

Tema 6: Proteção do Direito à Moradia nos Conflitos Fundiários Urbanos

CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS: O DILEMA DO DIREITO A MORADIA EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL

Ana Maria Filgueira Ramalho – aramalho@hotlink.com.br, arquiteta e urbanista, doutoranda em desenvolvimento urbano pela Universidade Federal de Pernambuco. Vera Lúcia de Orange Lins da Fonseca e Silva – vera_orange@yahoo.com.br, advogada do Centro Dom Helder Câmara e pós-graduanda em gestão ambiental.

Introdução

Este trabalho busca fazer uma reflexão sobre a regularização fundiária de assentamentos urbanos em Áreas de Preservação Permanente – APPs, considerado aqui, como um tipo de conflito fundiário. Toma-se como referência, a cidade do Recife, por apresentar um alto índice de assentamentos consolidados em APPs. Pois, com poucas áreas urbanas disponíveis e de solo urbano escasso e caro, os assentamentos espontâneos existentes foram se expandindo em áreas de mata, mangue e nas margens dos rios. 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. Direitos esses, garantidos pela Constituição de 1988. Sendo assim, esse trabalho busca fazer uma reflexão sobre as seguintes questões: Quais os critérios que devem ser utilizados para ações de regularização fundiária em APPs? É possível fazer regularização fundiária sustentável em APPs? A experiência de regularização fundiária sustentável do Recife em APPs tem sido bem sucedida? Este trabalho foi estruturado em quatro partes: a primeira parte apresenta as características urbanas e ambientais da cidade do Recife; na segunda parte, mostra como ocorreu o processo de reconhecimento dos assentamentos consolidados nas Áreas de Preservação Ambiental; na terceira parte, faz uma discussão sobre os desafios da Regularização Fundiária Sustentável em Áreas de Preservação Permanente; e na quarta e última parte, apresenta as considerações finais.

1. A cidade do Recife: características urbanas e ambientais

A cidade do Recife ocupa uma área de 220 Km², distribuída em 6 (seis) Regiões Político-administrativas. Tem como características físico-ambientais o espaço distribuído em 66, 83% de pequena elevação, 23,56% de planície aluvionar e 9,61% de ambiente aquático. Rica em beleza natural, de reconhecido patrimônio artístico e histórico, de grande potencial de turismo e de serviços, é marcada por profundos contrastes físicos-sociais que vem se acumulando ao longo de décadas. Recife possui uma população urbana de aproximadamente 1,5 milhões de habitantes, de acordo com o Censo Demográfico de 2000 (IBGE), dos quais 50% dessa população

vivem aproximadamente em 500 assentamentos informais, de forma precária e sem condições de habitabilidade. A cidade é marcada por acentuadas desigualdades sociais, conseqüência de altos níveis de pobreza e de uma profunda concentração de renda, resultado de longos anos de ausência de uma política pública de interesse social nas diversas esferas de governo. Como conseqüência, a cidade se dualiza entre uma população com maior poder aquisitivo e que pode adquirir o solo urbano em áreas planas e de fácil urbanização e aquela população que ocupa o solo de forma desordenada em áreas de complexas soluções urbanísticas e de regularização fundiária.

Segundo dados da Prefeitura do Recife, durante o ano 2000, moravam cerca de 550 mil pessoas ao longo dos rios que cruzam a cidade e aproximadamente 50 mil famílias nas margens dos diversos canais, e cerca de 144 assentamentos informais em áreas de morros. O que representa que, em uma região com poucas áreas urbanas disponíveis e de solo urbano escasso e caro, o adensamento populacional cresce em direção às Áreas de Preservação Permanente - APPs, isto é, aos poucos, os assentamentos espontâneos existentes vão se expandindo nas áreas da mata e principalmente nas margens dos rios. O que era pra ser preservado vai se transformando em locais de moradia, mesmo que em parte inapropriadas, por uma população excluída socialmente, mas que encontram nesses locais uma facilidade de ocupação, gerando dessa forma o conflito entre o direito a moradia e o direito a um ambiente saudável.

Para responder as demandas dos movimentos populares em busca de uma cidade socialmente mais justa e equilibrada, foi criado na década de 80, no contexto da redemocratização, o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social – PREZEIS, constituindo-se como um marco na renovação nos moldes de gestão de políticas urbanas no Recife, e que serviu posteriormente como referência nacional na implantação de políticas públicas em assentamentos espontâneos no Brasil. A partir do reconhecimento desses assentamentos como “Zonas Especiais” da cidade, o passo seguinte foi a viabilização do Poder Público Municipal em promover ações de urbanização e de regularização fundiária. Porém, nesse momento não foi aprofundado a viabilidade da regularização fundiária naqueles assentamentos espontâneos localizados em APPs, mesmo quando transformados em ZEIS. O contexto sócio-político em que a cidade vivia, marcada por um período de tensão muito forte em relação à posse da terra e a garantia do direito a moradia, especificamente nas áreas de propriedade particular e naquelas de maior interesse especulativo da cidade, terminou em não priorizar essa discussão, o que não impediu, ao longo dos anos, a ocupação das APPs por aqueles que tinham a necessidade de moradia.

Com uma atuação frágil do Poder Público Municipal no exercício do controle urbano, as ocupações nas margens dos rios, mangues e morros foram aos poucos acontecendo, se expandindo e se consolidando, caracterizando-se assim, como um novo tipo de conflito fundiário urbano, na medida em que, evidenciou-se a dificuldade de adquirir a posse da terra, e retirar as famílias que ali residem da condição de ilegalidade e da situação de constante insegurança. Porém, a discussão, bem como, as alternativas para intervenção de regularização fundiária em áreas ambientais foram postergadas para décadas seguintes.

2. O reconhecimento dos assentamentos consolidados nas Áreas de Preservação Permanente na cidade do Recife

Em 2002, a partir de uma determinação do Ministério Público do Estado de Pernambuco quanto a aplicação do Código Florestal na cidade do Recife, começou a discussão sobre o destino das APPs em áreas urbanas. O cerne da questão referia-se a exigência do Ministério Público para que o município pusesse em prática a determinação dos limites das APPs previstos no Código Florestal, ao invés, de como vinha sendo feito, da utilização dos limites de preservação bem inferior, previsto na Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano da cidade. Como já dito, Recife é uma cidade cortada por uma grande quantidade de rios, lagos e mangues e essa medida afetaria diretamente a utilização do solo urbano.

A gestão municipal criou um grupo de estudo para compatibilizar essa questão fundamental para o desenvolvimento da cidade, e como consequência, gerou uma normatização específica, a Lei N° 16.930/2003, construída pela Prefeitura do Recife com a participação do Conselho Municipal de Meio Ambiente, altera alguns dos artigos do Código do Meio Ambiente e do Equilíbrio Ecológico do Recife (1996) e define os critérios para estabelecimento das APPs. Nesta nova lei foram consideradas de preservação permanente todas as formas de vegetação existentes ao longo dos corpos e cursos d'água, das áreas de manguezais, do topo de colinas e suas encostas, ao redor de nascentes, olhos d'água, lagos e lagoas, reservatórios de água naturais ou artificiais, alterando os parâmetros antes previstos no Código Florestal para a supressão total ou parcial da vegetação, tornando-as assim, mais compatíveis com a realidade da cidade.

Contudo, o grande avanço que se pode obter com essa nova lei foi viabilizar a execução de projetos de “utilidade pública” ou “interesse social”, possibilitando assim, a regularização fundiária em APPs quando destinadas à habitação de interesse social, desde que haja a prévia anuência dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente e de Desenvolvimento Urbano. O que indicou a preocupação do legislador em integrar as políticas urbanas e ambientais.

Paralelamente, em âmbito nacional, essa discussão também foi iniciada no Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, que gerou a resolução 369 de 2006 onde possibilita a regularização fundiária de área urbana nas APPs. No entanto, essa resolução trouxe muita discussão e divergências de opiniões entre ambientalistas e urbanistas. Para os ambientalistas o Código Florestal era muito restritivo, pois, a nova resolução torna a questão de “utilidade pública” e de “interesse social” interpretações muito abrangentes. Enquanto que urbanistas, viram nessa resolução, a possibilidade de resolver os conflitos fundiários urbanos.

3. Os desafios da Regularização Fundiária Sustentável em Áreas de Preservação Ambiental

Segundo Mukai (2002), o urbanismo não se ocupa apenas de arranjos físicos territoriais das cidades, mais abrange o meio urbano e o rural, e considera que é por

isso que esta disciplina tem que cuidar também dos aspectos do meio ambiente. Com isso, o autor, utiliza da afirmação do jurista Louis Jacquignon que o direito urbanístico como disciplina visa também à proteção do meio ambiente:

O direito urbanístico é a arte de arranjar as cidades sobre o aspecto demográfico, econômicos, estéticos e culturais, tendo em vista o bem do ser humano e a proteção do meio ambiente (Mukai apud Jacquignon, 2002).

Sendo assim, o direito urbanístico e o direito ambiental não podem estar dissociados, visto que fazem parte do ramo do direito público e tem o mesmo marco conceitual que é a Constituição Federal de 1988. Porém, quando se trata do direito à moradia adequada, muitas questões ainda são postas em debate. Especialmente quando se trata da regularização fundiária em APPs, que ainda é tema pouco discutido e enfrentado pelas gestões municipais.

Se por um lado é possível afirmar que não há mais um conflito do ponto de vista das legislações ambientais e urbanas, por outro lado, criam-se incertezas da forma como os novos parâmetros devem ser aplicados nas cidades, e como, deve ser conciliado o direito dos ocupantes e a preservação ambiental.

De acordo com Pádua (2006) ao se flexibilizar os parâmetros em APPs fica afrouxada em todo o Brasil, a prioridade de proteção aos mangues, nascentes, encostas, margens de rio, dunas, restingas, escarpas, brejos, topos de morro e outras áreas consideradas estratégicas para a manutenção do equilíbrio dos ecossistemas e dos serviços ambientais essenciais para a sociedade. A autora, apesar de opinar que o Código Florestal de 1965 era extremamente restritivo e que o Brasil da época era outro país, na sua opinião, no momento em que cada Município adaptar a lei à sua realidade, as APPs perderão valor, e teme por essa “adaptação”, pois ficará vulnerável de acordo com a vontade do gestor, principalmente quando se trata de municípios que ainda não dispõem de Planos Diretores. Assim, crítica dizendo: “Foi uma enorme infelicidade. O Conama ficou com medo de enfrentar outras áreas, cedeu a muitos interesses e violentou as APPs”.

Para Fernandes (2007) o problema dos assentamentos espontâneos em APPs é uma expressão de um velho conflito entre os defensores da chamada “agenda verde” do meio ambiente e os defensores da chamada “agenda marrom” das cidades. Ou seja, não existe um conflito entre preservação ambiental e moradia. Pois, ambos são valores e direitos sociais constitucionalmente protegidos, tendo a mesma raiz conceitual, qual seja o princípio da função socioambiental da propriedade. E o desafio é compatibilizar esses valores e direitos.

(...) é crucial que governos e a população reconheçam que a promoção da regularização dos assentamentos informais é um direito coletivo, condição de enfrentamento do enorme passivo socioambiental criado ao longo de décadas no país. Para tanto, é preciso que se adote um conceito antropocêntrico de natureza, bem como, que se tomem todas as medidas necessárias para a total reversão do atual modelo de crescimento urbano segregador e poluidor, de tal forma que as

idades brasileiras possam se tornar cidades ecológicas e sustentáveis do ponto de vista socioambiental. (FERNANDES, 2007).

Diante desse contexto, o debate deverá responder a questão do como fazer ações de regularização fundiária em APPs. Portanto, quais os critérios que devem ser utilizados para ações de regularização fundiária em APPs? É possível fazer regularização fundiária sustentável em nessas áreas? A experiência de regularização fundiária sustentável do Recife em APPs tem sido bem sucedida?

Para a regularização fundiária em APPs será necessário levar em consideração a consolidação dos assentamentos espontâneos, predominantemente residenciais e o grau de interação sócio-cultural dos moradores com o local em que estão instalados, ou seja, a relação de pertencimento destes com o local de moradia, considerando que esse local proporcionará condições de habitabilidade e salubridade. No entanto, nos casos em que essas condições não estejam efetivadas, será necessária a relocação da população para um local próximo, prevalecendo o direito à moradia.

A Regularização Fundiária Sustentável em APPs compreende as dimensões jurídica, através da titulação da posse da terra; urbanística, dotando a área de infraestrutura e equipamentos urbanos; socioambiental, através de programas de educação ambiental e mobilização da comunidade para um melhor convívio com o meio ambiente; e a econômica, através da geração de emprego e renda. Necessita para a sua efetivação, um plano de regularização fundiária, além da autorização do Poder Público e da anuência do órgão ambiental responsável. Pensar em Regularização Fundiária Sustentável é pensar em regularização que incorpore essas dimensões, sob pena de não se cumprir a diretriz do Estatuto da Cidade que é “garantir o direito a cidade sustentável, entendido como direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e serviços urbanos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”, como dispõe o Art. 2º, inciso I. Portanto, do ponto de vista normativo podemos dizer que é possível fazer regularização fundiária sustentável em APPs. Porém, a capacidade dos municípios em conduzir políticas públicas integradas tem sido um dos principais entraves para a solução desse conflito.

No caso do Recife, a experiência da regularização fundiária sustentável em APPs não tem sido exitosa, apesar da Lei 16.930/2003, que torna possível a regularização dos assentamentos espontâneos consolidados nessas áreas. Um dos fatores que contribui para isso é a falta de articulação entre os diversos setores da esfera governamental envolvidos na temática urbana e ambiental, o que confirma a dificuldade de conciliação dessas agendas. Cabe ressaltar, que a referida Lei determina que projetos ou programas que tenham como meta a regularização fundiária em APPs, devem ser discutidos entre os Conselhos de Meio Ambiente e de Desenvolvimento Urbano, o que poderia facilitar o diálogo entre essas duas temáticas.

Em consulta feita a Prefeitura do Recife foi constatado que não existem dados mais aprofundados que informem quais são e quantos são os assentamentos consolidados em APPs. Também não se sabe ao certo, qual a população estimada que demanda a regularização no local e qual a população que deverá sofrer

remoções. Como também, não se tem diretrizes específicas para a regularização fundiária nessas áreas. Além do que, na sua maioria as ações de regularização fundiária são executadas de forma fragmentada, ou seja, não conseguem contemplar todas as dimensões necessárias. A exemplo do PREZEIS, que visa promover a regularização jurídica e urbanística das ZEIS, mostra dificuldades de promover uma regularização sustentável, o que se observa é que este programa tem contemplado ações pontuais, ou de titulação do imóvel ou de urbanização, em detrimento de um planejamento urbano integrado, o que dificulta a inserção das ZEIS à cidade formal. Nesse sentido, pode-se afirmar que não existe uma experiência bem sucedida de regularização fundiária sustentável no Recife, apesar de dispor de um arcabouço legal favorável a tal procedimento.

4. Considerações finais

Apesar de avanços do ponto de vista das legislações existentes, ainda falta nos programas de regularização fundiária em APPs, dialogar com as políticas públicas, principalmente, as de natureza urbanas e ambientais.

Observa-se também, que o programa de regularização fundiária do Recife não tem contemplado todas as dimensões necessárias a sua sustentabilidade. Principalmente, ao que se refere às ações de caráter ambiental, quando existem, apresenta uma função secundária, o que tornam os programas vulneráveis quanto à preservação ambiental.

No entanto, também se faz necessário políticas preventivas de controle urbano, com o objetivo de coibir novas ocupações em APPs sob pena de comprometermos o também garantido direito constitucional, das presentes e futuras gerações a um ambiente ecologicamente equilibrado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Constituição Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988.
- BRASIL. Estatuto da Cidade. Guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília, 2001.
- FERNANDES, Edésio. Regularização Fundiária de Assentamentos Informais em Áreas Urbanas. 2007. Disponível em http://www.pucminas.br/virtual/2009_01/cursos/curso.php.curso. Acessado em 10 de setembro de 2008.
- MUKAI, Toshio. Direito urbano-ambiental brasileiro. São Paulo: Dialética, 2002.
- PÁDUA, Maria Tereza. Áreas de Preservação Permanente. 2006. Disponível em <http://www.oeco.com.br/index.php/busca/MARIA%20TEREZA%20PADUA.searchphras>. Acessado em 10 de setembro de 2008.
- RECIFE. Lei N° 16.930, de 13 de setembro de 2006. Código do Meio Ambiente e do Equilíbrio Ecológico do Recife.