toda a pessoa humana, a fim de assegurar um mínimo de dignidade, adotando responsabilidades frente à comunidade internacional e no âmbito nacional para proteger e efetivar esse direito.

Contudo, em razão da política habitacional excludente, que colocou a moradia à mercê de interesses econômicos, este direito tornou-se um desafio para muitas pessoas, principalmente aquelas de baixa renda, que acabaram sendo excluídas do espaço urbano.

Isso motivou essa camada da população a exercer seu direito à moradia de forma irregular, tendo como alternativa habitacional as áreas de menor valor econômico, que possuem uma forte relação com as áreas de grande risco ambiental.

Tal situação não pode ser configurada como um exercício do direito à moradia, uma vez que essas pessoas vivem em domicílios inadequados, irregulares e sem estrutura alguma.

Vale ressaltar que a moradia adequada é aquela que engloba não somente a questão da habitação, mas sobretudo uma condição de vida digna, com serviços e instrumentos públicos e que tenha relação direta com a efetivação de vários outros direitos humanos.

Vê-se, portanto, que apesar de assegurado no ordenamento jurídico, o direito à moradia é um direito com pouca efetividade. E essa situação precisa ser modificada. Assim, tanto governantes quanto sociedade civil devem zelar pela garantia desse direito.

Este compromisso de garantir o direito à moradia deve ser exercido por todos os meios apropriados e disponíveis, com adoção de medidas que possibilitem uma infraestrutura básica para a moradia digna, bem como a promoção de uma moradia adequada a todos.

Com isso é possível observar que a moradia digna é fundamental para que as famílias possam ter condições de acessar outros serviços essenciais, e é por isso que a precariedade nas condições de habitação traz prejuízo social tanto para as famílias que estão nessa situação, quanto a toda sociedade, que sofrem os reflexos disso.

Para mudar essa realidade, o ponto de partida é adotar políticas públicas habitacionais que assegurem a efetividade do direito à moradia, bem como que impeçam a regressividade do mesmo.

Demonstrado está, portanto, que o direito à moradia deve ser compreendido em seu aspecto econômico, social, cultural e ambiental. E que atitudes devem ser tomadas para que se

torne possível a existência de uma cidade desenvolvida e sustentável, que busque a igualdade de oportunidades e a justiça social, permitindo ainda um espaço urbano saudável, que proporcione o bem-estar coletivo, a segurança e o equilíbrio ambiental.

Outro direito fundamental e que merece igual atenção é o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Ao longo do tempo, a preocupação com a natureza foi se consolidando, através de debates e convenções realizadas no mundo inteiro, que influenciaram na conscientização da população sobre a necessidade de se proteger os recursos naturais, por estes refletirem diretamente na qualidade de vida, na saúde, no bem-estar do ser humano, bem como na dignidade de todos os cidadãos, e também reforçaram a busca por um desenvolvimento sustentável e a importância de constitucionalizar as normas protetivas do meio ambiente, como forma de garantir maior juridicidade a estas questões.

Apesar de não constar expressamente no rol do art. 5º da CF, é considerado um direito fundamental e, por isso, integra o mínimo existencial. É assegurado pela Constituição em diversos dispositivos, pertence a toda a coletividade, e está diretamente relacionado com outros valores fundamentais, como a saúde, a vida, e a dignidade da pessoa humana.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é, portanto, um meio para se atingir um valor maior, qual seja, a qualidade de vida. Por essa razão é que deve ser preservado e garantido a toda a população.

Como uma forma de dar concretude a este direito fundamental, é que são estabelecidos espaços territoriais ecologicamente protegidos, como são as áreas de preservação permanente. Estas são reconhecidas pelo Código Florestal em vigor, bem como pelos que o antecederam, trazendo normas e impondo limites para garantir sua conservação e preservação.

A importância dessas áreas reside, acima de tudo, em constituírem meios de combate ao panorama de degradação e desequilíbrio ambiental nos centros urbanos, ou seja, é uma forma de garantir o verde e a qualidade de vida para as gerações presentes e futuras nas cidades.

Contudo, mesmo sendo vital para a manutenção e preservação do meio ambiente, o Novo Código Florestal trouxe alterações que não favoreceram a proteção do meio ambiente. Pelo contrário, dentre suas várias modificações, destaca-se a redução espacial dessas áreas.

Com isso, é possível considerar que, além de já permitir situações em que possa ocorrer intervenções nestas áreas (em casos de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental), mesmo que de forma excepcional, a lei florestal ainda restringiu as áreas destinadas à proteção especial.

As alterações trazidas por essa legislação são, portanto, inconstitucionais, por estar em desacordo com o princípio da vedação do retrocesso, na medida em que fragilizaram os níveis de proteção antes existentes nas áreas de preservação permanente, trazendo prejuízos para o direito fundamental ao meio ambiente, o que representa um retrocesso ambiental.

Como se não bastassem as alterações normativas, essas áreas ainda sofrem com a ocupação irregular de pessoas que foram colocadas à margem do planejamento habitacional da cidade e ficaram sem ter onde construir suas moradias.

Isso é reflexo de um crescimento sem planejamento urbano público eficaz, no qual se dar maior importância às tendências e necessidades do mercado imobiliário, sem levar em consideração as necessidades habitacionais dos cidadãos, principalmente aqueles de baixa renda.

Ocorre que o direito de toda pessoa humana a um padrão de vida adequado somente será plenamente satisfeito com a satisfação do direito a uma moradia adequada. Apesar da imprescindibilidade de preservação e conservação dessas áreas especialmente protegidas, em diversas situações, a resolução mais apropriada seria tentar compatibilizar tais valores constitucionais, ao invés de adotar uma posição de defesa absoluta apenas em prol de um dos direitos envolvidos.

É bem verdade que em uma situação ideal, seria melhor que as APPs ficassem intocadas. Todavia, no contexto habitacional e de pobreza em que vivemos, a hipótese de harmonizar esses direitos acaba sendo o melhor caminho para tentar compatibilizar valores constitucionais.

Também é fato que o poder público se utiliza do discurso de proteção ao meio ambiente para a repressão, mas pouco faz para melhorar as condições de vida e a manutenção das populações tradicionais que acabaram por ocupar essas áreas, e que, se organizadas e estimuladas, poderiam contribuir positivamente para a conservação das áreas protegidas.

Por isso é que a interação entre o direito à moradia e o meio ambiente - no caso, as áreas de preservação permanente - se coloca como meio de se promover uma cidade sustentável. Não adianta optar por um desses direitos, apenas, se ambos possuem, cada qual, sua parcela de importância para o cenário urbano.

Por essa razão, impõe-se a harmonização entre as duas esferas de proteção a estes direitos, de modo que se reduza o âmbito de incidência de ambos para alcançar a solução que evite o sacrifício completo de algum deles, e proteja especialmente o que revelar ser mais necessário na situação, considerando-se a perspectiva de proteção da dignidade humana.

Assim sendo, tem-se o instrumento da regularização fundiária, como forma de viabilizar o efetivo exercício do direito à moradia, buscando, assim, preservar o direito ao meio ambiente com o menor impacto ambiental possível.

Para tanto, é necessário cumprir alguns requisitos, como a ocupação da APP ter que ser anterior a 31 de dezembro de 2007; o assentamento deve estar inserido em área urbana consolidada; e deve haver um estudo técnico que comprove que a intervenção programada implicará melhoria das condições ambientais relativamente à situação de ocupação irregular anterior.

Este procedimento se torna, então, um instrumento importante para promover a integração socioambiental das pessoas que foram excluídas das políticas habitacionais, na medida em que tornará possível o exercício do direito à moradia e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, criando uma cultura de valorização do ambiente que ocupam, o que ajudará na preservação dessas áreas protegidas e no equilíbrio ambiental urbano.

Ultrapassa, portanto, o simples registro do título em cartório. A pretensão é associar a outras políticas públicas, integrando-as para solucionar as questões de degradação ambiental e social, de situações de risco e de falta ou precariedade de infraestrutura, etc.

A regularização fundiária reforça a importância e perspectiva ambiental, podendo sim caminhar em paralelo com um projeto mais abrangente de melhoria urbanística. Este instrumento é, efetivamente, um plano de correção dos rumos habitacionais das cidades brasileiras.

Além do mais, a garantia de uma moradia adequada, em condições dignas de sobrevivência, auxilia no exercício de outros direitos fundamentais, residindo também nesse aspecto a importância de associar esse direito social ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado que se reflete na proteção das áreas de preservação permanente.

Portanto, trará muitos pontos positivos a efetivação da regularização fundiária em APPs, nos casos permitidos pela legislação, pois possibilitará a articulação das áreas verdes com as demais manifestações urbanas presentes na cidade, em especial a moradia, criando um ambiente integrativo e participativo da população com a natureza, o que irá contribuir cada vez mais com a conscientização das pessoas sobre a dependência e a finitude dos recursos naturais. Uma vez atingida essa conscientização, se tornará fundamental a valoração desses espaços para o sentido que tanto se almeja, de preservação, conservação ou recuperação dessas áreas.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia. O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. *In*: ROLNIK, Raquel *et al* (Coord.), **Regularização fundiária sustentável: conceitos e diretrizes**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

AMOY, Rodrigo de Almeida. **A proteção do direito fundamental ao meio ambiente no direito interno e internacional**. P. 4553/4554. Disponível em:
<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/rodrigo_de_almeida_amoy.pdf>
Acesso em: 27 dez 2013

ARAÚJO, Ronaldo de Sousa; AGUIRRE, Camila Ayres Ferreira. **Regularização fundiária: áreas de interesse social**. Disponível em:
<<http://www.seer.perspectivasonline.com.br/index.php/HSA/article/viewFile/61/59>> Acesso em 06 jan 2014.

BORGES, Luís Antônio Coimbra *et al*. **Áreas de preservação permanente na legislação ambiental brasileira**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cr/v41n7/a5611cr4051.pdf>>
Acesso em 13 jan 2014

BULZICO, Bettina Augusta Amorim. **O direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: origens, definições e reflexos na ordem constitucional brasileira**. Curitiba, 2009. Disponível em:
<http://www.unibrasil.com.br/sitemestrado/_pdf/o_direito_fundamental_.pdf> Acesso em: 10 jan 2014

BRASIL, Ministério das Cidades. **Regularização fundiária urbana: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009 - Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos e Secretaria Nacional de Habitação**. Brasília, 2013. Disponível em:
<http://www.sinarqmg.org.br/arquivos/057522_cartilha_digital_30-10-2013.pdf> Acesso em 13 fev 2014.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. *In*: **Vademecum**. Rio de Janeiro: Editora Impetus, 2013 (2º semestre).

_____. **Emenda Constitucional nº 26/2000**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc26.htm> Acesso em: 05 jan 2014.

_____. **Lei nº 6.938/81**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm> Acesso em: 05 jan 2014

_____. **Lei nº 11.977/09**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm> Acesso em: 04 jan 2014

_____. **Lei nº 10.257/01**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm> Acesso em 04 jan 2014

_____. **Lei n° 12.651/2012.** Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm> Acesso em: 03 jan 2014.

_____. **Lei n° 4.771/65.** Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14771.htm> Acesso em: 03 jan 2014

_____. **Medida Provisória n° 2.220/01.** Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm> Acesso em: 04 jan 2014.

CABRAL, Lucíola Maria de Aquino. **A efetividade do direito fundamental ao meio ambiente adequado.** 2010. Disponível em:

<<http://luciolacabral.wordpress.com/2010/03/23/a-efetividade-do-direito-fundamental-ao-meio-ambiente-adequado/>> Acesso em: 14 jan 2014

CARVALHO, Celso Santos. O programa Papel Passado. *In*: ROLNIK, Raquel *et al* (Coord.), **Regularização fundiária sustentável: conceitos e diretrizes.** Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

CENTRO GASPAR GARCIA DE DIREITOS HUMANOS. **Moradia é central.** Lutas, desafios e estratégias. 1. ed. 2012. Disponível em:

<<http://www.polis.org.br/uploads/1512/1512.pdf>> Acesso em 07 jan 2014.

CONAMA. **Resolução n° 4/1995.** Disponível em:

<<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=182>> Acesso em: 02 jan 2014.

_____. **Resolução n° 303/2002.** Disponível em:

<<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res02/res30302.html>> Acesso em: 02 jan 2014.

_____. **Resolução n° 369/2006.** Disponível em:

<<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=489>> Acesso em: 02 jan 2014.

CUNHA JUNIOR, Dirley da. **Curso de direito constitucional.** 4. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2010.

DIAS, Leandro de Oliveira. **O direito a moradia ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a ocupação de áreas de preservação: a possibilidade de regularização fundiária nas áreas de preservação permanente.** Disponível em:

<<http://www.ebah.com.br/content/ABAAAFuAMAI/direito-a-moradia-ao-meio-ambiente-ecologicamente-equilibrado-a-ocupacao-areas-preservacao-a-possibilidade-regularizacao-fundiaria-areas-preservacao-permanente>> Acesso em: 08 jan 2014.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. Direito à moradia – o que é, para quem serve, como é garantido e as disputas na construção doutrinária e jurisprudencial. *In*: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). **Direito a moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar.** Belo Horizonte: Fórum, 2014.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. *In*: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). **Direito urbanístico. Estudos brasileiros e internacionais.** Belo Horizonte, Del Rey, 2006.

_____. Preservação ambiental ou moradia? Um falso conflito. *In*: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). **Direito urbanístico. Estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

_____. Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. *In*: ROLNIK, Raquel *et al* (Coord.), **Regularização fundiária sustentável: conceitos e diretrizes**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

_____. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. *In*: ROLNIK, Raquel *et al* (Coord.), **Regularização fundiária sustentável: conceitos e diretrizes**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

FUTATA, Rosiane Tiemi Pechutto. **Direito à cidade sustentável: análise à luz dos direitos à moradia e ao meio ambiente**. Curitiba, 2011. Disponível em: <<http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/handle/1884/31477/1463%20ROSIANE%20TIE MI%20PECHUTTO%20FUTATA.pdf?sequence=1>> Acesso em: 03 jan 2014.

GONÇALVES, Fabiana Rodrigues. **Direitos sociais: direito à moradia**. *In*: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XVI, n. 110, mar 2013. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12892>. Acesso em: 27 dez 2013.

GONÇALVES, Eloísa Dias; SOUZA, Vinícius Ferrarezi de. Direito à moradia: a possibilidade de regularização fundiária nas áreas de preservação permanente. *In*: **Direito e práxis**, vol. 4, n° 1, 2012. Disponível em: <<https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CCsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.e-publicacoes.uerj.br%2Findex.php%2Frevistaceaju%2Farticle%2Fdownload%2F3145%2F2509&ei=LUv1Ur3mKordkQe-6oCADQ&usq=AFQjCNGdlpEZofJdsvCq8jzruKMQ6v0vXg&sig2=LKXdIL834TjGARUPIusQVQ&bvm=bv.60799247,d.cWc>> Acesso em: 28 dez 2013.

GOUVÊA, Denise de Campos; RIBEIRO, Sandra Bernardes. A política nacional de regularização fundiária: Programa Papel Passado: avanços e desafios. *In*: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). **Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 16. ed. Malheiros editores, 2008.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira STEIGLEDER, Annelise Monteiro CAPELLI, Sílvia. **Direito ambiental**. 3. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006.

MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente. A gestão ambiental em foco**. 5. ed. Editora Revista dos Tribunais, 2007.

MORAES, Lucia Maria; VIVAS, Marcelo Dayrell. O direito à moradia, o acesso à terra e o papel dos movimentos sociais no Brasil. *In*: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia

(Coord.). **Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014.

NEIVA, Sigrid de Aquino. **As áreas de preservação de permanente no Brasil: a percepção dos especialistas.** Disponível em:

<http://www.tede.ufv.br/tedesimplificado/tde_arquivos/4/TDE-2009-12-18T081959Z-2120/Publico/texto%20completo.pdf>. Acesso em: 03 jan 2014

OLIVEIRA JUNIOR, Zedequias de. Área de preservação permanente dos cursos d'água no ambiente urbano: vedação retrocesso ambiental e responsabilidade municipal. *In*: BENJAMIN, Antonio Herman *et al* (Coord.). **18. Congresso brasileiro de direito ambiental: Licenciamento, Ética e Sustentabilidade.** São Paulo: Instituto "O Direito por um Planeta Verde". V. 1.

OSÓRIO, Letícia Marques. O direito à moradia como direito humano. *In*: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). **Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar.** Belo Horizonte: Fórum, 2014.

_____. **Direito à moradia no Brasil.** Disponível em

<http://www.fna.org.br/site/uploads/noticias/arquivos/Direito_a_Moradia_no_Brasil.pdf> Acesso em: 22 dez 2013

ONU. **El derecho a una vivienda adecuada.** Folheto informativo n° 21/Rev.1. Disponível em: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf> Acesso em: 03 jan 2014.

_____. **Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.** Disponível em:

<http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm> Acesso em: 27 dez 2013.

_____. **Declaração de Estocolmo de 1972.** Disponível em:

<<http://www.silex.com.br/leis/normas/estocolmo.htm>> Acesso em: 02 jan 2014

O QUE É DIREITO à moradia? Um direito fundamental desde 1948. Disponível em:

<http://direitoamoradia.org/?page_id=46&lang=pt> Acesso em: 04 jan 2014

PLATAFORMA DHESCA BRASIL. Coleção Cartilhas de Direitos Humanos - Volume I.

Direito humano à moradia e terra urbana. Curitiba: INESC, 2008. Disponível em:

<http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=9&cad=rja&ved=0CF4QFjAI&url=http://www.dhescbrasil.org.br/index.php?option%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D64%26Itemid%3D153&ei=K3PWUsCyMYvSkQeAg4GoCQ&usg=AFQjCNFze3muJY7TlgTnLjQEVSiiDunSmw&bvm=bv.59378465%2cd.eW0> Acesso em: 05 dez 2013

PRIEUR, Michel. Princípio da Proibição do Retrocesso Ambiental. Tradução de José Antônio Tietzmann e Silva. *In*: Senado Federal, Comissão de Meio ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle. **Princípio da proibição de retrocesso ambiental.** Brasília, 2012.

Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/242559>> Acesso em: 05 jan 2014.

RAMALHO, Ana Maria Filgueira; FONSECA e SILVA, Vera Lúcia de Orange Lins da. Conflitos fundiários urbanos: o dilema do direito à moradia em áreas de preservação ambiental. *In: Anais V Congresso brasileiro de direito urbanístico. O direito urbanístico nos 20 anos da Constituição Brasileira de 1988 – balanço e perspectivas*. Manaus, 2008.

RIBEIRO, Glaucus Vinicius Biasetto. A origem histórica do conceito de área de preservação permanente no Brasil. **Revista Thema**, 2011. Disponível em: <<http://revistathema.ifsul.edu.br/index.php/thema/article/viewFile/67/36>> Acesso em: 03 jan 2014

RICETO, Álisson. **As áreas de preservação permanente (APP) urbanas: sua importância para a qualidade ambiental nas cidades e suas regulamentações**. Disponível em: <<http://catolicaonline.com.br/revistadacatolica2/artigosn4v2/08-geografia.pdf>>. Acesso em: 27 dez 2013

ROLNIK, Raquel. Moradia é mais que um objeto físico de quatro paredes. *In: E-metropolis, Revista eletrônica de estudos urbanos e regionais*. Ano 2, n° 05, jun 2011. Disponível em: <http://www.emetropolis.net/edicoes/n05_jun2011/emetropolis_n05.pdf> Acesso em: 28 dez 2013

_____. Apresentação geral – curso a distância em regularização fundiária de assentamentos informais urbanos. *In: ROLNIK, Raquel et al (Coord.)*, **Regularização fundiária sustentável: conceitos e diretrizes**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

ROSIN, Jeane Aparecida Rombi de Godoy; PADILHA, Norma Sueli. **Regularização fundiária em áreas de preservação permanente: afronta ao direito à moradia e a preservação ambiental**. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/fortaleza/4077.pdf>> Acesso em: 27 dez 2013.

ROSSETO, Cristiane Larissa. A função socioambiental do processo na tutela coletiva do meio ambiente. *In: BENJAMIN, Antonio Herman et al (Coord.)*. **18. Congresso brasileiro de direito ambiental: Licenciamento, Ética e Sustentabilidade**. São Paulo: Instituto “O Direito por um Planeta Verde”. V. 1.

RUSSO, Luciana *et al* (Coord.). **Direito constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

SALLES, Venicio Antonio de Paula. Regularização fundiária. *In: ROLNIK, Raquel et al* (Coord), **Regularização fundiária sustentável: conceitos e diretrizes**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

SANTOS, Claudia Regina dos; CARVALHO, Celso Santos; SANT’ANA, Marcelo Cláudio. **Formas de proteção de direitos socioambientais e função socioambiental da propriedade urbana**. Disponível em: <<http://www.ibdu.org.br/imagens/Propostaparaagestaointegradadasareasdepreservacao.pdf>> Acesso em 28 dez 2013.

SANTOS, Marcus Tullius Leite Fernandes dos; LEITE, Rodrigo de Almeida. **O conceito de utilidade pública aplicado ao setor salineiro e a controvérsia envolvendo a autorização para supressão de áreas de preservação permanente – manguezais**. Disponível em:

<<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3236.pdf>> Acesso em: 04 jan 2014

SARLET, Ingo Wolfgang. Algumas notas sobre a eficácia e efetividade do direito à moradia como direito de defesa aos vinte anos da Constituição Federal 1988. *In*: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). **Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Notas sobre a proibição de retrocesso em matéria (socio) ambiental. *In*: Senado Federal, Comissão de Meio ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle. **Princípio da proibição de retrocesso ambiental**. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/242559>> Acesso em: 05 jan 2014.

SAULE JUNIOR, Nelson. Instrumento de monitoramento do direito humano à moradia adequada. *In*: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). **Direito urbanístico. Estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

SAULE JUNIOR, Nelson; IMPARATO, Ellade. Regularização fundiária de terras da União. *In*: ROLNIK, Raquel *et al* (Coord.), **Regularização fundiária sustentável: conceitos e diretrizes**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

SECRETARIA DE ESTADO DE ORDEM PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL. **Área de risco**. Disponível em: <<http://www.seops.df.gov.br/frentes-de-fiscalizacao/2012-08-21-17-01-06/area-de-risco.html>> Acesso em: 15 fev 2014

SILVA, Cíntia Tavares Pires da; MIRANDA, João Paulo Rocha de. A jusfundamentalidade do meio ambiente ecologicamente equilibrado e o saneamento básico enquanto mínimo existencial ecológico: a política nacional de resíduos sólidos é um instrumento eficaz ou retórico? *In*: BENJAMIN, Antonio Herman *et al* (Coord.). **18. Congresso brasileiro de direito ambiental: Licenciamento, Ética e Sustentabilidade**. São Paulo: Instituto “O Direito por um Planeta Verde”. V. 2.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

SOARES, Priscila; GONÇALVES, Rafael Soares; CORRÊA, Ricardo de Gouvêa; MURAD, Virginia. A regularização fundiária na favela da Rocinha: aprendizado e desafios. *In*: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). **Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014.

SOUZA, Frank Pavan de. **Ocupações irregulares em áreas de preservação permanente: um estudo de caso no município de Campos dos Goytacazes, RJ**. Disponível em: <<http://www.essentiaeditora.iff.edu.br/index.php/boletim/article/view/2177-4560.20100002/628>> Acesso em 28 dez 2013.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **REsp 1126173 / MG Recurso Especial 2009/0041411-3**. Relator: Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva. Órgão julgador: Terceira Turma. Brasília, 2013. Disponível em:

<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&livre=REsp+1126173&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO> Acesso em: 15 fev 2014.

_____. **Recurso Especial 302906 SP 2001/0014094-7**. Relator: Ministro Herman Benjamin. Órgão julgador: Segunda Turma. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=Recurso+Especial+302906&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=3>> Acesso em: 15 fev 2014.

TRENNEPOHL, Terence Dornelles. **Fundamentos de direito ambiental. Incluindo lições de direito urbanístico (Lei n° 10.257/01 – Estatuto da Cidade)**. 2. ed. Edições Podivm, 2007.

WALVIS, Célia Mariza de Oliveira. **As áreas de preservação permanente no espaço urbano e o direito à moradia**. Fortaleza, 2009. Disponível em: <<http://www.procuradoria.al.gov.br/centro-de-estudos/teses/xxxv-congresso-nacional-de-procuradores-de-estado/direito-ambiental/AS%20AREAS%20DE%20PRESERVACaO%20PERMANENTE%20NO%20ESPACO%20URBANO%20E%20O%20DIREITO%20A%20MORADIA.pdf>> Acesso em: 05 jan 2014.