

**Nome: Raphael Bischof dos Santos**

**Qualificação:** Advogado e mestrando da FAUUSP. Coordenador de Gestão Patrimonial / Gerência regional do Patrimônio da União em São Paulo.

**E-mail:** [rbischof@gmail.com](mailto:rbischof@gmail.com)

**Telefone:** (11) 9723-5822

**Tema: O Território da Dicotomia Urbanístico-Ambiental: A Favela**

**Oficina 1: A Ordem Jurídica Urbanística e Regularização fundiária**

### **Introdução**

As conquistas dos movimentos de moradia e de reforma urbana nos últimos anos fizeram emergir uma disputa legal e institucional nos territórios urbanos, que ficara obscurecida anteriormente.

Para a introdução de regimes diferenciados de produção de habitação destinada à população de baixa renda e para a intervenção do Estado na legalização de assentamentos precários (assim compreendidas as favelas e loteamentos informais ocupadas pela mesma população de baixa renda), foi necessária a revisão de marcos legais (em especial, com o advento do Estatuto da Cidade), a regulamentação de dispositivos constitucionais, o avanço institucional da burocracia e a construção de sistemas nacionais de financiamento. Todos, fatores necessários para uma reforma na maneira de ordenar os territórios urbanos.

A montagem de um sistema de habitação voltada à população de baixa renda, sobretudo a consolidação de políticas de regularização fundiária de favelas, parece haver se processado em descompasso com outro sistema nacionalmente estruturado, qual seja, o Sistema Nacional de Meio Ambiente – o SISNAMA.

Mais do que analisar e propor uma eventual sujeição de um sistema a outro, o presente estudo buscará abordar as conseqüências no descompasso da aplicação de ambos nas áreas de preservação permanente localizadas no espaço urbano.

A explicitação desse conflito tornou-se ainda mais pungente em fevereiro de 2006, quando o Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA – aprovou em sua 46ª Reunião Extraordinária o texto de uma Resolução que propugnava a regularização fundiária sustentável de assentamentos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda dentro das faixas definidas como Áreas de Preservação Permanente – APPs.

Um mês após sua aprovação, foi publicada a Resolução n. 369/06, em 29 de março de 2006.

Em vigor a partir de então, a aplicação da Resolução passa por seu processo natural de consolidação (senão construção) de entendimentos e avaliação de seus desdobramentos.

É sobre a construção de alguns desses entendimentos que se presta o presente estudo.

## 1. Da realidade enfrentada pelos Programas de Regularização Fundiária

O déficit habitacional apontado pela Fundação João Pinheiro e pelo Ministério das Cidades, a partir dos dados do Censo de 2000, representa a necessidade de 5.890.139 moradias<sup>1</sup>. Os números passam as 6 milhões quando adotados os ajustes estatísticos propostos pelo estudo elaborado pelo Centro de Estudos da Metrópole, contratado posteriormente pelo mesmo Ministério.

Além do déficit, os estudos apontaram as condições de inadequação habitacional, hipótese que não chegaria a configurar déficit em virtude da possibilidade de adequação da possibilidade de melhoramentos da moradia no próprio local. Constituem situações caracterizadoras da inadequação a irregularidade fundiária, o adensamento excessivo, a ausência de banheiro e a carência de infra-estrutura. Na hipótese de inadequação habitacional, os números não se reduzem à necessidade de moradias novas (tal como se opera na questão do déficit habitacional), haja vista a possibilidade de sobreposição de fatores de inadequação. Apenas a título de ilustração, o estudo da Fundação João Pinheiro define a ocorrência, nos aglomerados subnormais (categoria em que o IBGE coloca as favelas), de 433.293 domicílios com irregularidade fundiária, 300.250 apresentam adensamento excessivo, 206.489 não possuem banheiro e 677.349 demandam algum tipo de infra-estrutura. Os casos, comumente sobrepondo tais hipóteses, representam 1.622.323 moradias inadequadas.

A aferição desses números vem sendo continuamente objeto de discussão junto aos órgãos formuladores de políticas habitacionais, em virtude da necessidade de adoção de critérios limitados, sobretudo aqueles fornecidos pelos dados do IBGE (Censo de 2000)<sup>2</sup>. Prova dos dados subestimados pelos critérios do IBGE são as informações apuradas por Santo André, Curitiba e São Paulo, por meio do cadastramento de favelas elaborados por suas respectivas Prefeituras.

Ainda assim, os dados constituem fonte oficial de informação para o próprio Ministério das Cidades, na ausência de qualquer outro dado de melhor qualidade. E são bastante ilustrativos da realidade imposta às gestões públicas.

Com efeito, somado o déficit às situações de inadequação, a atuação dos agentes públicos acaba havendo que implementar medidas eminentemente curativas para cerca de 7,5 milhões de moradias pelo país.

Obviamente, a essas medidas, acrescentam-se outras políticas habitacionais voltadas à provisão de moradia originada a partir da nova demanda

---

<sup>1</sup> Disponível em:

<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca/publicacoes-e-artigos/deficit-habitacional-no-brasil-2005/Deficit2005.pdf>

<sup>2</sup> Para os censos realizados pelo IBGE, *“favela é um setor especial do aglomerado urbano formada por pelo menos 50 domicílios, na sua maioria carentes de infra-estrutura e localizados em terrenos não pertencentes aos moradores”* (TASCHNER:2003,28). E problemas surgem da estipulação de número mínimo de domicílios e, sobretudo, da definição acerca da propriedade do terreno. Este dado, no mais das vezes, é baseado em informações fornecidas pelo próprio morador, que comumente desconhece sua irregularidade fundiária.

a ser projetada, a qual não se confunde com a provisão de moradias para atendimento do déficit.

Nesse estudo, reforça-se o contexto atual para se proceder a uma análise das políticas habitacionais destinadas exclusivamente a medidas curativas no ordenamento territorial das cidades. Pretende-se, aqui, relacionar os números do déficit habitacional com a ocorrência de favelas em áreas com restrições ambientais. A aferição do número de famílias irregularmente ocupantes de áreas urbanas e atingidas pelas APPs não sabido. Dessa maneira, com exceção dos dados curitibanos, utilizam-se os dados preliminares, referentes ao número de favelas situadas nessas nas APP para melhor ilustrar o problema.

Segundo Taschner, o cadastro de favelas da Prefeitura de São Paulo apontava quase 60% das favelas paulistanas nas margens de vias hídricas e 30% delas em terrenos de alta declividade. Ambas são situações caracterizadoras da restrição ambiental (APP). Os fatores considerados podem encontrar-se sobrepostos.

Também são pertinentes os dados apontados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA –, utilizados por Ackermann, sobre a situação geográfica das favelas nas cidades de Natal e Recife (ACKERMANN:2008):

<b>Situação das favelas em Natal (68 favelas no total, conforme dados de 1993 do IMPLANAT)</b>	
Dunas	33,82%
Plano	32,35%
Mangue	17,65%
Encosta	5,88%
Canal	2,94%
Irregularidade do terreno	7,36%

Tabela 1 - Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA – in: IMPLANAT, 1993, p.187 apud Ackermann, 2008.

<b>Situação das favelas em Recife (494 assentamentos no total, conforme dados de 1990 da Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano)</b>	
Várzeas e mangues	48,99%
Topo de morro	4,65%
Encostas íngremes	17,81%
Outros	28,55%

Tabela 2 - Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA – in: Secretaria Municipal de desenvolvimento e Urbano e Habitação, 1990, p.188 apud Ackermann, 2008.

Em São Vicente, no estado de São Paulo, dos 46 assentamentos precários, 27 apresentam severas restrições sob a perspectiva da legislação ambiental, ainda que comportem possibilidades de consolidação urbanística.

O Plano curitibano de Regularização Fundiária sintetiza um quadro estimativo bastante apurado das ocupações irregulares situadas nas áreas de preservação permanente, agrupando-as ocupações por sub-bacia hidrográfica.

Vale lembrar que foi melhor dimensionamento do total de moradias atingidas pela restrição ambiental definida em lei entre todos os municípios considerados neste estudo. A avaliação dessas situações, conforme discriminação do próprio Plano, foi feita a partir do mapa do programa municipal PROLOCAR, a hidrografia do Município e as fotos aéreas de 2002 e 2003.

LOCALIZAÇÃO	TIPOLOGIA DA OCUPAÇÃO	Nº TOTAL	Nº EM APP	Nº ESTIMADO DE DOMICÍLIOS (2005)	Nº DE DOMICÍLIOS EM APP	TOTAL DE DOMICÍLIOS/ DOMICÍLIOS EM (%) APP
Sub-bacia do Rio Passaúna	Assentamentos espontâneos	9	3	1061	279	26,3%
	Loteamentos Clandestinos	11	7	1041	170	16,3%
	PROLOCAR	6	4	89	47	52,8%
	<b>Sub-Total</b>	<b>26</b>	<b>14</b>	<b>2191</b>	<b>496*</b>	<b>22,6%</b>
Sub-bacia do Rio Barigú	Assentamentos espontaneos	96	72	21.503	4874	22,7%
	Loteamentos Clandestinos	31	20	3339	597	18,9%
	PROLOCAR	17	12	1066	499	46,8%
	<b>Sub-Total</b>	<b>144</b>	<b>104</b>	<b>25.908</b>	<b>5970</b>	<b>23,0%</b>
LOCALIZAÇÃO	TIPOLOGIA DA OCUPAÇÃO	Nº TOTAL	Nº EM APP	Nº ESTIMADO DE DOMICÍLIOS (2005)	Nº DE DOMICÍLIOS EM APP	TOTAL DE DOMICÍLIOS/ DOMICÍLIOS EM (%) APP
Sub-bacia do Rio Belém	Assentamentos espontaneos	33	15	4.623	880	19,0%
	Loteamentos Clandestinos	5	3	581	53	9,1%
	PROLOCAR	15	9	181	94	51,9%
	<b>Sub-Total</b>	<b>53</b>	<b>27</b>	<b>5385</b>	<b>1027</b>	<b>19,1%</b>
Sub-bacia do Rio Atuba	Assentamentos Espontaneos	55	38	13079	2593	19,8%
	Loteamentos Clandestinos	28	16	1490	171	11,5%
	PROLOCAR	10	7	172	155	90,1%
	<b>Sub-Total</b>	<b>93</b>	<b>61</b>	<b>14.741</b>	<b>2919</b>	<b>19,8%</b>
Sub-bacia do Ribeirão dos Padilhas	Assentamentos espontaneos	41	25	8109	1405	17,3%
	Loteamentos Clandestinos	4	3	89	29	32,6%
	PROLOCAR	5	2	86	31	36,0%
	<b>Sub-Total</b>	<b>50</b>	<b>30</b>	<b>8284</b>	<b>1465</b>	<b>17,7%</b>
Bacia do Alto Iguaçu	Assentamentos espontaneos	20	11	5587	1166	20,9%
	Loteamentos Clandestinos	8	4	472	93	19,7%
	PROLOCAR	3	-	33	-	-
	<b>Sub-Total</b>	<b>31</b>	<b>16</b>	<b>6092</b>	<b>1259</b>	<b>20,6%</b>
Sub-Total por	Assentamentos	254	164	53.962	11.197	20,7%

Tipologia	espontaneos					
	Loteamentos Clandestinos	87	53	7012	1113	15,9%
	PROLOCAR	56	34	1627	826	50,7%
<b>Total</b>		<b>397</b>	<b>252</b>	<b>62.576</b>	<b>13.136</b>	<b>21,0%</b>

**Tabela 3 – Número de domicílios em APP por sub-bacia hidrográfica (faixa de 30,00m e 50,00m)**

**Fonte: IPPUC / COHAB-Ct / SMMA, Elaboração: COHAB-CT, disponível no Plano de Regularização Fundiária das APPs.**

A ocorrência de moradias irregulares nas APPs varia em escala para cada localidade do país, considerados fatores como a distribuição de renda, a geografia local e tamanho da aglomeração urbana. Mas ainda assim, os dados curitibanos chamam a atenção pelo número de remoções necessárias apenas para a recuperação das APPs daquele Município. Ou seja, a produção de mais de 13.000 imóveis em área urbana e minimamente inseridos na cidade (com infra-estrutura e transporte) somar-se-ia a outras situações caracterizadas por constatações fáticas de risco, necessidade de desadensamento de ocupações, além de atendimento de demanda por novas moradias.

## **2. Confusões no debate ambiental sobre a regularização fundiária**

Retomando o debate ocorrido por ocasião da deliberação do CONAMA, acerca da resolução n. 369 (ainda sob a forma de uma proposta), a indignação de vários conselheiros presentes à 80ª Reunião Ordinária e à 46ª Reunião Extraordinária refletia o posicionamento sobre o tema da regularização. A manifestação do representante de uma organização não-governamental demonstra a solução imaginada para o problema<sup>3</sup>:

*“Nós temos que ter uma faixa mínima porque senão o que vai valer não é o interesse de conservação do curso d’água, não é o interesse de remover a população de área de risco, mas o interesse daquele que vai ter que desapropriar aquela faixa, que vai ter que indenizar aquela população, que vai ter que remover aqueles moradores.”*

Ou ainda:

*“Eu acho que isso é um absurdo, é um desrespeito ao nosso Direito Ambiental, é um desrespeito à população que vive nas margens desses córregos e que estão sujeitas a esses projetos de regularização fundiária, sem que a gente possa dispor de uma faixa mínima de segurança, de respeito ao meio ambiente, de respeito à saúde, à sadia qualidade de vida dessa população.”*

<sup>3</sup> Conforme ata de transcrição da 46ª Reunião Extraordinária.

Tais observações denotam a “solução” de alguns conselheiros para o reconhecimento do direito à moradia: a remoção, independentemente da possibilidade técnica de manutenção das casas.

O debate também demonstrou o receio com a alegada discricionariedade dos processos de regularização fundiária. Vislumbrada a possibilidade de redução da faixa marginal de preservação para quinze metros ao longo de cursos d’água (e até mesmo suprimi-las em alguns casos), conselheiros representativos de vários segmentos tomaram a tribuna para expressar o risco de qualquer permissivo normativo nesse sentido. Mais do que isso, ao tratar da redução das faixas de preservação combinada à apresentação de um Plano de Regularização Fundiária Sustentável, identifica-se a desconfiança em relação aos processos de regularização fundiária em curso pelo país:

*“O que a proposta que nós [do Ministério do Meio Ambiente] defendemos junto com [o Ministério das] Cidades e outros que negociaram, visa restringir o poder discricionário e garantir que esta decisão seja uma decisão motivada.”<sup>4</sup>*

Ainda que o conceito de “ato discricionário” demande motivação, distinguindo-o daquele “arbitrário”, as exigências para o Plano de Regularização Fundiária Sustentável (previsto na Resolução, artigo 9º, inciso VI) foram pormenorizadas no texto, por meio de 9 exigências relativas ao conteúdo mínimo dos referidos Planos. As exigências variam desde fatores absolutamente relevantes como o impacto na sub-bacia em que está situado o assentamento informal até a necessidade de apontamento de aspectos culturais da comunidade a ser regularizada, de utilidade discutível.

A posição dos conselheiros do CONAMA pouco difere de alguns argumentos recorrentemente expostos pela sociedade em audiências públicas.

O Plano curitibano de Regularização Fundiária em APPs foi prova disso. A contraposição do interesse coletivo (representado pelo meio ambiente) ao interesse individual (do invasor) foram sintetizadas nas seguintes intervenções<sup>5</sup>:

*“Se é área de preservação permanente, porque discutirmos a legalização de habitações? Pode o interesse de alguns moradores dessas regiões sobrepor o interesse e a necessidade da humanidade presente e futura de viver num mundo de equilíbrio do meio ambiente?”*

Ou, ainda:

*“O Plano prevê a realocação de famílias que se encontram fixadas em áreas irregulares?  
Existe algum programa previsto para fiscalização dessas áreas, com a intenção de impedir que novas famílias possam invadir essa área? Qual?”*

---

<sup>4</sup> Conforme ata de transcrição da 46ª Reunião Extraordinária.

<sup>5</sup> Disponível em : <http://www.cohabct.com.br/Noticias/PlanoHabRegFundiarria/prf-Anexos/audiencia.htm>

As queixas e expectativas da população com Plano naquele Município informam o caráter provisório como são compreendidas tais ocupações. Não há diferenciação expressa para casos de ocupação consolidada, como a Favela do Parolim, existente desde os anos 50, tratada anteriormente neste estudo.

A análise de outras intervenções nas mesmas audiências públicas permitem, no entanto, concluir a existência de expectativas diametralmente opostas, no caso dos próprios moradores dessas áreas, no aguardo da regularização fundiária de seus terrenos:

*“Moro há mais de quinze anos em área na beira de rio, não há risco de enchentes, está para sair a regularização do meu terreno, apenas falta rede de esgoto, eu corro o risco de ter que sair da minha propriedade?”*

O desconhecimento da incoerência legal justificado pela experiência diuturna de cidadãos em metrópoles absolutamente consolidadas sobre APPs antropizadas conduz a posicionamentos apressados sobre a possibilidade de efetiva recuperação ambiental dessas áreas.

Os mesmos discursos de recuperação ambiental (e aqui não restritas apenas aos casos de APP) e contenção de invasões também vêm ocorrendo em outras metrópoles do país e servindo à insegurança da posse e desconhecimento de qualquer direito de moradia.

No caso carioca, a Prefeitura local foi compelida, pela 4ª. Vara de Fazenda do Rio de Janeiro, a proceder à remoção integral de 14 favelas situadas em áreas de proteção ambiental sob o argumento de acelerados processos de adensamento e risco da ocupação a seus próprios moradores. As alegações não comprovaram expansão horizontal das favelas consideradas, conforme propugnado pelo autor da ação (o Ministério Público fluminense). Tampouco foram lastreadas nos laudos geotécnicos do órgão municipal responsável, que indicavam situações pontuais de risco. Além disso as áreas eram objeto de programas de regularização fundiária da Prefeitura. Apesar dessa considerações, as alegações foram acatadas pela Juíza responsável, determinando a remoção integral das famílias, fundamentadas pelo receio de formação um único conglomerado de favelas com a Rocinha e o Vidigal. referido receio fora amplamente difundido nos meios de comunicação, sobretudo pela série *“Illegal, e daí?”*, veiculada pelo jornal *“O Globo”* (COMPANS:2007).

Na mesma linha, as reportagens da informando a expansão da Favela Chácara do Céu, situada no Morro Dois Irmãos e próxima ao Vidigal. A Revista Veja anunciava na edição de n. 2040 (de 26 de dezembro de 2007) a ameaça de ocupação desenfreada do ponto turístico da zona sul carioca (o Morro Dois Irmãos) pela Favela em questão, sob o título: *“Salvem o cartão-postal”*. A mesma edição conclamava os leitores a exigir das autoridades providências para evicção daqueles moradores:

*“O Morro Dois Irmãos, no Rio, está ameaçado por uma favela. É preciso derrubá-la imediatamente.”*

Dias depois, o jornalista Elio Gaspari, na edição de 6 de janeiro de 2008 da Folha de São Paulo, noticiava a diligência de autoridades no local, acompanhados do levantamento de fotos aéreas de 2004.

Constatou-se que a expansão da Favela Chácara do Céu (com certa de 200 famílias), alertada pela Revista dias antes, assim como noticiadas nos jornais locais reduzira-se a ampliação de uma casa, representando área impermeabilizada dentro do Parque Penhasco Dois Irmãos de cerca de 20 metros quadrados, que foi prontamente demolida. Na mesma oportunidade, o morador da área propôs importante indagação ao chamara atenção à implantação de uma quadra de tênis (com área significativamente maior que 20 metros quadrados), em condomínio de alto luxo do bairro Alto Leblon, a cerca de 200 metros do local onde ocorria a diligência e dentro de área com restrição ambiental. O episódio é concluído da seguinte forma pelo jornalista:

*“Foram procurar a expansão da favela no andar de baixo e acharam a invasão do andar de cima.”*

Na Grande São Paulo, a confusão dos discursos ocorre com grande intensidade com relação à questão de ocupação dos mananciais, a requerem estudo específico.

Com efeito, reduzindo-se novamente o escopo da discussão às APPs urbanas. Adotam-se dados quantitativos de Santo André para ilustrar a questão. Apesar da área urbana desse Município representar menos de 40% de seu território (o restante integra Área de Proteção dos Mananciais da Região Metropolitana), essa porção de território concentra 130 dentre o total de 150 assentamentos precários. Consideradas as moradias prejudicadas pela irregularidade fundiária e carência de infra-estrutura, são 29.130 residências na área urbana e 3.206 em áreas abrangidas pela proteção legal dos mananciais.

A discussão dessas áreas urbanas deve ser necessariamente contextualizada à ocupação de seu entorno.

### **3. Efetividade de políticas ambientais e a rediscussão da cidade**

Cumprir destacar que a legislação ambiental adota para alguns casos os conceitos de recuperação e restauração ambiental<sup>6</sup>. Por analogia, quando aplicadas às APPs, a recuperação implicaria a reconstituição do ambiente natural sem degradação, ainda que diferente da situação inicial.

Já a restauração seria a restituição de um ambiente natural à situação mais próxima possível de sua conformação original.

A opção de qualquer um desses métodos, no entanto, equivoca-se ao definir a linha de corte de políticas públicas de recuperação das APPs pela legalidade da ocupação. A efetividade das políticas visando à sustentabilidade ambiental das cidades não se circunscreve à avaliação de impactos de processos de regularização fundiária. De certa forma, é o que já vem sendo considerado pelo Grupo Técnico de Recuperação das APPs, organizado pelo CONAMA.

---

<sup>6</sup> Lei federal n. 9.985/2000 (do Sistema Nacional de Unidades de Conservação).



Mas a análise dos efeitos da legislação ambiental, sobretudo da Resolução CONAMA n. 369/06, aplicável aos processos de regularização fundiária, leva à conclusão do equívoco suscitado no parágrafo anterior.

O Plano de Regularização Fundiária Sustentável, conforme proposto no texto da Resolução, apesar de não necessariamente abranger todas as favelas de um Município, acaba exigindo um nível de aperfeiçoamento institucional e diagnóstico da situação hidrológica que superam a intervenção nas favelas, conforme a decisão de indeferimento nos pedidos de autorização pleiteados pelo Município de Santo André. De fato, as informações a serem utilizadas configuram uma necessidade de conferir maiores poderes ao próprio planejamento urbano da cidade existente de fato, independentemente de sua regularidade.

O modelo de gestão da cidade por bacias é ponto de intersecção das óticas ambientalista e urbanista, não havendo razão para contraposição de interesses<sup>7</sup>. O Plano representa também uma necessidade de organização institucional dos Municípios ainda não verificada em boa parte das cidades brasileiras. Mas a análise da sub-bacia no âmbito reduzido e já difícil dos programas de regularização, obstaculiza a implementação destes. Prova disso são os dados apresentados nesse estudo, que autorizam os poderes locais a procederem a urbanização de favelas, mas não autorizam a o reconhecimento oficial da existência das moradias, o que significa a sua manutenção da insegurança jurídica de suas posses.

Outro aspecto a ser considerado na perspectiva ambiental das cidades é a comum contraposição entre do direito ao meio ambiente e o direito à moradia. O primeiro é indiscutivelmente compreendido como um direito difuso, que não pode ser individualizado, cuja titularidade pertenceria a toda a coletividade. O direito a moradia, no entanto, não parece compreendido como algo coletivo.

A alteração de 2000 na Constituição brasileira para incluir o direito à moradia no rol de direitos sociais assegurados a todos os cidadãos ainda se encontra em fase de consolidação no ordenamento do país. E as políticas de regularização fundiária nada mais representam formas de concretização desse direito dentro do contexto urbano imposto.

Trata-se de direito de interesse igualmente público e coletivo, de acesso de todos ao solo urbanizado, de maneira alguma correspondente ou reduzido ao direito de propriedade.

O modelo de construção das cidades e a provisão habitacional à população de baixa renda é matéria de interesse ambiental e urbanístico. Curiosamente, a regularização fundiária não acompanha esse consenso.

As razões, conforme anteriormente abordadas neste estudo, parecem ser o desconhecimento do volume da ilegalidade ambiental nas favelas e a ausência de discussão de alternativas técnicas de manutenção das famílias nos locais de ocupação irregular de APP (sobretudo sobre as condições geotécnicas e a mitigação de efeitos nocivos da ocupação). Os potenciais ganhos ambientais nessas iniciativas de consolidação de assentamentos tecnicamente viáveis parecem demonstrar maior efetividade que a pura aplicação da restrição normativa, esvaziada de avaliação técnica.

---

<sup>7</sup> Nesse sentido, o posicionamento de Maricato (MARICATO:2002,79)

Com efeito, colaciona-se o resultado de entrevistas apresentadas em dissertação mestrado desenvolvido junto ao Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo, nas quais 13 profissionais especializados e reconhecidos nas áreas de agronomia, biologia, engenharia, geografia e geologia foram consultados. As respostas desses profissionais à indagação sobre o tratamento diferenciado às APPs urbanas ilustram a necessidade de aprofundamento da discussão de legitimidade da lei. 7 dos entrevistados defenderam a necessidade de tratamento diferenciado das APPs em áreas urbanas e outros 2 defenderam tratamento diferenciado em hipóteses específicas do espaço urbano como alta antropização (ACKERMANN:2008).

## **Conclusão**

A contradição de políticas públicas para a gestão de problemas urbanos presente estudo parece ser carecer de efetividade de ganhos ambientais para a coletividade. A análise de casos, bem como a análise dos argumentos utilizados demonstram a maneira como a disciplina normativa supera qualquer discussão de resultados. Nesses casos, uma vez que o objeto de estudo foram os processos de regularização fundiária de assentamentos situados sobre APPs, ressalta-se que a decisão de manter determinada população no local da ocupação ou de removê-la afasta-se muitas vezes da avaliação de exeqüibilidade dessas decisões.

A efetividade de que se trata remete àqueles objetivos gerais da população urbana, sinteticamente reduzidos ao anseio de melhor ocupação de seu território, com melhor qualidade de vida, a que se referiu acima. Portanto, prescindindo-se da avaliação de resultados, foram apresentados casos e argumentações nas quais se privilegiou a coesão do sistema jurídico, no lugar da discussão de legitimidade das normas impostas ao meio urbano. Com efeito, o estudo não pretende propugnar pelo desconhecimento ou rejeição ao ordenamento jurídico posto. Ao contrário, buscou-se tão somente evidenciá-lo nas suas contradições internas, perceptíveis apenas quando aplicado à realidade.

De fato, o sistema normativo construído visa adequar as exigências da legislação ambiental a uma nova ordem jurídico-urbanística – a qual ainda é de reduzida aplicação no país. Ou seja, sob o ponto de vista do operador do Direito, parece haver uma coesão. Essa coesão, contudo, sucumbe a uma apurada análise da gestão pública nesses assentamentos precários.

A presença da favela no meio urbano, após anos de admissibilidade de políticas de urbanização e implantação de infra-estrutura vem sendo novamente questionada, sendo forçoso perceber que o debate sobre ocupações consolidadas e existentes há décadas é comumente confundido com novas ocupações. Trata-se da mesma maneira situações absolutamente diversas. Emprega-se o mesmo argumento para o espaço construído o espaço ainda natural (sujeito a novas ocupações).

Espera-se haver contribuído para a discussão da regularização fundiária de favelas como meio de reconhecimento do estoque habitacional para a população de baixa renda existente nas cidades e inserção dessas favelas no tecido urbano como alternativas à tradição brasileira de remoção dos pobres para áreas periféricas e expansão horizontal das cidades.

## Bibliografia

- ACKERMANN, Marcio. A Cidade e o Código Florestal. São Paulo: Editora Plêiade, 2008.
- ANCONA, Ana Lúcia. Direito Ambiental, Direito de Quem? Políticas Públicas do Meio Ambiente na Metrópole Paulista. Tese de Doutorado. São Paulo: FAUUSP, 2002.
- BUENO, L. M. M. O Saneamento na Urbanização de São Paulo. São Paulo: FAUUSP, 1994.
- CASTRO, Sonia Rabello de. Favela Bairro: Breve Análise Institucional de Programa Habitacional e de seus Aspectos Fundiários. In: Revista da Faculdade de Direito da UERJ. Rio de Janeiro: UERJ, 1999.
- CAVALLIERI, Fernando ET alli. Diferenciais intra-urbanos no Rio de Janeiro: Contribuição ao cumprimento da Meta 11 do Milênio. Rio de Janeiro: IPP, 2007.
- COMPANS, Rose. A Cidade contra a Favela: A Nova Ameaça Ambiental. Anais do XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Belém, 2007.
- CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE (CONAMA). Ata da 46ª Reunião Extraordinária do Conselho Nacional de Meio Ambiente. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/reuniao/dir726/Transc46RE21e220206.pdf>
- \_\_\_\_\_. Ata da 80ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Meio Ambiente. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/reuniao/dir597/Transc80RO301105.pdf>
- DENALDI, Rosana. Políticas de Urbanização de Favelas: evolução e impasses. Tese de Doutorado. São Paulo: FAUUSP, 2003.
- FERNANDES, Edésio. Perspectivas para a Renovação das Políticas de Legalização de Favelas no Brasil. In: Abramo, Pedro. A Cidade da Informalidade. O Desafio das Cidades Latino-Americanas. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras, 2003.
- \_\_\_\_\_. Preservação Ambiental ou Moradia? Um falso conflito. In: Fernandes, E.; Alfonsin, B. Direito Urbanístico (org.). Estudos Brasileiros e Internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- LIMA, André. Nota Técnica sobre o Projeto de Lei de Conversão (PLV) da Medida Provisória 2.166-66, de autoria do Deputado Moacir Micheleto. Disponível em <http://www.socioambiental.org/inst/docs/download/novatecnica.doc>
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO et al. Déficit Habitacional no Brasil. Municípios selecionados e microrregiões geográficas. 2004. Disponível em: [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)
- MARICATO, Erminia T. M. Metrópole Na Periferia do Capitalismo. São Paulo: HUCITEC, 1996.
- \_\_\_\_\_. Brasil, cidades. Alternativas para a Crise Urbana. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.
- MARTINS, M. L. R. . Moradia e Mananciais: tensão e diálogo na metrópole. São Paulo: FAUUSP/FAPESP, 2006.
- PINTO, Victor Carvalho. Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

CURITIBA (Município). Plano de Regularização Fundiária de Áreas de Preservação Permanente. 2007

SANTO ANDRÉ (Municipal). Plano Municipal de Habitação. 2005

SILVA, José Afonso da. Direito Ambiental Constitucional. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.

TASCHNER, Suzana Pasternak. O Brasil e suas Favelas. In: Abramo, Pedro. A Cidade da Informalidade. O Desafio das Cidades Latino-Americanas. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras, 2003.