

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
CURSO DE DIREITO

**ANA KARINE MARTINS PINHEIRO FRÓZ**

**A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE  
URBANA E O PARADIGMA DO SOCIOAMBIENTALISMO NO ORDENAMENTO  
JURÍDICO BRASILEIRO.**

São Luís  
2014

**ANA KARINE MARTINS PINHEIRO FRÓZ**

**A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE  
URBANA E O PARADIGMA DO SOCIOAMBIENTALISMO NO ORDENAMENTO  
JURÍDICO BRASILEIRO.**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal do Maranhão para obtenção do grau de Bacharelado em Direito.

Orientadora: Prof. Dr. Joaquim Shiraishi Neto

São Luís  
2014

Fróz, Ana Karine Martins Pinheiro

A regularização fundiária em área de preservação permanente urbana e o paradigma do socioambientalismo no ordenamento jurídico brasileiro/ Ana Karine Martins Pinheiro Fróz. – São Luís, 2014.

67f.

Orientador(a): Prof. Dr. Joaquim Shiraishi Neto

Monografia (Graduação) – Universidade Federal do Maranhão, Curso de Direito, 2014.

1. Direito ao ambiente ecologicamente equilibrado 2. Socioambientalismo 3. Regularização fundiária em área de preservação permanente urbana 4. Direito urbanístico

CDU 349.9

**ANA KARINE MARTINS PINHEIRO FRÓZ**

**A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE  
URBANA E O PARADIGMA DO SOCIOAMBIENTALISMO NO ORDENAMENTO  
JURÍDICO BRASILEIRO**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal do Maranhão para obtenção do grau de Bacharelado em Direito.

Aprovado em: / /

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof. Dr. Joaquim Shiraishi Neto** (Orientador)  
Universidade Federal do Maranhão

---

1º Examinador  
Universidade Federal do Maranhão

---

2º Examinador  
Universidade Federal do Maranhão

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço aos espíritos sábios e benevolentes, mensageiros de Deus, que me conduzem e me sustentam frente às provas da vida.

À minha mãe, Socorro de Maria Martins Macedo, pelos ensinamentos transmitidos desde a mais tenra infância e por possibilitarem minha evolução moral e intelectual.

Aos diversos amigos com quem já pude compartilhar experiências significativas na construção de um futuro feliz tanto no campo pessoal, como no âmbito profissional.

Ao professor e orientador desse trabalho monográfico, Joaquim Shiraishi Neto que merece todas as honras por exercer o dom com maestria.

## RESUMO

A regularização fundiária em área de preservação permanente urbana é instrumento urbanístico com previsão expressa em lei (Estatuto da Cidade, Novo Código Florestal e Lei 11.977/2009), fundamento constitucional no artigo 225 da Lei Maior e base teórica no paradigma do Socioambientalismo. No entanto, ainda carece de aplicabilidade prática, no que diz respeito à sua obediência nos Planos Diretores municipais e o necessário tratamento jurisprudencial, ainda bastante inexpressivo. O objetivo do presente estudo é analisar o instituto da regularização fundiária em área de preservação permanente urbana, tal como previsto na legislação, e a sua relação com o Socioambientalismo, na medida em que proporciona uma integração entre os elementos naturais e culturais aos moldes da ideologia socioambientalista. Nesse sentido, este trabalho busca analisar a efetividade da regularização fundiária em área de preservação permanente urbana como alternativa de urbanização com vistas a assegurar a segurança jurídica da posse de inúmeros moradores de assentamentos informais.

Palavras-chave: Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Socioambientalismo. Regularização fundiária em área de preservação permanente urbana. Direito urbanístico.

## **ABSTRACT**

The land regularization in urban permanent preservation area is an urban instrument expressed in law prediction (Statute of the City, New Forest Code and Law No. 11,977/ 2009), constitutional basis of Article 225 and theoretical basis of Socio-environmentalism paradigm. However, it lacks practical applicability regarding the Master Plan in municipal officers and the necessary judicial treatment, still rather unimpressive. This study aims to analyse the land regularization in urban permanent preservation area institute, as required by law, and how it relates to Socio-environmentalism, inasmuch as it provides integration between natural and cultural elements similarly to the socio-environmentalist ideology. Thus, this paper analyses the effectiveness of land regularization in urban permanent preservation area as urbanization alternative in order to ensure legal certainty of tenure to many informal settlements residents.

Key-words: Right to an ecologically balanced environment. Socio-environmentalism. Land regularization in urban permanent preservation area. Urbanistic Law.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	09
<b>2</b>	<b>EVOLUÇÃO DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO</b> .....	11
<b>2.1</b>	<b>Perspectiva ambiental no Brasil</b> .....	15
<b>2.2</b>	<b>Os paradigmas da conservação ambiental</b> .....	17
2.2.1	O paradigma da conservação ambiental tradicional .....	18
2.2.2	O paradigma da etnoconservação .....	21
<b>3</b>	<b>O SOCIOAMBIENTALISMO COMO NOVO PARADIGMA JURÍDICO-AMBIENTAL NO ESPAÇO URBANO BRASILEIRO</b> .....	24
<b>3.1</b>	<b>O surgimento do movimento socioambientalista no Brasil e a proteção ambiental especial conferida pela Constituição Federal de 1988</b> .....	25
<b>3.2</b>	<b>Caracterização dos conflitos jurídico-ambientais no Brasil</b> .....	29
3.2.1	A problemática ambiental nos espaços urbanos.....	29
3.2.2	O Déficit Habitacional e as ocupações informais no Brasil .....	32
3.2.3	O patrimônio artificial: a paisagem urbana.....	33
3.2.4	A atuação do Estado brasileiro no processo de ocupação do solo urbano .....	34
3.2.4.1	O Estatuto da Cidade .....	37
<b>3.3</b>	<b>Regularização fundiária dos assentos informais sob o prisma da Justiça Ambiental</b> .....	40
<b>4.</b>	<b>A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE URBANA COMO EXPRESSÃO DO NOVO PARADIGMA DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL</b> .....	43
<b>4.1</b>	<b>A previsão no novo Código Florestal (Lei 12.651/2012)</b> .....	45
<b>4.2</b>	<b>A regularização fundiária em área de preservação permanente urbana na Lei 11.977/2009</b> .....	46
4.2.1	O artigo 54, §1º, da Lei 11.977/2009: regularização fundiária de interesse social em áreas de preservação permanente .....	48
<b>4.3</b>	<b>A resolução nº 369/2006 do CONAMA</b> .....	51
<b>4.5</b>	<b>A regularização fundiária de interesse social no contexto de São Luís/MA</b> .....	52
<b>4.5</b>	<b>O Socioambientalismo e a regularização fundiária em área de preservação permanente urbana</b> .....	55
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	60
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	63



## 1 INTRODUÇÃO

O discurso da necessidade de proteção do meio ambiente “a qualquer custo” vem se tornando obsoleto face ao novo paradigma de conservação ambiental, o Socioambientalismo, bem como aos dispositivos legais que possibilitam a intervenção antrópica em áreas anteriormente tidas como intocáveis.

O fundamento para essa mudança paradigmática encontra-se na própria Constituição Federal de 1988, que traz a previsão do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado em seu artigo 225. O objeto do presente trabalho é a interligação entre o instituto da regularização fundiária em área de preservação permanente urbano frente ao paradigma do socioambientalismo, sendo relevante essa análise tendo em vista o referido fundamento constitucional.

Ao longo do trabalho, foram realizadas pesquisa bibliográfica, legislativa e jurisprudencial sobre a temática, com vistas a verificar de que forma esse instrumento se materializa no direito brasileiro, como vem sendo utilizado no ordenamento jurídico nacional e de que formas ele poderá vir a ser concretizado de maneira efetiva.

No capítulo 1 do trabalho será abordada, justamente, a evolução histórica do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, através da exposição do contexto sócio-político que motivou a preocupação cada vez maior com a questão ambiental.

Além disso, ainda no capítulo 1, serão apresentadas as principais Conferências internacionais para tratar da preservação ambiental, demonstrando que a problemática ultrapassa as fronteiras dos Estados soberanos, passando a ter influência a nível global.

A partir dessa apresentação, será demonstrado o processo de transição entre o paradigma da conservação ambiental tradicional, que segue o modelo de criação de parques, principalmente nos países desenvolvidos, para o paradigma do Socioambientalismo, principalmente nos países em desenvolvimento, onde a realidade socioambiental é bastante diversa.

Dando continuidade, o capítulo 2 apresentará, como tema central, o paradigma do Socioambientalismo, apontando os fatores que levaram ao seu desenvolvimento no Brasil, assim como a sua influência direta na

constitucionalização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, com o escopo de promover a integração entre os elementos naturais e os culturais.

O Socioambientalismo conquista ainda mais importância quando parte-se para a análise das cidades brasileiras, marcadas por situações de conflitos relacionados ao uso e ocupação do solo urbano, em virtude do caótico processo de urbanização ocorrido no país e à negligência do Estado em regulamentar a gestão dos espaços urbanos e promover medidas que a tornem mais democrática.

Em face disso, a cidade passa a ter mais espaços ilegais do que legais, haja vista que a maior parte da população urbana não consegue ser inserida no mercado imobiliário formal. As alternativas de moradia encontradas pela população excluída do processo de urbanização acabam ocorrendo em áreas consideradas impróprias. As áreas de preservação permanente constituíram, em grande incidência, alvo de ocupação informal, em virtude da posição estatal de resguardá-las da atividade de parcelamento do solo urbano.

Em consequência, as legislações urbanísticas (Estatuto da Cidade, Novo Código Florestal, e Lei 11.977/2009) do país passaram a prever a possibilidade de regularização da posse dos moradores dessas áreas, desde que fossem cumpridos os requisitos exigidos por estas. Trata-se, portanto, do instituto da regularização fundiária em área de preservação permanente urbana, que será discutido, em suas diversas nuances, ao longo do capítulo 3.

Por fim, pretende-se demonstrar que a regularização fundiária em área de preservação permanente urbana é instrumento urbanístico que se encontra em consonância com o novo paradigma da conservação ambiental, qual seja o Socioambientalismo, e com o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, tal como previsto constitucionalmente, sendo reconhecida sua importância como elemento garantidor de direitos através da aplicação prática aos casos concretos que assim o exijam.

## 2 EVOLUÇÃO DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado constitui, dentro do ordenamento jurídico brasileiro atual, garantia fundamental prevista na Constituição Federal de 1988<sup>1</sup>. Nesse sentido, destaca Édis Milaré (2014, p. 123):

O raciocínio que aqui se estampa prende-se ao plano de eficácia da norma e certamente não se vincula a uma titularidade proprietária. **O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito subjetivo de ordem material e alcança a seara dos direitos fundamentais.** O equilíbrio ambiental é crucial para que as personalidades possam ter o curso normal de desenvolvimento.  
(grifos nossos)

Depreende-se, portanto, que a moderna hermenêutica jurídico-constitucional configura o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como extensão dos direitos da personalidade, valorado como direito subjetivo.

Entretanto, a concepção do meio ambiente como fator essencial para a vida humana foi uma construção histórica, fruto da conscientização da sociedade, embora de forma lenta, acerca da problemática ambiental, bem como das funestas consequências da degradação dos recursos naturais para as futuras gerações.

O curso da história humana sempre foi pontuado pela exploração dos bens naturais. No entanto, o marco cronológico do rompimento com os meios primitivos de produção ocorreu com a Revolução Industrial no século XIX. Conforme Bettina Bulzico (2009, p. 05) assevera:

**A grande ruptura com as primeiras formas e ritmos de vida, que ocorreu no século XIX, por intermédio da Revolução Industrial, transformou os recursos naturais em mercadoria de troca, estipulando valores e aplicando sobre eles processos de fabricação.** A idéia de que seus recursos seriam eternamente abundantes levou ao conceito de progresso e de crescimento ilimitados. Até então, os seres humanos viviam em certa harmonia com a natureza, tendo em seus recursos a fonte de alimentação, vestimenta, energia e calor necessários para a sobrevivência.  
(grifos nossos)

---

<sup>1</sup> Art. 225 - 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.

Desde então, o crescimento econômico das nações tem sido realizado a expensas dos recursos naturais vitais. Como consequência desse modelo, a questão ambiental entrou em voga nas discussões de problemas globais, haja vista que a paisagem ambiental, há alguns anos, já demonstrava indícios de ter alcançado seu limite de regenerabilidade.

Durante o início do século XX, no entanto, a compreensão do meio ambiente ainda estava bastante atrelada à sua utilidade econômico-industrial, sendo o arcabouço legislativo-ambiental desse período ineficiente e carente de aplicação prática. Bettina Bulzico (2009, p. 21) explica:

**[...] O arcabouço legislativo do início do século XX caracterizava-se pela visão antropocêntrica e utilitarista, estritamente vinculada a fatores econômicos e com abrangência local. Pretendiam tutelar apenas as situações emergenciais ou catastróficas, sem qualquer teor preventivo e sancionador efetivo.** Além disso, as questões ambientais eram tratadas de maneira fragmentada e não de forma ampla e em conjunto.  
(grifos nossos)

O intervalo entre as Guerras fomentou o debate acerca da necessidade de instrumentos jurídicos efetivos para proteção do meio ambiente. O surgimento de Organismos internacionais, tais como a Liga das Nações (1919), o desenvolvimento de relações diplomáticas entre os países e uma globalização econômica cada vez maior propiciaram um avanço na temática ambiental (BULZICO, 2009).

A essa época, o principal entrave à concreção de normas ambientais protetivas mais eficazes, de abrangência internacional, era o alinhamento entre a soberania dos Estados e a cooperação além das fronteiras nacionais, o que foi concebido somente depois da Segunda Guerra.

Bettina Bulzico (2009, p. 22/23) assinala de modo enfático a afirmativa acima:

**Após a Segunda Guerra Mundial, instaurou-se um sistema jurídico que buscava a melhor convivência entre os integrantes da comunidade internacional a partir da cooperação internacional e da segurança coletiva.** A criação da Organização das Nações Unidas (ONU) intensificou esse processo, sendo que as deliberações de sua Assembléia Geral representaram fontes importantes para a evolução da proteção ambiental em âmbito internacional.  
(grifos nossos)

A internacionalização da causa ambiental passou a ter maior relevância a partir da década de 60 em virtude do desenvolvimento das relações diplomáticas. O alerta global para a questão ocorreu em 1972, em Estocolmo, durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, organizada pela ONU (MILARÉ, 2014).

A CNUMAH reconheceu, pela primeira vez, o direito à preservação ambiental como direito fundamental da humanidade. O Princípio 1 da Declaração do Meio Ambiente (ONU, 1972) assim dispõe:

Princípio 1: **O homem tem o direito fundamental** à liberdade, à igualdade, e **ao desfrute de adequadas condições de vida em um meio cuja qualidade lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar** e tem a solene obrigação de proteger e melhorar esse meio para as gerações presentes e futuras.  
(grifos nossos)

A Carta de Estocolmo, como ficou conhecida, estabeleceu os alicerces do Direito Ambiental, além de constituir elemento propulsor para a criação posterior de diversos tratados internacionais versando sobre o meio ambiente.

No âmbito interno, inspirou a constitucionalização, no ordenamento jurídico brasileiro, do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, insito no artigo 225 da Constituição da República, previamente referido.

No entanto, apesar de sua extrema importância jurídica e caráter transnacional, a Declaração de Estocolmo possui meramente qualidade declaratória, sendo, por esse motivo, considerada *soft law*.

Heron José de Santana (2005, p. 99-100) apresenta a seguinte análise acerca da *soft law*:

À grande diferença de valores culturais entre as diversas nações, nem sempre tem sido possível a celebração imediata de tratados multilaterais de proteção ao meio ambiente, de modo que **os documentos de “soft law”, tais como as declarações, recomendações e outros, tem permitido que os Estados participem dessas negociações sem que se obriguem imediatamente com os princípios e regras neles inseridos.**  
(grifos nossos)

Posteriormente, no ano de 1992, foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente (CNUMAD), também denominada Rio 92 ou Eco 92. Na ocasião, além de terem sido reafirmados os princípios de proteção

ambiental expressos na Declaração de Estocolmo, foi adotada como meta global a busca pelo desenvolvimento sustentável (MILARÉ, 2014).

A Declaração do Rio (ONU, 1992), dispõe: “Princípio 4: Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste.”

Acerca da CNUMAD, Juliana Santilli (2009, p. 38) articula:

A Eco-92 constitui um marco na história do ambientalismo internacional - e nacional - e a maior conferência até então realizada pela ONU. Os documentos internacionais assinados durante a Eco-92 são referenciais fundamentais para o Direito Ambiental Internacional e pautaram a formulação de políticas públicas sociais e ambientais ao redor do mundo.

O terceiro marco da evolução internacional da proteção ambiental foi a Conferência de Johannesburgo, em 2002, em que foram definidas novas formas de colaboração entre os países, além da vigência de tratados internacionais de extrema relevância como a Convenção sobre Poluentes Orgânicos Persistentes e o Protocolo de Kyoto (FONSECA, Fulvio Eduardo, 2007).

Dessa forma, feitas as considerações acerca da evolução das formas de tutela do meio ambiente, cumpre salientar, conforme já mencionado anteriormente, que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é atualmente reconhecido como garantia fundamental.

Edis Milaré (2014) destaca que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado configura-se como extensão do próprio direito à vida, tanto no que diz respeito à sobrevivência física e saúde, como também em relação à dignidade da existência humana. Sobre esse aspecto, o autor preleciona ainda (2014, p. 130):

Nesse contexto, o direito à qualidade ambiental enquadra-se não apenas entre os direitos humanos fundamentais, mas, também, entre os direitos personalíssimos, compreendidos como aquelas prerrogativas essenciais à realização plena da capacidade e da potencialidade da pessoa, na busca da felicidade e na manutenção da paz social. No Direito concreto, o Direito Positivo e o Direito Natural fundem-se exemplarmente.

Em vista disso, é lógica a inferência de que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não se encontra dissociado de outros direitos fundamentais, sendo, em verdade, uma manifestação destes. A natureza não se

opõe ao ambiente e nem o limita, mas sim faz parte de sua composição. A vida em sociedade pressupõe, portanto, a perspectiva de uma natureza socializada (DERANI, ?).

## 2.1 Perspectiva ambiental no Brasil

A preocupação com a questão ambiental surgiu no Brasil na voz de José Bonifácio de Andrada e Silva e Joaquim Nabuco, nos séculos XVIII e XIX, em virtude do modelo latifundiário, caracterizado pela exploração exaustiva da terra (SANTILLI, 2012).

Acerca da temática, Milaré (2014, p. 238) também acentua:

**José Bonifácio chamou a atenção, até com veemência, para a depredação do solo pátrio e das suas riquezas, previu a desertificação “como os paramos da Líbia”, a erosão devida a tantas causas; acentuou a precariedade do que hoje chamamos de recursos naturais renováveis.** Naquele mesmo século, algumas dezenas de pensadores e escritores alertaram o país para a degradação do seu mundo natural; inclusive, alguns deles associavam tal calamitoso estado das coisas à economia escravagista.  
(grifos nossos)

Diante dessa perspectiva, quebra-se o mito de que o ambientalismo surgiu nos Estados Unidos e Europa. Juliana Santilli (2012, p. 238) assim ensina:

[...] Contrariamente à idéia de que o ambientalismo é um movimento “importado” da Europa e dos Estados Unidos e nasceu nos países de Primeiro Mundo para depois se espalhar pelas colônias tropicais do sul, **Pádua aponta que os estudos mais recentes indicam que as críticas ao modelo predatório de exploração colonial, e ao impacto ambiental por ele provocado, surgiram, na verdade, em áreas coloniais, especialmente no Caribe, na Índia, na África do Sul e na América Latina.** [...] (grifos nossos)

Em sua obra, Pádua (1987) aponta claramente que a preocupação ecológica no pensamento político brasileiro ocorreu muito antes do que costumam relatar os pesquisadores da temática ambiental. O referido autor destaca que as primeiras reflexões acerca da natureza foram enunciadas pelos cronistas do período colonial. Ainda segundo Pádua (1987, p. 16):

Pode-se dizer que havia **dois tipos de olhar, não necessariamente antagônicos, interessados em notícias sobre o Brasil nos primeiros**

**séculos: o olhar da criatura** renascentista, fascinado com os relatos de viagem e o alargamento dos horizontes do saber pela descoberta de novas regiões (onde sempre era possível encontrar uma *Cidade do Sol* como a de Tommaso Campanella ou uma ilha em forma de lua crescente como a *Utopia* de Morus) **e o olhar mercantilista, interessado em expandir o espaço do comércio, estabelecer novos monopólios, explorar novas riquezas e aumentar a renda dos Estados nacionais em construção.** O tema da natureza será central para satisfazer a curiosidade de ambos os olhares, tornando-se o elemento chave para construir a imagem do Brasil tanto para os humanistas quanto para os mercadores.  
(grifos nossos)

Nesse sentido, observa-se na literatura colonial a manifestação do encantamento com a natureza local, mesmo entre os cronistas mais pragmáticos e preocupados com a utilidade econômica das terras descobertas. Ainda no período colonial se inicia a tradição dos pensadores críticos, que pensaram a relação homem-natureza de um viés político, indicando as consequências negativas oriundas do modelo colonial-mercantilista (PÁDUA, 1987).

Em linhas gerais, no entanto, a retórica colonialista era acrítica e tinha um discurso completamente idealizado e romântico da natureza, quando, na realidade, experimentava-se a predação dos recursos naturais e a violência contra os nativos (PÁDUA, 1987). Ainda assim, há que exaltar a inovação trazida por essa literatura colonialista de caráter ecológico.

Por outro lado, em termos de legislação ambiental, não existiu nenhum instrumento jurídico específico até o período republicano. O período imperial foi marcado apenas por inserção de normas com caráter de proteção ambiental dentro legislações mais amplas. Como exemplo, Edis Milaré (2014) cita a penalização do corte ilegal de madeiras no Código Criminal de 1830.

O movimento ecológico irrompeu na década de 60, influenciando a criação de importantes diplomas legais versando sobre a questão ambiental, muitos dos quais ainda se encontram em vigência até os dias atuais, dentre os quais: Estatuto da Terra (1964); Código Florestal (1965), Proteção à Fauna (1967); Código de Pesca (1967); Política Nacional de Saneamento Básico (1967) (MILARÉ, 2014).

Após a Declaração de Estocolmo, em 1972, novos textos legais foram promulgados com o objetivo de aumentar o escopo da tutela ambiental: Controle da Poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais (1975); Responsabilidade civil por danos nucleares e responsabilidade criminal por atos relacionados com atividades nucleares (1977); Criação de áreas especiais e locais



de interesse turístico (1977) e Parcelamento do Solo Urbano (1979) (MILARÉ, 2014).

Todavia, considerando-se o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado em sua perspectiva mais recente, qual seja como direito fundamental humano; o desenvolvimento de legislação essencialmente relevante ocorreu a partir da década de 80.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 foi marco essencial desse fenômeno, haja vista que dedicou um capítulo próprio (Capítulo VI, Título VIII) à proteção do meio ambiente.

A Constituição Federal de 1988 assinalou a transição entre o estágio de “miserabilidade ecológica constitucional” para o de “opulência ecológica constitucional” (BENJAMIN, ?, p. 368). A partir de então, o texto constitucional abandona o viés marcadamente liberal, que priorizava os aspectos econômicos, passando a ter um enfoque maior na ordem social (BENJAMIN, ?).

Ressalta-se, por fim, que a legislação ambiental brasileira, tanto no que diz respeito ao texto constitucional como em relação às leis infraconstitucionais, é uma das mais avançadas do mundo (MILARÉ, 2014). Contudo, a aplicação prática de tais instrumentos jurídicos precisa ainda alcançar um mínimo de cumprimento razoável para que seja efetivado o direito ao meio ecológico ambientalmente equilibrado.

## **2.2 Os paradigmas da conservação ambiental**

No contexto atual, é possível identificar dois paradigmas principais de proteção ambiental: a - a abordagem da conservação propriamente dita, que preza primordialmente pelo estabelecimento de áreas protegidas; e b - o paradigma mais recente denominado etnoconservação, cuja perspectiva é aliar as diferentes culturas e sociedades ao meio ambiente natural (BENSUSAN, 2006).

Os estudiosos do direito ambiental vêm debatendo a possível mudança do paradigma da conservação para o da etnoconservação, tendo em vista principalmente a inadequação do modelo tradicional de conservação ao contexto brasileiro, em virtude da quantidade de populações tradicionais e ocupações consideradas informais existentes no país.

### 2.2.1 O Paradigma da conservação ambiental tradicional

Os primeiros movimentos de preservação ambiental no mundo seguiram o modelo de demarcação de áreas naturais protegidas, estabelecido pelos Estados Unidos no século XIX, constituindo, até hoje, uma das políticas de conservação ambiental mais utilizadas tanto nos países desenvolvidos como naqueles em desenvolvimento (BENSUSAN, 2006).

O episódio que concretizou os ideais preservacionistas foi a criação do Parque Nacional de Yellowstone, em 1872, nos Estados Unidos. Nesse diapasão, Antonio Carlos Diegues (2001, p. 23) leciona:

**A criação do primeiro parque nacional do mundo, o de *Yellowstone*, em meados do século XIX, foi o resultado de idéias preservacionistas que se tornavam importantes nos Estados Unidos desde o início daquele século.** No entanto, de acordo com Keith Thomas (1983), essas idéias surgiram muito antes na Europa. Segundo esse autor, **na Inglaterra, até o século XVIII, havia um conjunto de concepções que valorizavam o mundo natural domesticado, e os campos de cultivo eram os únicos que tinham valor. O homem era considerado o rei da criação e os animais, destituídos de direitos e de sentidos e, portanto, insensíveis à dor [...]**  
(grifos nossos)

O conceito de Parque Nacional como forma de efetivação do preservacionismo teve sua expressão inicial na noção de “vida selvagem”, a *wilderness* americana, conforme aduz DIEGUES (2001, p. 24):

E nessa perspectiva que se insere o conceito de parque nacional como área natural, selvagem, originário dos EUA. **A noção de *wilderness* (vida natural/ selvagem), subjacente à criação dos parques, no final do século XIX, era de grandes áreas não-habitadas, principalmente após o extermínio dos índios e a expansão da fronteira para o oeste. Nesse período já se consolidara o capitalismo americano, a urbanização era acelerada, e se propunha reservarem-se grandes áreas naturais, subtraindo-se à expansão agrícola e colocando-se à disposição das populações urbanas para fins de recreação.** Até o fim do século XIX, grande parte do território americano era *wilderness*.  
(grifos nossos)

É importante salientar que a referida concepção de *wilderness* foi desenvolvida durante o século XIX, em que grande parte do território dos Estados Unidos ainda não havia sido explorado. Por consequência, a *wilderness* surgiu

atrelada à ideia de que os recursos eram inesgotáveis e que estes deveriam ser utilizados em benefício do progresso (DIEGUES, 2001).

Além disso, a expansão americana não levou em consideração as populações tradicionais indígenas que habitavam as terras consideradas “selvagens”. Antônio Carlos Diegues (2001, p. 25) novamente explica:

A noção reinante, em inícios e meados do século XIX, de que havia recursos naturais ilimitados nas regiões onde havia “natureza selvagem”, não levava em conta ocupação indígena, pois era considerada diferente da dos colonos. **Os nativos americanos eram, muita vezes, migratórios e observavam a propriedade comunal da terra, em vez da propriedade particular titularizada. Desde a chegada dos puritanos até 1890, quando os últimos índios foram levados para reservas, os colonos se sentiam no direito de ocupar aquelas “terras vazias”.**  
(grifos nossos)

Em pouco tempo, a tendência de conservacionista de criação de grandes áreas naturais foi exportada para fora dos Estados Unidos. Em 1885, surgiu o primeiro parque nacional no Canadá, seguido pela Nova Zelândia, em 1894 e pela África do Sul e Austrália em 1989. A América Latina também reproduziu rapidamente o modelo norte-americano, com estabelecimento da primeira reserva florestal no México, em 1894, na Argentina, em 1903 e no Chile em 1926 (DIEGUES, 2001).

No Brasil, o conservacionismo começou a despontar mais tardiamente, entre 1920 e 1970, muito embora claramente inspirado no modelo de proteção adotado pelos Estados Unidos a partir da criação do Parque de Yellowstone. O primeiro parque nacional brasileiro foi o Itatiaia, em 1937, seguido do Parque Nacional do Iguaçu, em 1939, e do Parque Nacional da Serra dos Órgãos, também em 1939 (SANTILLI, 2012).

Durante o regime militar no Brasil, o discurso do “crescimento econômico a qualquer custo” acabou por deixar de lado os ideais preservacionistas. Foi um período de construção de diversas obras de grande impacto ambiental, sem realização de consultas públicas ou relatórios de impacto ambiental. O maior exemplo foi a Usina de Itaipu, em 1973, resultado de um acordo entre Brasil e Paraguai, que concorreu para a inundação do Parque Nacional de Sete Quedas (SANTILLI, 2012).

Somente a partir do processo de redemocratização do país foram retomados, de forma realmente significativa, os ideais ambientalistas, que, à época,

consistiam unicamente na conservação do meio ambiente através do estabelecimento de parques.

Conforme demonstrado, a ideologia conservacionista se estendeu de maneira bastante incisiva para os países do Terceiro Mundo, apesar da realidade apresentada nestes ser completamente diversa daquela apresentada nas nações onde o referido modelo teve origem. Sobre o tema, DIEGUES (2001, p. 37) apregoa:

[...] É fundamental enfatizar que **a transposição do “modelo Yellowstone” de parques sem moradores vindos de países industrializados e de clima temperado para países do Terceiro Mundo, cujas florestas remanescentes foram e continuam sendo, em grande parte, habitadas por populações tradicionais, está na base não só de conflitos insuperáveis, mas de uma visão inadequada de áreas protegidas.** Essa inadequação, aliada a outros fatores como: graves conflitos fundiários em muitos países; noção inadequada de fiscalização; corporativismo dos administradores; expansão urbana; profunda crise econômica e a dívida externa de muitos países subdesenvolvidos, estão na base do que se define como a “crise da conservação” [...].  
(grifos nossos)

Um dos principais exemplos desse conflito, muito embora pouco divulgado, apresenta-se com a criação no *Kruger National Park*, na África do Sul, região onde existem registros históricos da presença humana de pelo menos 500.000 anos atrás (BASTOS, Adriano Lucchesi Pires, 2005).

O *Kruger Park* foi responsável pela expulsão de diversas comunidades que habitavam diversas áreas do parque, dentre elas a comunidade Makuleke, acerca da qual BASTOS (2005, p. 26) dispõe:

A comunidade Makuleke, concentrada na área de Pafuri (norte do KNP) é um ótimo exemplo. **Uma longa batalha, arrastada por mais de 40 anos devido às férteis terras que os Makuleke historicamente tinham posse, terminou com os nativos sendo obrigados sumariamente a serem removidos da região, sem direito a nenhum tipo de indenização, e realocados em uma área imprópria para o cultivo da terra. A comunidade foi aos poucos dizimada, mas a terra dos seus ancestrais foi anexada ao parque, em 1969.**  
(grifos nossos)

É clarividente, portanto, que a experiência do conservacionismo nos países do Terceiro mundo, dentre os quais se inclui o Brasil, foi marcada por diversos conflitos referentes à inadequação desse modelo de preservação aos padrões ambientais e étnicos observados nessas nações.

Antônio Carlos Diques (2001, p. 53) refere-se ao paradigma tradicional da conservação ambiental como um “mito moderno” e explica:

**[...] Esse mito tem raízes profundas nas grandes religiões, sobretudo na cristã, e está associado à idéia do paraíso perdido. Ele se revelou, no entanto, na concepção dos “parques nacionais” norte-americanos na segunda metade do século XIX, pela qual porções de território consideradas “intocadas” foram transformadas em áreas naturais protegidas, nas quais não poderia haver morador. Essas áreas selvagens foram criadas em benefício das populações urbanas norte-americanas que poderiam, como visitantes, apreciar as belezas naturais [...]**  
(grifos nossos)

Por consequência, o paradigma da conservação ambiental tradicional vem sofrendo diversas críticas por parte dos estudiosos do direito do ambiente, propondo-se, dentro do contexto nacional, a adoção do paradigma da etnoconservação, que apresenta uma noção mais amplificada do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

### 2.2.2 O Paradigma da etnoconservação

A conservação ambiental, aos moldes tradicionais, trouxe diversos conflitos, em especial nos países do Terceiro mundo, principalmente em virtude da expulsão e realocação de populações residentes nas áreas naturais transpostas. DIEGUES (2010, p. 1) preleciona a esse respeito:

**A conservação da natureza coloca, hoje, grandes desafios aos conservacionistas, às universidades de pesquisa e às comunidades locais. A conservação praticada no Brasil, em grande parte dirigida a gestão de áreas de proteção integral é, na maioria das vezes, dominada por práticas pouco democráticas e participativas, distante das paisagens locais, das necessidades e dos saberes das populações, sobretudo as tradicionais, pouco inovadora em práticas científicas adaptadas aos ambientes tropicais [...].**  
(grifos nossos)

Nesse sentido, a etnoconservação surgiu para tentar solucionar os problemas apresentados pelo paradigma anterior, através da aliança entre as diferentes culturas e sociedades e o meio ambiente.

A etnoconservação consiste na gestão comunitária dos recursos naturais, levando-se em consideração a diversidade cultural humana e os

conhecimentos técnicos das comunidades tradicionais, objetivando a constituição de uma sociedade mais democrática (FARIA, 2002).

A ideia fundamental da etnoconservação é a de que não existe uma única resposta para a questão ambiental. Nesse diapasão, cada ecorregião deve procurar soluções específicas para os problemas apresentados, levando-se em consideração as necessidades da população interessada (MILARÉ, 2014).

Edis Milaré (2014, p. 61) atenta para a tendência à superação da concepção de conservação ambiental dissociada da presença humana, afirmando que: “[...] parece superada a noção romântica de que a natureza é um intocável santuário”.

Além disso, o ambientalismo etno-conservacionista traça uma crítica incisiva ao modelo excludente apregoado pelo modelo conservacionista, no qual diversas populações residentes em áreas ambientalmente protegidas, que não causam grandes impactos ambientais, precisam ser realocadas em virtude da legislação vigente.

Dessa forma, o que se tem é o sacrifício das comunidades locais em detrimento das sociedades caracterizadas pelo modelo predatório de exploração dos recursos naturais. Sob o pretexto de conservar o ambiente, acaba-se reproduzindo uma gestão completamente desigual do espaço natural.

Pelo paradigma anterior, inclusive, a degradação ambiental era vista como consequência da pobreza crescente nos países do Terceiro mundo, sem levar em consideração os conflitos gerados pela expulsão dessas populações para a construção dos parques ambientais.

Sobre essa questão DIEGUES (2001, p. 120) ensina:

[...] Há aqui não somente um problema de equidade social, de respeito aos direitos humanos, mas uma questão profundamente ética. **É muito fácil obrigar populações locais isoladas, sem poder político, a aceitar as unidades de conservação que exigem sua expulsão e desorganização de seu modo de vida em prol da “natureza” em benefício da “sociedade nacional” [...].**  
(grifos nossos)

Ainda sobre a temática, SILVA (2002, p. 52/53) esclarece:

[...] parece claro que uma pessoa bem alimentada, com as necessidades básicas atendidas e com tempo para o lazer, reage em relação às questões ambientais de um modo diferente daquele que nada ou pouco possui.

**Aqueles que não detêm um mínimo patrimonial que lhes permita satisfazer as necessidades básicas da sobrevivência tendem a se concentrar em alcançar este mínimo patrimonial para posteriormente ter um agir ambiental correto [...]**  
(grifos nossos)

Por consequência, o paradigma da etnoconservação perpassa pelo entendimento do contexto brasileiro no que tange ao meio natural, bem como da necessidade de interconexão entre preservação ambiental e inclusão social, em busca de maior eficácia na administração dos recursos.

A etnoconservação possibilita um modelo mais democrático de divisão do espaço natural, possibilitando um desenvolvimento sustentável que seja mais equitativo dos pontos de vista social e ambiental, demonstrando uma abordagem mais extensiva e, nesse aspecto, mais completa do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nesse diapasão, faz-se necessária uma análise aprofundada acerca do socioambientalismo, por se tratar de uma das principais correntes do paradigma da etnoconservação, como proposta para melhoria da conjuntura ambiental nacional.

A realidade ambiental brasileira é marcada por diversos conflitos envolvendo a ocupação e gestão dos espaços, em particular quando se tratam de áreas definidas legislativamente como protegidas, o que ocorre, de modo primordial, em razão do elevado déficit habitacional do país.

O debate acerca dessas questões precisa ser feito de maneira cautelosa e minuciosa, tendo em vista que, principalmente no Brasil, é inteligível que a questão ambiental sempre está associada a diversas outras questões. O socioambientalismo consegue abranger essa complexidade de forma mais eficiente, sendo, portanto, imprescindível o exame criterioso dessa corrente ideológica para os fins que ora se propõe.

### **3 O SOCIOAMBIENTALISMO COMO NOVO PARADIGMA JURÍDICO-AMBIENTAL NO ESPAÇO URBANO BRASILEIRO.**

A ocorrência cada vez mais frequente de conflitos socioambientais trouxe à tona a necessidade de reexame do sistema jurídico-ambiental, de modo a torná-lo mais adequado à realidade observada. É recorrente, ainda, a percepção de que os interesses ambientais e os da sociedade encontram-se contrapostos. No entanto, tal abordagem tem se mostrado cada vez mais obsoleta quando confrontada com as questões atuais envolvendo a sociobiodiversidade.

A lógica jurídica tradicional tem se mostrado ineficaz e bastante simplista na compreensão da temática ambiental, tendo em vista que exclui da análise a inter-relação entre a sociedade e o ambiente, perspectiva fundamental para o correto tratamento do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como interesse difuso e intergeracional. Além disso, esse novo paradigma é o que mais se ajusta à ordem principiológica adotada pela Constituição Federal de 1988 no que diz respeito à proteção ambiental (CAVEDON, 2007).

Afora a previsão constitucional orientada nesse sentido, há que se considerar também os diversos instrumentos internacionais sobre direitos socioambientais que foram recepcionados pelo ordenamento jurídico nacional, por meio das Convenções já previamente referidas. Ainda assim, os órgãos governamentais, de forma geral, continuam tratando o meio natural como dissociado das populações que nele habitam.

Acerca dessas contradições no que diz respeito aos interesses coletivos, Carlos Frederico Marés de Souza Filho (2005, p. 32) acentua:

**O interesse coletivo, comunitário tem graduações e especificidades do tempo e no espaço. Muitas vezes o interesse de uma comunidade choca-se com o interesse de outra, mesmo que ambos possam ser caracterizados como interesse público, comunitário ou coletivo.** Na preservação do meio ambiente e do patrimônio cultural, este choque de interesses é constante, tendo em vista a existência de um interesse público local, outro municipal, estadual, regional federal e, finalmente, internacional, assim como a possibilidade de ocorrência de contradições no seio de uma mesma comunidade.  
(grifos nossos)

No conflito entre as diversas esferas, os interesses localizados acabam sendo sobrepostos pelas esferas dos poderes municipal, estadual e federal. Dentro



desse espectro, se estabelece o que Marés (2005, p. 33) destaca como “primeira contradição”, que consiste na falta de reconhecimento oficial dos interesses locais.

A partir desse ponto, surgem diversas outras contradições, mais complexas e que não possuem definição jurídica prévia, observadas, inclusive, dentro das próprias comunidades localizadas, como a relação entre preservação cultural ou natural e o desenvolvimento econômico, que acaba propiciando uma divisão entre os interesses coletivos. (MARÉS, 2005).

Diante desse contexto de contradições, os instrumentos jurídicos atuais vêm se mostrando insuficientes, na medida em que se apresentam de forma extremamente individualista, patrimonialista e tecnicista, não sendo capazes, portanto, de abarcar a complexidade das interações entre o ambiente e a sociedade (CAVEDON, 2007).

As limitações apresentadas pelos parâmetros técnicos e científicos do Direito Ambiental tradicional podem ser supridas pela nova concepção na abordagem ambiental proporcionada pelo socioambientalismo. Esse novo paradigma visa aliar os fatores ambientais técnicos à conjuntura social, econômica, cultural, política e étnica, criando condições mais favoráveis ao exercício da cidadania.

Os direitos socioambientais surgiram a partir de lutas políticas democráticas e possuem natureza emancipatória e pluralista. No Brasil, o socioambientalismo irrompeu na metade da década de 80, a partir de articulações políticas entre movimentos sociais e ambientalistas, durante a redemocratização do país (SANTILLI, 2012).

A contextualização dos diversos conflitos ambientais existentes no país perpassa, também, pela compreensão de como se deu a evolução do movimento socioambientalista no âmbito nacional, haja vista que este despontou diante da realidade de contradições apresentada. Faz-se necessário, por consequência, uma análise mais aprofundada acerca desses pontos, bem como das bases do direito socioambiental expressas na Constituição Federal de 1988.

### **3.1 O surgimento do movimento socioambientalista no Brasil e a proteção ambiental especial conferida pela Constituição Federal de 1988.**

O socioambientalismo, conforme já mencionado, começou a ganhar espaço no cenário nacional com o fim do regime militar, em 1984, e posterior processo histórico de redemocratização do país, tendo se consolidado como paradigma jurídico-ambiental com a promulgação da nova Constituição, em 1988, e realização de eleições presidenciais diretas, em 1989 (SANTILLI, 2012).

A partir das décadas de 70 e 80 pode-se observar, no Brasil, um movimento pela educação ambiental, de caráter pluralista, com a presença de diversos atores sociais, dentre os quais organismos internacionais tais como a ONU e a UNESCO, associados aos sistemas governamentais e a ONGs, nacionais e internacionais. Os organismos internacionais, através de pressões sobre o governo brasileiro, tiveram papel essencial no processo de conscientização acerca das questões ambientais (LIMA, 2009).

Ressalta-se que a fase final do regime militar e o início do processo de redemocratização propiciaram a emergência de inúmeros movimentos sociais e populares, colocando em foco discussões acerca das liberdades democráticas através de diversas reivindicações sociais (SANTILLI, 2012).

Em sentido inverso apontava o desenvolvimentismo, ideologia político-cultural dominante na época, ao situar o discurso ambiental como obstáculo ao crescimento econômico e ao industrialismo, os quais eram tidos, até então, como resposta para todos os problemas sociais. O discurso do crescimento econômico a qualquer preço, iniciado no período conhecido como “Milagre Brasileiro”, nas décadas de 60 e 70, ainda possuía forte influência no ideário nacional (LIMA, 2009).

A ideologia desenvolvimentista no Brasil pregava que a preocupação ambiental deveria ser reservada apenas aos países desenvolvidos, destacando que a pobreza e problemas sociais deveriam ser prioridade do governo brasileiro. A compreensão equivocada de que as questões social e ambiental estão dissociadas acabou dificultando a formação de alianças entre as entidades ambientalistas e os movimentos sociais (LIMA, 2009).

Tais alianças só foram começar a se concretizar na segunda metade da década de 80, com o surgimento do movimento socioambientalista (LIMA, 2009). O amadurecimento do debate ambiental propiciou a percepção de que a sociedade e o ambiente não estão dissociados, tendo em vista que a degradação social e a ambiental são resultado do mesmo modelo desenvolvimentista e excludente.

O processo constituinte brasileiro, que deu origem à atual Constituição, atraiu diversas inovações no que diz respeito à tradição constitucional, possibilitando a inserção de dispositivos na Carta Magna versando sobre os “novos direitos”, que foram responsáveis por romper com a dogmática jurídica formalista e de falsa neutralidade política (SANTILLI, 2012).

A Constituição de 88 propiciou, também, modificações sensíveis no conceito de propriedade, que deixa de ser uma noção abstrata e poder absoluto e ilimitado, passando a ter conformação e delimitação constitucional própria. O conteúdo constitucional conferiu à propriedade vinculação jurídica com a função socioambiental, conjugando a exploração econômica privada e a proteção dos interesses socioambientais (BENATTI, 2003).

Posteriormente, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92), já previamente referenciada, fortaleceu o socioambientalismo brasileiro, na medida em que marcou o início de edição de normas legais inspiradas nos conceitos socioambientalistas. Acerca da evolução do socioambientalismo brasileiro, Juliana Santilli (2012, p. 26) pontua:

**A consolidação democrática no país passou a dar à sociedade civil um amplo espaço de mobilização e articulação, que resultou em alianças políticas estratégicas entre o movimento social e ambientalista.** Na Amazônia brasileira, a articulação entre povos indígenas e populações tradicionais, com o apoio de aliados nacionais e internacionais, levou ao surgimento da Aliança dos Povos da Floresta, um dos marcos do Socioambientalismo.  
(grifos nossos)

A Aliança dos Povos da Floresta defendia o modo de vida das populações tradicionais da Amazônia, que passaram a ter sua sobrevivência ameaçada pela exploração predatória dos recursos naturais da floresta, especialmente os índios e os seringueiros. O movimento dos seringueiros, liderado por Chico Mendes, teve seu início nesse contexto (SANTILLI, 2012).

As bases do socioambientalismo começaram a se formar a partir desses movimentos, tendo em vista que fomentaram a ideia de que as comunidades locais devem ser inclusas nas políticas públicas ambientais em virtude de serem detentoras de conhecimentos e práticas tradicionais de gestão ambiental.

Evidencia-se, nesse sentido, a importância de inclusão das coletividades historicamente excluída dos debates das questões ambientais e o

reconhecimento da importância dessas comunidades tradicionais nos instrumentos de proteção ambiental através de mecanismos capazes de materializar o direito à inclusão socioambiental (MOREIRA, 2012).

Além disso, há que se considerar, que o Brasil é um país marcado pela pobreza e por elevada desigualdade social, sendo prioridade não apenas a sustentabilidade das espécies e sistemas ecológicos, como também a sustentabilidade social para que se possa almejar uma sociedade mais equitativa (SANTILLI, 2012).

Há que se considerar, ainda, a grande diversidade sociocultural existente no Brasil. No território nacional, existem inúmeras comunidades humanas que reproduzem seu modo de vida com base nas relações entre a natureza e a sociedade, dentre os quais: indígenas, quilombolas, grupos extrativistas, quebradeiras de coco babaçu, ribeirinhos, pescadores artesanais, jangadeiros, caiçaras, ciganos faxinais, pantaneiros, pomeranos e gerazeiros (SILVA, 2008).

Nesse diapasão, o socioambientalismo compreendeu que as políticas públicas ambientais, na realidade brasileira, só terão eficácia se incluírem as comunidades locais nos processos de tomada de decisão acerca da exploração dos recursos naturais. Juliana Santilli (2012, p. 35/36) trata do socioambientalismo como movimento eminentemente brasileiro ao sustentar:

O socioambientalismo passou a representar uma alternativa ao conservacionismo/preservacionismo ou movimento ambientalista tradicional, mais distante dos movimentos sociais e das lutas políticas por justiça social e cético quanto à possibilidade de envolvimento das populações tradicionais na conservação da biodiversidade. **Para uma parte do movimento ambiental tradicional/preservacionista, as populações tradicionais – e os pobres de uma maneira geral – são uma ameaça à conservação ambiental, e as unidades de conservação devem ser protegidas permanentemente dessa ameaça.** O movimento ambientalista tradicional tende a se inspirar e seguir modelos de preservação ambiental importados de países do Primeiro Mundo, onde as populações urbanas procuram, especialmente em parques, desenvolver atividades de recreação em contato com a natureza, mantendo intactas as áreas protegidas. **Longe das pressões típicas de países em desenvolvimento, com populações pobres e excluídas, o modelo preservacionista tradicional funciona bem nos países desenvolvidos, do norte, mas não se sustenta politicamente aqui.**  
(grifos nossos)

O direito socioambiental teve suas bases estabelecidas com a Constituição Federal de 1988, que configurou o marco da redemocratização no país e propiciou sólido arcabouço jurídico para o socioambientalismo. A partir de então,

os direitos sociais e ambientais passam a ser interpretados de forma integrada, não sendo possível sua observância de forma isolada (CAVEDON, 2007).

A inserção de um capítulo específico acerca dos direitos ambientais na CF/88 possibilitou a efetiva tutela ambiental, já que inter-relacionou o direito ao meio ambiente como outros direitos fundamentais, como direito à vida e à saúde com vistas à proteção da dignidade humana.

A Constituição Federal segue como referenciais teóricos o multiculturalismo e pluralismo étnico, reconhecendo direitos coletivos a comunidades tradicionais, como índios e quilombolas, conferindo-lhes direitos territoriais especiais (SANTILLI, 2012).

Nesse sentido, a Constituição estabeleceu as bases de um direito moderno, caracterizado pelo novo paradigma de direitos da cidadania, pela tolerância entre os povos e a busca de um desenvolvimento sustentável e comum a todas as populações (CAVEDON, 2007).

No entanto, apesar de encontra-se fortemente impregnando no arcabouço jurídico nacional, o socioambientalismo ainda não vem encontrando a devida aplicabilidade na prática, o que leva a diversos conflitos jurídico-ambientais, em razão do choque de interesses coletivos.

As disputas envolvendo os bens socioambientais são, geralmente, caracterizadas pela pluralidade de interesses no que diz respeito ao correto uso e apropriação desses bens. A complexidade da questão exige uma análise mais aprofundada acerca dessas disputas, bem como uma contextualização da realidade social brasileira.

## **3.2 Caracterização dos conflitos jurídico-ambientais no Brasil.**

### **3.2.1 A problemática ambiental nos espaços urbanos**

Os conflitos socioambientais são travados em torno de interesses colidentes no que diz respeito à gestão dos bens coletivos e de uso comum. De um lado, o bem ambiental pode ser objeto de interesses de ordem privada, focados no mercado e na propriedade privada. Ao mesmo tempo, o interesse pode ser de ordem pública, concentrado na noção de sociobiodiversidade e insuscetível de apropriação privada (CAVEDON, 2007).

A utilização dos recursos encontra-se sujeita a projetos de gestão distintos, cabendo a cada sociedade determinar a configuração do seu modo de apropriação e exploração dos bens naturais, que deverá ocorrer levando-se em consideração a finitude dos recursos. Nesse sentido, a questão ambiental é intrinsecamente conflitiva (ACSERALD, 2014).

Os conflitos socioambientais estão diretamente relacionados aos “modos de apropriação do mundo material”, acerca dos quais Henri Acserald (2014, p. 23) esclarece:

**Os modos sociais de apropriação do mundo material, dimensão integrante dos chamados “modelos de desenvolvimento”, articulam, portanto, formas técnicas, definidas por sua espacialidade e temporalidade, formas sociais, que exprimem os padrões de desigualdade de poder sobre os recursos ambientais, e formas culturais que encerram os valores e racionalidades que orientam as práticas sócio-técnicas.** Tais modelos caracterizam-se pela vigência de determinados “acordos simbióticos” entre práticas espaciais no interior dos quais cada protagonista afigura-se interessado em um certo tipo de “sucesso” do outro, definido segundo suas próprias razões [...] (grifos nossos)

Nesse diapasão, a apropriação material e simbólica dos recursos naturais apontada acima configura as dimensões nas quais os conflitos ambientais são travados, tendo em vista, principalmente a distribuição desigual do poder. No espaço da apropriação material “desenvolvem-se as lutas sociais, econômicas e políticas pela apropriação dos diferentes tipos de capital, pela mudança ou conservação da estrutura de distribuição de poder”. No espaço simbólico as lutas possuem um caráter ideológico, em que se discutem “as categorias que legitimam ou deslegitimam a distribuição de poder sobre os distintos tipos de capital” (ACSERALD, 2014, p. 23).

Tanto o aspecto material como o simbólico influenciam sobremaneira na distribuição de legitimidade, na medida em que determinam as formas de dominação dos territórios, definindo as práticas de apropriação do mundo material, bem como o discurso legitimador dessa ação.

A esse respeito, Henri Lefebvre (2001) trata da noção do “direito à cidade”, em obra intitulada com esse mesmo nome, no qual apresenta que, ao longo da evolução histórica das cidades, o homem foi construindo suas necessidades dentro do espaço urbano, constituindo-se, desse modo, como verdadeiro “direito à

vida urbana”. Além disso, Lefebvre vai além ao conceituar o direito à cidade na obra acima referida ao aduzir (2001, p.134):

O direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade.

Nesse diapasão, pode-se compreender que o direito à cidade, além de ser uma manifestação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado sob a perspectiva socioambientalista encontrada no Texto Maior, possui também desdobramentos próprios e extensões de direitos que derivam das relações travadas no espaço urbano.

Desde os primórdios do processo de urbanização as cidades ficaram subordinadas ao crescimento industrial, não possuindo um objetivo e finalidade próprios (LEFEBVRE, 2001). Essa forma de apropriação do espaço urbano deu origem à situação conflituosa hoje existente nas cidades, principalmente nos países em que a urbanização ocorreu de maneira tão acelerada como no Brasil.

Dessa maneira, os problemas ambientais são, antes de tudo, construídos socialmente, a partir de fatores contextuais próprios da realidade brasileira. Nesse sentido, a análise da problemática ambiental encontra-se completamente associada à conjuntura social do país. Os mecanismos jurídicos só serão eficazes quando levarem em consideração o cenário como um todo, principalmente porque os bens ambientais transcendem a intersubjetividade e possuem natureza difusa.

A abordagem das questões sociais, como o elevado déficit habitacional e as conseqüentes e crescentes ocupações informais no país, precisa ser levada em consideração na análise da problemática ambiental, bem como a percepção desses elementos à luz da justiça ambiental.

A compreensão desses fatores estruturais denuncia a realidade de exclusão social a que estão sujeitos milhões de cidadãos. A manifestação mais concreta da exclusão social é justamente a segregação espacial e ambiental, configurando pontos de concentração de pobreza (MARICATO, 2001).

Resta evidente, portanto, que a própria segregação ambiental gera a situação de exclusão social que deixa em situação de vulnerabilidade habitacional diversas populações, as quais acabam ocupando áreas consideradas ilegais,

geralmente por serem ambientalmente protegidas. Trata-se, dessa maneira, de um pernicioso círculo vicioso que necessita ser detalhadamente examinado para que se alcance a aplicabilidade e eficácia do direito socioambiental.

O ponto crucial para a compreensão dos conflitos ambientais na realidade nacional é a percepção da conjuntura social que influencia na majoração dessa problemática, destacando-se a incapacidade do mercado imobiliário urbano de atender os diversos segmentos da sociedade, tendo como consequência principal o aumento do déficit habitacional e, em consequência, das ocupações informais, elementos que necessitam ser analisados separadamente.

### 3.2.2 O Déficit Habitacional e as ocupações informais no Brasil

A segregação ambiental é uma das principais expressões da exclusão social e parte ativa dela, consoante já explicitado anteriormente. Em relação à temática, Ermínia Maricato (2001, p. 217) ensina:

[...] **À dificuldade de acesso aos serviços e infra-estrutura urbanos**(transporte precário, saneamento deficiente, drenagem inexistente, dificuldade de abastecimento, difícil acesso aos serviços de saúde, educação e creches, maior exposição à ocorrência de enchentes e desmoronamentos etc.) **somam-se menos oportunidades de emprego** (particularmente do emprego formal), **menos oportunidades de profissionalização, maior exposição à violência** (marginal ou policial), **discriminação racial, discriminação contra mulheres e crianças, difícil acesso à justiça oficial, difícil acesso ao lazer**. A lista é interminável.  
(grifos nossos)

Delimitar a exclusão social é impossível, tendo em vista que não é possível diferenciar com clareza um cidadão “excluído” de um “incluído”. No entanto, existem determinados indicadores que caracterizam esse processo, tais como: informalidade, irregularidade, ilegalidade, pobreza, baixa escolaridade, oficioso, raça, sexo, origem e, principalmente a ausência da cidadania (MARICATO, 2001).

A exclusão social tem uma evidência ainda maior nas regiões metropolitanas, tendo em vista que grande parte da população brasileira é excluída do mercado imobiliário privado, determinando um ambiente urbano assinalado por áreas rejeitadas onde a população pobre trabalhadora vai se instalar (MARICATO, 2001).



Para ilustrar a questão, segundo nota técnica emitida IPEA (2013) baseada na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD-2012), no Brasil, há uma carência de 5.244.525 milhões de domicílios, dos quais 85% estão localizados nas áreas urbanas.

São consideradas condições de habitação inadequadas: a - aquelas que precisam ser inteiramente repostas, porque foram feitas com material precário, como as favelas; b - os casos em que mais de uma família mora na mesma casa, a coabitação; c - o adensamento excessivo, quando mais de três pessoas dividem o mesmo quarto; d - o ônus excessivo de aluguel, em que uma família compromete mais de 30% da renda com aluguel (SANTANA, ?)

Ainda segundo a referida nota técnica emitida pelo IPEA (2013), A maior concentração de pessoas residindo em favelas, em termos absolutos, é na região sudeste, contraditoriamente a mais rica. Apenas em São Paulo (capital) estima-se que sejam 1,12 milhões de pessoas nessas condições.

Em face dos dados acima aludidos, é possível inferir que o cenário urbano é o maior concentrador dos conflitos habitacionais responsáveis por pressionar a população mais pobre para as áreas esquecidas das cidades, incluindo-se as áreas ambientalmente frágeis. Nesse sentido, é essencial a delimitação mais específica do conceito de paisagem urbana.

### 3.2.3 O patrimônio artificial: a paisagem urbana

O patrimônio ambiental artificial concentra-se, principalmente, nas cidades. Por sua vez, as cidades são, conforme demonstrado no tópico anterior, os locais com os maiores índices de déficit habitacional e configuram expressão primordial dos processos de segregação ambiental e falta de democratização no uso dos recursos naturais.

Os espaços urbanos consistem na manifestação mais característica daquilo que se convencionou denominar de meio ambiente artificial, na medida em que são construídos socialmente, através de processos culturais humanos, estando sujeitos, portanto, a interesses contraditórios e conflitos envolvendo a utilização tanto do patrimônio natural como do artificial.

A fruição dos elementos artificial está diretamente ligada à disponibilidade dos recursos naturais. Dessa maneira, verifica-se mais uma vez que

a interação das sociedades humanas com os elementos naturais deve ser sempre considerada na análise das questões ambientais.

Além disso, há que se considerar que o ambiente artificial ocupa espaços cada vez maiores, alterando substancialmente a fisionomia dos territórios. Dessa forma, o meio ambiente artificial é considerado, também, como patrimônio ambiental da coletividade (MILARÉ, 2014).

A paisagem urbana, formadas por fachadas arquitetônicas e logradouros públicos, é bem de uso comum do povo, da mesma forma que o meio ambiente em geral. Tal como ocorre com o patrimônio natural, o artificial é de responsabilidade solidária do Poder Público e da coletividade (MILARÉ, 2014).

Seguindo esse mesmo raciocínio, as cidades são, também, patrimônio da coletividade, independentemente dos diversos títulos de propriedade privada que nelas existem (MILARÉ, 2014). Há que se considerar, ainda, o verdadeiro fenômeno de concentração de atividades nas cidades, fato que, diante do crescimento exacerbado das cidades ocasiona problemas estruturais decorrentes da densidade demográfica excessiva (PINTO, 2011).

A alta densidade demográfica das cidades associada à ausência de políticas públicas estatais dão ensejo a um mercado imobiliário urbano excludente, que não consegue abarcar, principalmente, os segmentos mais pobres, os quais acabam ocupando áreas consideradas impróprias ou ilegais.

Tal situação é ocasionada, primordialmente, pela omissão histórica do Estado brasileiro em promover políticas públicas objetivando a gestão democrática do solo urbano, conforme será possível visualizar de forma mais minuciosa no tópico a seguir.

#### 3.2.4 A atuação do Estado brasileiro no processo de ocupação do solo urbano

A ocupação do solo urbano é, notadamente, marcada por situações de precariedade e irregularidade, o que aumenta a insegurança jurídica (da posse) dos moradores e dificulta o acesso aos instrumentos e serviços públicos. Essa realidade foi forjada por fatores históricos, políticos e econômicos, particularmente pelo abrupto processo de urbanização.

A esse respeito, cumpre ressaltar que a urbanização rápida foi, certamente, um dos maiores fenômenos globais do século XX. Mesmo com o

declínio da industrialização tradicional, a qual demanda urbanização, durante o início do século XXI, a vida nas cidades continua sendo o centro da economia pós-moderna (FERNANDES, 2006).

No que diz respeito à urbanização na América Latina, Edésio Fernandes preleciona:

Como resultado desse processo de urbanização rápida ao longo de poucas décadas, **a América Latina é hoje a região mais urbanizada do mundo em desenvolvimento, com 75% da população vivendo em cidades.** Em que pesem as muitas diferenças existentes entre os processos de crescimento urbano verificados nos diversos países da região, **de modo geral a urbanização tem gerado processos renovados de exclusão social, crise habitacional, segregação espacial, violência urbana e degradação ambiental.**  
(grifos nossos)

Nessa mesma linha, a urbanização no Brasil ocorreu de forma bastante rápida e, assim como no restante do mundo em desenvolvimento, tem se caracterizado desde seus primórdios pela exclusão social e segregação espacial. Os impactos socioambientais desse processo são inegáveis e suas consequências têm sido comparadas àquelas resultantes de desastres naturais (FERNANDES, 2006).

Diante desse contexto, depreende-se que, em virtude das características estruturais apresentadas, a ocupação do espaço, especialmente do urbano, tem sido assinalado, cada vez mais, pela informalidade, o que acentua a exclusão social e marginalização de grupos sociais de baixo poder aquisitivo.

Tal conjuntura demonstra uma discriminação urbano-espacial que estabeleceu uma segregação urbana: de um lado existem áreas formadas por empreendimentos vultosos, de grande infraestrutura, que caracteriza a cidade formal; de outro, vastas regiões que se caracterizam por aglomerados de pessoas, ou seja, a cidade informal, marcada pelas favelas (RODRIGUES, 2012).

A cidade informal, negligenciada pelo Estado e pela sociedade civil, tem sido um espaço controlado pelas organizações criminosas, servindo de reduto e quartel de comando de suas operações criminosas, fato que sedimenta ainda mais a existência de uma cidade legal e uma informal (RODRIGUES, 2012).

Nesses casos, em geral, é incontestável que o Estado brasileiro adotou uma postura extremamente tolerante em relação às ocupações informais, o que se torna bastante significativo diante do fluxo migratório para as cidades, que começou a partir do século XX e se intensificou no início do século XXI. A consequência disso

foi que grande parte da população se instalou ilegalmente no espaço urbano, em virtude de não ter acesso ao mercado imobiliário privado nem ter sido atendida pelas políticas públicas de habitação (MARICATO, 2011).

Acerca da tolerância do poder público nos processos de ocupações ilegais, Ermínia Maricato (2011, p. 224) assevera:

**A maior tolerância e condescendência em relação à produção ilegal do espaço urbano vem dos governos municipais, aos quais cabe a maior parte da competência constitucional de controlar a ocupação do solo.** A lógica concentradora da gestão pública urbana não admite a incorporação ao orçamento público da imensa massa, moradora da cidade ilegal, que reivindica serviços públicos. Seu desconhecimento se impõe, com exceção de ações pontuais definidas em barganhas políticas ou em período pré-eleitorais. Essa situação constitui, portanto, uma inesgotável fonte para o clientelismo político.  
(grifos nossos)

No que diz respeito à competência dos municípios referida pela autora, a Constituição Federal (1988) assim determina:

Art. 30. Compete aos Municípios:  
**VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;**  
(grifos nossos)

No entanto, apesar da referida previsão constitucional, por muitos anos, a falta de sistematização infralegal de caráter urbanístico concorreu para as ocupações desordenadas nas cidades, especialmente nos centros metropolitanos (MUKAI, 2007).

Nesse sentido, a regulamentação da política urbana brasileira teve como marco o advento da Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, também denominada Estatuto da Cidade. A partir de então, conferiu-se eficácia jurídica ao capítulo da Política Urbana da Constituição Federal, especialmente aos artigos 182 e 183<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Art. 182 CF - A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

A ordem jurídico-urbanística brasileira é modificada radicalmente a partir da promulgação do Estatuto da Cidade, principalmente se comparada àquela vigente na doutrina civilista do século XX. O direito à propriedade não mais é considerado absoluto, passando a ser centrado na função social da propriedade e no papel gestor do poder público no planejamento do uso do solo urbano (ALFONSIN, 2006).

Em virtude dessa mudança significativa trazida pelo Estatuto da Cidade no que se refere aos instrumentos de regulamentação do espaço urbano, faz-se necessária uma análise mais aprofundada acerca desse importante instrumento jurídico-urbanístico.

#### 3.2.4.1 O Estatuto da Cidade

O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) foi a primeira lei federal com objetivo específico de regulamentar as normas constitucionais referentes à Política Urbana, tendo como diretriz geral o planejamento urbano. Além disso, o plano diretor passa a ser tratado como tema central, ao contrário das legislações anteriores, em que era mencionado de maneira periférica (PINTO, 2011).

Salienta-se que o processo legislativo que deu origem ao Estatuto da Cidade levou mais de dez anos para ser aprovado, tendo como consequência o fato de que as diretrizes e instrumentos urbanos terem sido regulamentados com base nas experiências de política urbana da década de 90. No entanto, não se trata de

---

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183 CF - Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

legislação desatualizada, mas sim de lei madura, que foi pensada ao longo dos anos para orientar o processo de reforma urbana no país (SAULE JÚNIOR, 2001).

Esse diploma legal contém diretrizes gerais de obediência obrigatória a todos os entes públicos (União, Estados e Municípios) e sociedade civil. Comporta, também, normas de interesse social, regulamentadoras da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental.

Acerca das modificações trazidas pelo Estatuto à ordem jurídico-urbanística Raquel Rolnik (2001, p.5) aduz:

As inovações contidas no Estatuto situam-se em três campos: um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir - mais do que normatizar - as formas de uso ocupação do solo; uma nova estratégia de gestão que incorpora a idéia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade e a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal.

Nesse sentido, o Estatuto configura importante instrumento de política urbana aplicada na prática no país, permitindo a participação dos cidadãos nos processos decisórios, através de audiências públicas, plebiscitos, referendos e obrigatoriedade de implantação de orçamentos participativos (ROLNIK, 2001).

Frisa-se que um dos aspectos mais relevantes da referida Lei é o fato de configurar instrumento concretizador do plano diretor nos Municípios, em conformidade, portanto, com o que dispõe o § 4º, do art. 182, da Constituição da República. Ademais, o plano diretor passou a ser obrigatório para os municípios com mais de vinte mil habitantes, de acordo com o que preleciona o artigo 41 da mesma legislação.

Dessa maneira, o objetivo primordial do Estatuto da Cidade é viabilizar a reforma urbana das cidades brasileiras, minorando o quadro de desigualdade social e exclusão da maioria da população urbana, contribuindo para a transformação das cidades brasileiras em espaços mais justos e democráticos (SAULE JÚNIOR, 2001).

O Estatuto da Cidade, portanto, disciplinou acerca da política urbana, tornando-a obrigatória para os Municípios, que, a partir de então, tiveram que incluir, em seus planos diretores, leis de uso, ocupação e parcelamento do solo urbano (MUKAI, 2007). Salienta-se, ainda, o enfoque conferido ao acesso à propriedade

urbana, demonstrando a preocupação do legislador com o tratamento da qualidade do meio ambiente urbano.

Entretanto, os planos diretores elaborados após o Estatuto da Cidade limitaram-se a estabelecer diretrizes, ou seja, possuem caráter não autoaplicável (PINTO, 2011). Nesse diapasão, a concretização de políticas públicas de urbanização acaba encontrando, novamente, entrave dentro das decisões políticas para elaboração de legislações específicas sobre a temática.

A esse respeito, e aqui se tece uma crítica à legislação, salienta-se que o próprio Estatuto foi ambíguo e assistemático ao tratar do plano diretor, tendo em vista que não fez uma distinção clara entre as matérias que devem constar no plano daquelas a serem detalhadas por outros instrumentos urbanísticos (PINTO, 2011).

Em consequência, conforme já amplamente analisado, a ocupação do espaço urbano no Brasil ocorreu de forma bastante caótica, em virtude, principalmente, da negligência estatal, seja do ponto de vista legislativo ou fiscalizatório.

Dessa forma, anomalias urbanas acabam sendo uma constante no cenário urbano, tais como loteamentos clandestinos, favelas, condomínios em áreas rurais e invasões de terras (MUKAI, 2007). Ressaltam-se com ênfase, em virtude do objeto do presente trabalho, as áreas de proteção ambiental como prioritárias para ocupação pela população mais pobre, diante da ausência de fiscalização.

O Estatuto da Cidade estabelece em seu art. 2º inciso XIV a regularização fundiária como uma das diretrizes da política urbana, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, ao determinar:

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:

**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.**

(grifos nossos)

A previsão do instituto da regularização fundiária no Estatuto da Cidade configurou avanço no que diz respeito à ocupação do espaço urbano, o qual, por diversas questões sócio-político-econômicas ao longo da história brasileira, se deu

de forma completamente desordenada. A negligência estatal ao longo de muitos anos torna essencial a utilização desse instrumento, como expressão da justiça ambiental, ideia que será examinada em seguida.

### **3.3 Regularização fundiária dos assentamentos informais sob o prisma da Justiça Ambiental**

A regularização fundiária dos assentamentos informais configura materialização de direito coletivo que já possui previsão tanto na Constituição Federal como no Estatuto da Cidade, conforme já demonstrado ao longo do presente trabalho. Nesse sentido, a regularização fundiária, dentro do novo paradigma jurídico-urbanístico, não constitui mera ação discricionária do poder público, mas sim direito subjetivo do ocupante, nas condições especificadas na lei, mesmo que esteja em desacordo com a vontade do poder público (FERNANDES, 2006).

O viés observado no instrumento jurídico supramencionado é o da justiça ambiental, movimento que atua com enfoque na distribuição equitativa de riscos, custos e benefícios ambientais, objetivando a democratização dos processos decisórios (CAVEDON, 2007). Tal paradigma amolda-se com perfeição à conjuntura atual, em que grupos socioeconomicamente frágeis arcam com uma parcela desproporcional dos custos ambientais.

O movimento da Justiça ambiental surgiu nos Estados Unidos na década de 80 como forma de denúncia à apropriação socioterritorial desigual que acaba provocando um desnível nas condições sociais de exercício de direitos. A expansão do conceito de justiça ambiental para o Brasil se deu a partir dos anos 90, tendo fortalecido a luta pelos direitos socioambientais no país (ACSERALD, 2010).

Henri Acserald (2010, p. 108) acerca da justiça ambiental ensina:

**A noção de “justiça ambiental” exprime um movimento de resignificação da questão ambiental.** Ela resulta de uma apropriação singular da temática do meio ambiente por dinâmicas sociopolíticas tradicionalmente envolvidas com a construção da justiça social. **Esse processo de resignificação está associado a uma reconstituição das arenas onde se dão os embates sociais pela construção de futuros possíveis. E nessas arenas, a questão ambiental se mostra cada vez mais central e vista crescentemente como entrelaçada às tradicionais questões do emprego e da renda.**

(grifos nossos)



Em vista disso, pode-se depreender que a noção de justiça ambiental demonstra a realidade em que a exposição social ao risco se dá de forma desigual e a acumulação de riqueza se realiza também através da penalização ambiental dos mais pobres. O funcionamento do mercado influencia de maneira decisiva na operacionalização dessa lógica, na medida em que condensa a realização de práticas danosas em áreas desvalorizadas (ACSERALD, 2010).

A justiça ambiental emerge, portanto, frente a essa conjuntura como fruto da criatividade estratégica dos movimentos sociais na tentativa de alterar a configuração das forças sociais envolvidas e produzir mudanças significativas no aparelho estatal regulatório responsável pela proteção ambiental (ACSERALD, 2010).

Nesse sentido, as lutas por justiça ambiental combinam a defesa de uma diversidade de direitos, tais quais os das comunidades tradicionais, a busca pela proteção ambiental equitativa contra o processo de segregação territorial, a defesa do acesso equânime aos recursos ambientais, além da defesa dos interesses das gerações futuras (ACSERALD, 2010).

A proteção ambiental à luz da justiça ambiental é, portanto, luta social da maioria, e não da minoria, como se tenta muitas vezes levar a crer, tendo em vista que visa amenizar problemas comuns à grande parte dos cidadãos, que seriam beneficiados pela construção de um espaço mais democrático.

Existe uma cruel relação, conforme já exaustivamente demonstrado, entre a degradação ambiental e a injustiça social, em que se verifica a exclusão crônica dos grupos já fragilizados dos processos decisórios relacionados às questões ambientais.

Nesse diapasão, a exclusão social possui um escopo ainda maior, na medida em que se desdobra, também, em exclusão ambiental. A exclusão ambiental configura a impossibilidade de participar dos processos decisórios acerca das questões ambientais, bem como de ter acesso aos benefícios advindos dessas decisões (CAVEDON).

Portanto, resta demonstrado, de maneira incisiva, que a abordagem dos conflitos ambientais deve levar em consideração a exclusão socioambiental, as diferenças da distribuição de poder nos processos decisórios e a fragilidade de

determinados grupos que acabam sendo subjugados aos maiores custos ambientais.

Nesse contexto, a regularização fundiária dos assentamentos informais é um importante instrumento de política urbana e expressão da justiça ambiental e do paradigma do socioambientalismo, na medida em que visa o resgate dos direitos das populações ocupantes de áreas irregulares e degradadas.

A regularização, como forma de reconhecimento judicial de direitos de posse e propriedade para ocupantes informais, é uma forma de democratização da gestão do espaço urbano, considerando-se a omissão do Estado ao longo de todo o processo de organização e ocupação das cidades.

Diante de todo o exposto, é possível depreender que o instituto da regularização encontra-se em conformidade com os parâmetros da justiça ambiental e com o novo paradigma do socioambientalismo. Além disso, está em consonância com a ideia de preservação ambiental e com o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme se demonstrará na análise mais detalhada acerca desse relevante instrumento jurídico.

#### **4 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE URBANA COMO EXPRESSÃO DO NOVO PARADIGMA DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL**

A regularização fundiária não consiste unicamente em um mero instrumento urbanístico de atuação estatal, mas sim na utilização de inúmeras iniciativas governamentais com o objetivo de promover a regularização de áreas ocupadas irregularmente, visando conferir maior segurança aos possuidores de boa fé. Além disso, fomenta-se a sustentabilidade das cidades através da implementação de padrões aceitáveis de urbanização (MEIRELLES, 2005).

O fundamento primordial da regularização fundiária é a própria Constituição Federal de 1988, ao elencar, dentre os princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), que dispõe, ainda, acerca do direito à moradia como direito social (art. 6º)<sup>3</sup>.

A regularização fundiária é uma expressão desse direito social fundamental, constituindo política pública estatal permanente, obrigando o Poder Público a desenvolver políticas públicas que lhe confirmem real eficácia, constituindo, portanto, verdadeira obrigação positiva por parte do Estado. Aos Municípios, especificamente, a Constituição<sup>4</sup> conferiu a promoção do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

O marco jurídico infraconstitucional da regularização fundiária foi a Lei nº 10.257/2001, o chamado Estatuto da Cidade, já previamente discutido, que trouxe a expressa previsão de regularização da propriedade urbana em face da realidade social. Destaca-se, aqui, que o tratamento específico da regularização no contexto urbano coaduna-se com o enfoque aqui conferido, qual seja, a análise do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado sob o viés do socioambientalismo, na perspectiva das cidades, primordialmente no que diz respeito às ocupações em áreas de preservação permanente urbanas.

---

<sup>3</sup> Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, 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. (EC nº 26/2000) (grifos nossos).

<sup>4</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

Acerca das áreas de preservação permanente, salienta-se que estas foram previstas desde o Código Florestal de 1965, como espaços dedicados a preservação dos recursos hídricos, a estabilidade geológica e a biodiversidade, constituindo espaços sem previsão de uso e ocupação pelo homem (CHAER, 2007).

No entanto, o conceito de área de preservação permanente como hoje é conhecido só foi alcançado com a promulgação da Medida Provisória nº 2.166-67 de 24 de agosto de 2001, que trouxe alterações significativas ao Código Florestal, prevendo as funções ecológicas e ambientais de uma área de preservação permanente<sup>5</sup>.

Mesmo com as previsões legais acima reputadas, a questão envolvendo as áreas de preservação permanente foi sendo agravada no decorrer do tempo, em virtude, principalmente, das ocupações informais, ocasionadas pelo crescimento desordenado das cidades, o que já foi objeto de debate extensivo no presente trabalho.

Nesse sentido, as ocupações ilegais em área de preservação permanente urbana, bem como a possibilidade de regularização jurídica da posse das populações que nelas se instalaram, passaram a ser objeto de regulamentação de outros diplomas legais, dentre os quais o Novo Código Florestal (2012) e a Lei nº 11.977/2009, além de outros instrumentos de caráter normativo, como a Resolução

---

<sup>5</sup> No que diz respeito às áreas de preservação permanente o artigo 1º do Código Florestal de 1965 passou a ter a seguinte redação:

§ 2º Para os efeitos deste Código, entende-se por:

II - área de preservação permanente: área protegida nos termos dos arts. 2º e 3º desta Lei, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas;

III - Reserva Legal: área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas;

IV - 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; e

c) demais obras, planos, atividades ou projetos previstos em resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA;

V - 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, conforme resolução do CONAMA;

b) as atividades de manejo agroflorestal sustentável praticadas na pequena propriedade ou posse rural familiar, que não descaracterizem a cobertura vegetal e não prejudiquem a função ambiental da área; e

c) demais obras, planos, atividades ou projetos definidos em resolução do CONAMA;

nº 369/2006 do CONAMA. Acerca da Resolução, contudo, cumpre destacar que existem discussões doutrinárias acerca da possível revogação integral após a promulgação do Novo Código, as quais serão travadas em momento oportuno.

A Lei nº 12.651/2012, o Novo Código Florestal, é a legislação mais abrangente no que diz respeito à temática, além de possuir uma visão mais integrada dos aspectos ecológicos com os socioeconômicos, em relação ao Código anterior (MILARÉ, 2014). Cumpre ressaltar que as previsões trazidas pelo Novo Código Florestal devem ser estar aliadas àquelas previstas no Estatuto da Cidade e nos planos diretores das cidades. Nesse diapasão, faz-se necessária uma abordagem mais detalhada acerca dessa legislação inovadora.

#### **4.1 A previsão no novo Código Florestal (Lei 12.651/2012)**

O novo Código Florestal (Lei 12.651/2012) assim define área de preservação permanente:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei entende-se por:  
II – Área de Preservação Permanente – APP: 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.

O referido dispositivo acentua a intenção do legislador de que a proteção é efetivada dentro dos parâmetros territoriais delimitados em lei, ou seja, para caracterização da área de preservação permanente basta que o espaço físico esteja nos limites indicados pela lei (MILARÉ, 2014). No artigo 4º do Código de 2012, o legislador aponta as áreas de preservação permanente instituídas por lei e, posteriormente, no artigo 6º aduz acerca das APPs instituídas por ato do poder público, mais precisamente pelo Chefe do Poder Executivo.

No que diz respeito à possibilidade de regularização fundiária em áreas de preservação permanente, o Código Florestal dispõe que: “a intervenção ou 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” (art. 8º).

A própria legislação define o que vem a ser utilidade pública, interesse social e baixo impacto ambiental, no art. 3º, VIII (utilidade pública), IX (interesse social). e X (baixo impacto ambiental). O inciso IX trata especificamente da regularização fundiária em área de preservação permanente urbana em virtude de assentamentos informais, ao aduzir:

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

IX – interesse social:

d) **a regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por populações de baixa renda em áreas urbanas consolidadas, observadas as condições estabelecidas na Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009;**

(grifos nossos)

Nesse sentido, depreende-se que o novo Código Florestal trouxe a previsão expressa de área de preservação permanente em zona urbana, ao contrário do Código de 1965, que não fazia distinção entre áreas urbanas e rurais (MILARÉ, 2014).

Além disso, o dispositivo acima exposto traz expressamente a menção da Lei 11.977/2009, como instrumento legal a regulamentar as condições para o processo de regularização fundiária de assentamentos informais. Necessário se faz, portanto, uma análise aprofundada acerca dessa legislação.

#### **4.2 A regularização fundiária em área de preservação permanente urbana na Lei 11.977/2009.**

A Lei 11.977/2009 dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. O Capítulo III da Lei é o primeiro marco jurídico de caráter nacional a dispor sobre a regularização fundiária em áreas urbanas de maneira abrangente.

A regularização fundiária prevista pela Lei aplica-se a assentamentos irregulares, os quais consistem em ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, predominantemente utilizadas para fins de moradia (art. 47, inciso VI, Lei 11.977/2009).

É importante salientar que Estatuto da Cidade também prevê, a esse respeito, a possibilidade de usucapião coletiva de áreas urbanas com mais de 250 m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados), ocupadas por cinco anos ininterruptos por população de baixa renda, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor e desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel rural ou urbano (art. 10 da Lei n. 10.257/2001).

As irregularidades dos assentamentos são, geralmente, de duas ordens: irregularidade dominial, quando o possuidor ocupa uma terra pública ou privada, sem qualquer título que lhe dê garantia jurídica sobre essa posse; e urbanística e ambiental, quando o parcelamento não está de acordo com a legislação urbanística e ambiental e não foi devidamente licenciado (CHAER, 2007).

A abrangência e aplicação da regularização fundiária, prevista no art. 47, VI, da Lei, perpassa pelo enfrentamento das questões referentes às irregularidades, a partir de uma análise em cada caso concreto. A função desse dispositivo é garantir a efetiva integração à cidade, através de medidas aptas a buscar a inserção plena das pessoas à cidade, principalmente quando se tratar de assentamentos de populações de baixa renda, caso em que se torna necessário, também, a execução de medidas de caráter social.

Nesse sentido, para que o espaço urbano venha realmente se integrar à cidade, a regularização fundiária deverá observar os aspectos urbanísticos, o tamanho dos lotes, a alocação de casas em condições precárias ou situadas em locais de risco e as questões sociais e ambientais que envolvem toda a população.

Além disso, é imprescindível a regularização jurídica das áreas a fim de que se dê segurança aos moradores, tendo em vista que, na maioria das vezes, estes não têm título de propriedade, não podem acessar linhas de crédito para realizar melhorias em sua moradia e, muitas vezes, não possuem acesso a serviços básicos como água, energia elétrica e saneamento básico (MUKAI, 2007).

Regularizar tais áreas traz segurança e dignidade aos moradores, gera riqueza à comunidade e permite a correta gestão do espaço urbano, pois insere estas áreas nos cadastros municipais.

Vale ressaltar, no entanto, que a irregularidade não se restringe aos assentamentos populares, existindo também bairros e loteamentos formados por população de média e alta renda que se encontram em tal situação. No caso dos assentamentos populares, os moradores foram, na maioria das vezes, obrigados a

viver em um bairro irregular por falta de alternativa legal de moradia. No demais, geralmente há a opção de construir casas, loteamentos e condomínios irregulares (CHAER, 2007). Para que se tenha um ordenamento legal que compreenda toda a cidade e abarque essas situações, a Lei nº 11.977/2009 definiu dois tipos básicos de regularização fundiária (art. 47, incisos VII e VIII):

A regularização fundiária de interesse social é aplicável a assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda em que a garantia do direito constitucional à moradia justifica que se apliquem instrumentos, procedimentos e requisitos técnicos especiais.

Por sua vez, a regularização fundiária de interesse específico é aplicável a assentamentos irregulares não enquadrados como de interesse social. Nesses assentamentos não se podem utilizar as condições especiais previstas para a regularização fundiária de interesse social.

A regularização fundiária de interesse social merece aqui atenção especial, tendo em vista que se encontra em conformidade com o paradigma do socioambientalismo, objetivando uma ocupação mais democrática do solo urbano, através da participação das camadas historicamente excluídas dos processos decisórios de gestão das cidades. A previsão desse importante instituto está no artigo 54, § 1º, da Lei 11.977/2009 e merece destaque na análise a seguir.

4.2.1 O artigo 54, § 1º, da Lei nº 11.977/2009: regularização fundiária de interesse social em áreas de preservação permanente (APP).

O artigo 54, § 1º, da Lei 11.977/2009, alteração trazida pela Lei 12.424/2011, dispõe que o Município poderá, por decisão motivada, admitir a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente, ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada<sup>6</sup>, desde que estudo técnico comprove que esta intervenção implica a melhoria das

---

<sup>6</sup> Área urbana consolidada é parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare, malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: drenagem de águas pluviais urbanas; esgotamento sanitário; abastecimento de água potável; distribuição de energia elétrica; limpeza urbana; coleta e manejo de resíduos sólidos (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010) .



condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior. Eis o teor do dispositivo:

Art. 54. O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público.

**§ 1º O Município poderá, por decisão motivada, admitir a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente, ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada, desde que estudo técnico comprove que esta intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior.**

(grifos nossos)

Nesse diapasão, resta demonstrado que já existe previsão legal expressa em nosso ordenamento jurídico da regularização fundiária em área de preservação permanente urbana, de interesse social, desde que estejam presentes os requisitos do artigo 54, § 1º, da Lei 11.977/2009.

O referido dispositivo possui o escopo de atenuar as situações de precariedade e irregularidade de inúmeros moradores de assentamentos informais, que se instalaram, especialmente, em áreas de preservação permanente, em virtude dos processos de exclusão urbana já anteriormente referidos.

Apesar de ser um dispositivo com finalidade de democratizar a ocupação do solo urbano, possuindo, portanto, o caráter de justiça social e ambiental, o artigo 54, § 1º, da Lei 11.977/2009 ainda não alcançou a aplicabilidade prática necessária a regularizar os assentamentos informais que preenchem os requisitos nele contidos (CHAER, 2007).

O artigo 54, § 1º, da Lei 11.977/2009 é constitucional possui passou por um processo legislativo válido e não sofreu posterior revogação pelo controle de constitucionalidade (BONAVIDES, 2004). Além disso, cumpre ressaltar que, mediante ampla pesquisa nos bancos de dados dos tribunais brasileiros, não foi encontrada jurisprudência específica tratando do dispositivo, demonstrando, mais uma vez, que este carece de eficácia<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> A pesquisa foi realizada junto aos portais virtuais dos principais através: a – do portal da Justiça Federal (<http://columbo2.cjf.jus.br/juris/unificada/>) com acesso às jurisprudências do STF, STJ, TRFs, TNU, TRU e TR; b - TJSP (<http://www.tjsp.jus.br/>) e TJRJ (<http://www.tjrj.jus.br/>) e c – site de pesquisas jurisprudenciais “JusBrasil” (<http://www.jusbrasil.com.br/busca?q=jurisprudencia>).

Na pesquisa jurisprudencial, acerca da temática, foi encontrada uma única jurisprudência junto ao Tribunal Estadual de Santa Catarina (TJSC) <sup>8</sup> que trata da regularização fundiária em área de preservação permanente, sem fundamentação específica na Lei federal nº 11.977/2009, mas sim na lei municipal de Florianópolis de número 373/2010. No caso em questão, o entendimento do tribunal revoga a imposição de multa pelo fato de o imóvel encontrar-se em área de preservação permanente, em virtude da possibilidade de regularização do bem, *in litteris*:

**APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME NECESSÁRIO. PRETENDIDA ANULAÇÃO DE MULTA APLICADA EM VIRTUDE DE EDIFICAÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. ENTORNO DAS DUNAS DOS INGLESES. IMÓVEL INSERIDO EM ÁREA URBANA INEQUIVOCADAMENTE CONSOLIDADA E RECATEGORIZADO COMO ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL PELA LEI MUNICIPAL N. 373/10. NORMA QUE AUTORIZA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA LOCALIDADE. POSSIBILIDADE DE CANCELAMENTO DA MULTA. EXPEDIÇÃO DE ALVARÁ DE CONSTRUÇÃO, RESPEITADOS OS REQUISITOS LEGAIS.**

**Não há como ser mantida a imposição de multa pelo fato de o imóvel estar em APP, visto que, em razão da Lei Complementar Municipal n. 373/10, a residência do autor passou a ser inserida em zona especial de interesse social, condição que afasta a incidência do Código Florestal e implica na possibilidade de regularização do bem;** lembrando, contudo, que a expedição de autorização para edificação dependerá dos demais requisitos legais porventura exigíveis. **HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. IMPOSSIBILIDADE DE REDUÇÃO. FIXADOS CONFORME OS CRITÉRIOS DO ART. 20, §§ 3º E 4º, DO CPC.** Vencida a Fazenda Pública, os honorários advocatícios deverão ser fixados, em apreciação equitativa, nos moldes do art. 20, § 4º, do CPC, levando em conta grau de zelo do respectivo profissional, o lugar de prestação do serviço, a natureza e a importância da causa, bem como o trabalho realizado pelo advogado e o tempo exigido para o seu serviço. **CUSTAS. FLORAM. ISENÇÃO PREVISTA NOS TERMOS DO ART. 35, H, DA LCE 156/97.** O art. 35, alínea "h", da LCE 156/97 dispõe que: "são isentos de custas e emolumentos: o processo em geral, no qual tenha sido vencida a Fazenda do Estado e dos municípios, direta ou por administração autárquica, quanto a ato praticado por servidor remunerado pelos cofres públicos [...]" [Rel. Francisco Oliveira Neto. Segunda Câmara de Direito Público. Julgado em 24/09/2013].  
(grifos nossos)

Percebe-se, nesse sentido, que o único tribunal a tratar da questão da regularização fundiária em área de preservação permanente o fez através da perspectiva do socioambientalismo, assinalada neste trabalho, haja vista as

<sup>8</sup> A pesquisa foi realizada junto ao portal virtual do TJSC: <http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/busca.do>, onde também pode ser encontrado o inteiro teor do julgado.

características do caso concreto apontarem para a utilização da legislação municipal vigente em favor da parte hipossuficiente.

Além dos instrumentos legais já assinalados, é importante fazer menção, também, à Resolução nº 369/2006 do CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente), ato normativo, de caráter infralegal, que traz especificações acerca da regularização fundiária em área de preservação permanente.

### 4.3 A resolução nº 369/2006 do CONAMA

A Resolução nº 369/2006 do CONAMA dispõe acerca dos casos excepcionais (utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental) em que é possível a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente.

Art. 1º Esta Resolução define os casos excepcionais em que o órgão ambiental competente pode autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente - APP para a **implantação de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social, ou para a realização de ações consideradas eventuais e de baixo impacto ambiental.**

(grifos nossos)

O art. 2º, II, “c”, desta Resolução estabelece a possibilidade de aplicação da autorização para intervenção ou supressão de vegetação em APP nos casos de “regularização fundiária sustentável de área urbana”, sendo que a Seção IV da Resolução regulamenta o procedimento e estabelece os requisitos para a concessão dessa autorização.

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 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:**

**II – interesse social**

**c) a regularização fundiária sustentável de área urbana;**

(grifos nossos)

A finalidade original dessa Resolução, no entanto, era a de delimitar as hipóteses de utilidade pública, interesse social e baixo impacto ambiental previstas no Código Florestal de 1965. No entanto, com a promulgação do Novo Código Florestal, temos que tais institutos foram exaustivamente conceituados no artigo 3º, VIII, IX e X, conforme já mencionado neste trabalho.

Em vista disso, segundo Edis Milaré (2014), a Res. Conama 369/2006 estaria atualmente revogada, haja vista sua previsão integral na Lei 12.651/2012 (Novo Código Florestal). No entanto, devido à sua importância nas discussões acerca da regularização fundiária em área de preservação permanente, primordialmente nas anteriores à edição do novo Código, faz-se necessária a sua menção na pesquisa.

Nesse sentido, a partir da exposição da legislação geral que regulamenta o direito urbanístico, mais precisamente a regularização fundiária em área de preservação permanente, faz-se necessária uma exposição da realidade local, da cidade de São Luís - MA, no que diz respeito à evolução história dos seus planos diretores e a forma como se deu o processo de urbanização na cidade.

#### **4.4 A regularização fundiária de interesse social no contexto de São Luís/MA.**

No que diz respeito ao instituto da regularização fundiária de interesse social no município de São Luís – MA, observa-se que os Planos Diretores, de maneira geral, não levam em consideração os interesses das classes populares, relegando, portanto, tal instrumento de política urbanística para segundo plano, em conformidade com que aduz Josinaldo Luz (2004. p. 28).

**O Estado planeja a cidade para que as novas atividades produtivas – a exemplo do porto do Itaqui, ALUMAR, CVRD e o Distrito Industrial – sejam articuladas entre si.** A criação da SURCAP e do primeiro Plano Diretor de 1977 obedecem a essa lógica.

No referido Plano Diretor – PD – já estava configurado o processo de segregação urbana que viria a se consolidar nos anos vindouros. **Os interesses das elites e do capital, em contraste com os interesses das classes populares, iriam se impor no plano jurídico, no planejamento e nos gastos de governo.**

(grifos nossos).

A proposta do Plano Diretor de 1977 de São Luís consolidou a segregação urbano-espacial que persiste até os dias atuais. O PD previa a construção de um núcleo residencial destinado para as famílias de melhor poder aquisitivo contrapondo-se à criação de zonas para implantação de projetos industriais e recuperação de áreas destinadas para as classes populares. Grande parte das terras da União disponíveis da cidade foram destinadas para a implantação de projetos industriais, o que contribuiu para a sua valorização e especulação. Portanto, a configuração espacial de São Luís, inserida no PD de 1977, solidificava a segregação social entre as classes, através de instrumentos de gestão e planejamento urbano (LUZ, 2004).

O PD de 1992 manteve a segregação urbano-espacial característica ao longo da história da cidade de São Luís. Seu objetivo era criar condições e instrumentos do espaço urbano que estivessem em sintonia com as às exigências do capital imobiliário e dos interesses econômicos relacionados à questão da implantação dos polos industriais e siderúrgicos no Maranhão (USIMAR). Além disso, nesse período, o município de São Luís promoveu um processo de reestruturação urbano-espacial que potencializavam a vocação turística da cidade e a modernização de certas áreas, principalmente na região das praias, o eixo Calhau-Renascença e o Centro Histórico (LUZ, 2004).

Nesse diapasão, é perceptível que a organização urbanística de São Luís ocorreu sem preocupação com interesses dos segmentos de baixa renda. No ano de 2011, segundo apontou a pesquisa de Alberto Silva (2011, p. 26):

Por sua vez, não obstante as recentes intervenções consorciadas do governo federal com os governos estadual e municipal, voltadas, respectivamente, para a área da margem esquerda do Rio Anil, onde se pretende construir 11 condomínios 27 (3.500 apartamentos de 42 m<sup>2</sup>) para abrigar moradores de palafitas, e para os projetos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que deverão entregar 6.232 casas populares, **o déficit habitacional em São Luís**, segundo informações da Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação (SEMURH), **está em torno de 100 mil unidades habitacionais, afetando, portanto, 10% da população da capital.**

(grifos nossos)

Além disso, estima-se que, da população de pouco mais de um milhão de habitantes da cidade, metade vive atualmente em áreas irregulares, sem propriedade jurídica da terra, em locais que representam risco para suas vidas ou classificadas como de reservas ambientais (BURNETT, 2008).

O Estado do Maranhão, segundo dados do Ipea (2013), é a unidade da federação, proporcionalmente, com o maior déficit habitacional do país, equivalente a 31% do total de residências do estado, cerca de 517 milhões de habitações, sendo a precariedade dos lares o maior problema. Além disso, segundo a mesma pesquisa, o Maranhão possui o maior índice de pessoas dividindo o mesmo cômodo, o maior número de casas de taipa e de palha, bem como o maior índice de habitações sem esgotamento sanitário.

Diante dessa realidade e com o surgimento de novos instrumentos jurídicos de regularização fundiária, foi aprovado o Plano Diretor Participativo de 2006 de São Luís, o qual foi desenvolvido com a participação de diversos setores da sociedade e teve seu fundamento nas diretrizes do Estatuto da Cidade (LUZ, 2004). O PDP de 2006 trouxe como objetivo geral o direito à moradia digna, efetivado através da regularização fundiária, como podemos perceber a partir da ilação dos seguintes dispositivos:

**Art. 3º. Compreendem os objetivos gerais do Plano Diretor do Município de São Luís:**

**I – garantir o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana e rural, através do direito à moradia digna, (...).**

**III – promover a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.**

**Art. 65. O Poder Público Municipal implantará uma política habitacional priorizando o acesso da população de baixa renda e à moradia digna, bem como promoverá a intervenção em assentamentos subnormais, com a persecução dos seguintes objetivos (...).**

**§1º Entende-se por moradia digna aquela que fornece segurança jurídica na posse e no domínio, padrão adequado de habitabilidade, atendida por infraestrutura e serviços públicos. (grifos nossos).**

O PDP de 2006 prevê também as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) como ferramenta de constituição de reserva fundiária com potencial para implantação de lotes urbanos ou moradias populares para os segmentos de menor renda.

**Art. 151. As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são áreas ocupadas por habitações subnormais e loteamentos irregulares de baixa renda ou áreas onde haja concentração de imóveis desocupados ou deteriorados, e vazios urbanos dotados de infraestrutura com potencial de implantação de lotes urbanizados e/ou novas moradias populares. (grifos nossos)**

No entanto, vale ressaltar que, apesar da previsão do PDP de 2006 acerca das ZEIS, diante da atual configuração espacial da cidade de São Luís, que foi demonstrada pelos dados do IPEA acima, a efetivação de tal dispositivo encontra diversos empecilhos. O processo histórico de segregação sócio espacial não possibilitou a reserva de espaços destinados à implementação das ZEIS, tanto é que, segundo o Relatório nº 20 do Município de São Luís – MA (2009), apontado por Burnett (2009), estas não estão delimitadas no mapa de Macrozoneamento urbano, apenas dispondo o PDP que serão localizadas “no prazo máximo de 01 (um) ano da data de publicação da (...) Lei”. Além disso, não estão previstos investimentos em equipamentos sociais nas ZEIS, tais como investimentos em educação, saúde, cultura, saneamento, mobilidade, dentre outros.

Nesse sentido, percebemos que, apesar dos avanços na ordem jurídico-urbanística, previstos na Constituição Federal e em vigor no Estatuto da Cidade, as ocupações informais continuam avançando, bem como o processo de periferização em curso na cidade, conforme restou demonstrado pelos dados acima. Os novos planos urbanísticos ainda estão afastados da realidade de profunda desigualdade social e informalidade predominante na ocupação espacial da cidade (LUZ, 2004).

Ante o exposto, verifica-se que o instituto da regularização fundiária possui respaldo no ordenamento jurídico brasileiro, tratando-se de uma possibilidade concreta de aplicação do socioambientalismo, como novo paradigma do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como expressando os valores da justiça ambiental. Parte-se, por fim, à análise mais aprofundada acerca dessa relação.

#### **4.5 O Socioambientalismo e a regularização fundiária em área de preservação permanente urbana**

A Lei nº 12.651/2012 e a Lei 11.977/2009 trouxeram previsões expressas acerca da regularização fundiária em área de preservação permanente urbana, diante da identificação dos requisitos nelas apresentados. Conforme já assinalado, a regularização de interesse social é o objeto da pesquisa, haja vista sua correlação com o Socioambientalismo. O Socioambientalismo, de acordo com o já amplamente exposto, consiste no paradigma de conservação ambiental que leva em

consideração não apenas a preservação ambiental, como também a social, buscando uma integração entre esses dois elementos.

De um lado, não há dúvidas de que as áreas de preservação permanente são fundamentais para a preservação dos recursos naturais, especialmente nos grandes centros urbanos, marcados pela falta de “espaços verdes”. Contudo, ao se fixar as diretrizes para preservação dessas áreas, não é possível ignorar a realidade das cidades brasileiras, em consonância com os dados apresentados na pesquisa da professora Ermínia Maricato que serão expostos em momento oportuno.

Conforme exposto, o processo de urbanização experimentado pela maioria dos centros urbanos brasileiros teve por consequência a exclusão espacial de parte da população para as áreas situadas fora do “mercado formal”, que, muitas vezes, coincidem com as áreas de proteção ambiental.

Diante desse cenário, o Poder Público, a princípio, tem duas alternativas para solucionar o suposto conflito: remover as famílias que residem em áreas de preservação permanente, com o objetivo de proteger integralmente o meio ambiente; ou, promover a regularização fundiária dessas áreas com o objetivo de permitir a efetivação dos princípios socioambientais, observando-se o menor impacto ambiental possível.

A remoção é, muitas vezes, necessária, principalmente quando os assentamentos encontram-se em áreas de risco ou quando a implantação de redes de água, esgoto e drenagem assim o exige. No entanto, a remoção nem sempre será a solução mais eficiente, considerando-se que muitas vezes as rotinas dos moradores estão relacionadas com o local onde residem (MARICATO, 2001).

Nesse sentido apresentamos as considerações feitas por RAMALHO e SILVA (2009 p. 184) sobre o tema:

Para a regularização fundiária em APPs será necessário levar em consideração a consolidação dos assentamentos espontâneos, predominantemente residenciais e o grau de interação sociocultural 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.**

(grifos nossos)

Depreende-se, dessa maneira, que a regularização fundiária em APP, se interesse social, necessita levar em consideração as particularidades do caso concreto, ou seja, além de se observarem os requisitos objetivos elencados na



legislação, as questões subjetivas referentes à relação que a comunidade possui com o ambiente em que se instalou.

Tais instrumentos jurídicos encontram-se em perfeita consonância com o paradigma do socioambientalismo, na medida em que visam alcançar, de maneira concomitante, a sustentabilidade ambiental e a social. Nesse sentido, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado deve contribuir também para a redução das desigualdades sociais e promover a equidade, tal como se infere do texto constitucional.

As políticas públicas ambientais só têm eficácia social e sustentabilidade política quando incluem as comunidades locais e promovem uma repartição socialmente justa dos benefícios derivados da exploração dos recursos naturais, que pertencem à coletividade (SANTILLI, 2012).

Portanto, pode-se perceber que a regularização fundiária é um instrumento garantidor do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, na forma como preleciona o artigo 225 da Constituição Federal. Por fim, é importante ressaltar que a legislação que permite a regularização fundiária em área de preservação permanente não tem o escopo de fomentar a ocupação dessas áreas, mas de proporcionar uma resposta adequada para a realidade socioambiental das cidades, por meio da intervenção do poder público com vistas a diminuir o impacto ambiental das ocupações já consolidadas.

Além disso, há que se considerar a ilegalidade das cidades, forjada pelos processos de exclusão e segregação social, ocasionando a ocupação informal de regiões inteiras da cidade. Nesse contexto, as invasões nas cidades acabam por constituir regra e não exceção, acentuando a desigualdade socioeconômica, que se faz sentir também nos âmbitos político, jurídico, ambiental e cultural (MARICATO, 2001).

A inexistência de atuação estatal em partes consideráveis da cidade leva a dados estarrecedores, apontados em pesquisa realizada pela professora Ermínia Maricato e divulgada em forma de artigo científico (2001, p.2):

[...] Nas maiores cidades brasileiras, **São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, mais de 1/5 dos habitantes mora em favelas. Em Salvador e Fortaleza a cifra chega a 1/3, e em Recife, 40% da população mora em favelas.** Até mesmo a mitificada Curitiba convive com um anel de invasões que praticamente cerca todo o município, agredindo fortemente as áreas de proteção dos mananciais.

(grifos nossos):

É clarividente, portanto, que de maneira geral as cidades brasileiras são configuradas por mais parcelas ilegais do que legais. O ponto crucial das ocupações ilegais e da produção da chamada “cidade informal” está na ausência de políticas públicas que abarquem o mercado imobiliário privado (MARICATO, 2001). Nesse diapasão, a urbanização dos assentamentos informais, através da sua regularização, acaba sendo uma importante, embora não absoluta, resposta para a questão.

O meio ambiente no espaço urbano pressupõe a presença do homem. O espaço construído não prepondera sobre o ambiente natural, porém os dois são parte integrante de um mesmo contexto. As decisões de cunho urbano-ambientais precisam avaliar essa universalidade, levando em consideração a interação entre os objetos ambientais e humanos (CHAER, 2007).

A regularização fundiária em área de preservação permanente consiste em uma das muitas expressões do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, não uma contraposição a este, como se quer levar a crer em virtude de interesses escusos. O Socioambientalismo ensina que o direito ao ambiente só será efetivado quando partir de um processo democrático de gestão dos recursos naturais, repartindo-se tanto os benefícios quanto os riscos advindos da exploração destes.

Nesse diapasão, diante das questões envolvendo a ocupação e gestão do solo urbano no Brasil, dentre as quais o processo histórico de urbanização acelerada e desigual e a crônica negligência do Estado no que diz respeito aos assentamentos informais, a regularização fundiária destes, quando não ofereça risco à vida dos moradores e esteja dentro dos parâmetros legais aqui demonstrados, poderá constituir solução eficiente para amenizar o déficit habitacional urbano brasileiro, trazendo dignidade aos moradores e contribuindo para a construção de cidades mais equitativas.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, tal como inscrito na Constituição Federal de 1988, inclui não somente a preservação dos recursos naturais, mas sua distribuição justa e a repartição dos riscos advindos da exploração. Na atual conjuntura de crescente urbanização, o direito ao ambiente ganha interpretação extensiva, consubstanciado no direito à ocupação equitativa do

espaço urbano, o que não vem ocorrendo desde o início do processo de urbanização no país.

As áreas de preservação permanente, como já assinalado, acabaram se tornando alvo principal de ocupações informais, em virtude da omissão do Estado em aplicar as legislações urbanísticas pertinentes, primordialmente o Estatuto da Cidade, e, em especial, dos municípios, no que diz respeito a ausência de Planos Diretores em consonância com a realidade das cidades brasileiras.

Em face da consolidação de muitos desses assentamentos, a regularização surge como possível resposta para os diversos problemas urbanísticos brasileiros. Apesar de praticamente inexpressiva a jurisprudência nesse sentido até o momento, entende-se que, a partir de análise dos requisitos apresentados por cada caso concreto, a regularização fundiária em áreas de preservação permanente urbana deverá ser aplicada, em conformidade com o que prevê a legislação (Estatuto da Cidade, Novo Código Florestal e Lei 11.9977/2009), a Constituição Federal (art. 225) e o paradigma teórico apresentado pelo movimento Socioambientalista.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A regularização fundiária em área de preservação permanente urbana é, em última análise, uma expressão do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, tal como previsto na Constituição Federal de 1988, com caráter de conquista social histórica, iniciada com a problematização da questão ambiental, desde o marco instaurado pela Revolução Industrial até as controvérsias trazidas pela contemporaneidade.

As questões ambientais foram discutidas na medida em que foram se apresentando no contexto global. Inicialmente, a preocupação era voltada única e exclusivamente para a finitude dos recursos naturais e a necessidade de sua conservação a qualquer custo, a partir das experiências de industrialização dos países desenvolvidos, após a diminuição significativa dos seus elementos naturais e culturais. A solução encontrada à época foi a criação de parques aos moldes do *Yellowstone* nos Estados Unidos, com o objetivo de constituírem verdadeiros paraísos de natureza intocada.

No entanto, o processo de industrialização e urbanização tardio e acelerado nos países ditos do terceiro mundo acabaram por colocar em cheque esse paradigma de conservação tradicional, pautado no pressuposto que os recursos naturais só seriam protegidos da exploração predatória se permanecessem intactos em espaços reservados para esse fim.

Nesses países, incluindo-se o Brasil, a realidade apresentada é completamente diferenciada, principalmente pela existência de comunidades tradicionais com técnicas de apropriação do ambiente próprias, hoje praticamente inexistentes nos países de primeiro mundo. Além disso, no que diz respeito ao espaço urbano, os países subdesenvolvidos não conseguiram abarcar totalmente os inúmeros novos habitantes das cidades através de seu mercado imobiliário legal, o que levou ao surgimento da cidade informal.

Em face disso, surgiu no Brasil, na década de 80, o movimento socioambientalista, com enfoque na integração entre a preservação ambiental e o desenvolvimento econômico. Pela primeira vez na história passou a ser discutido, também, a necessidade de preservação dos elementos culturais de maneira associada aos de cunho natural.

O Socioambientalismo possui diversas facetas no que diz respeito à sua ideologia ambientalista, sendo o fator comum de todas elas a aliança entre o ambiente e a sociedade, não apresentando esses fatores como elementos distintos a serem manifestados em espaços dissociados. No campo dos direitos, o Socioambientalismo promove uma interpretação extensiva do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a mesma apresentada pela Constituição da República, que foi, em instância última, inspirada pelos ideais socioambientalistas.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é percebido não apenas como direito do ambiente, mas direito humano fundamental, possuindo diversos níveis de interpretação jurídica, na medida em que é ao mesmo tempo direito individual, podendo ser visto como expressão dos direitos da personalidade, constituindo também, ao mesmo tempo, direito coletivo de uma determinada sociedade ou, ainda, direito difuso na medida é inerente a toda a humanidade.

Tanto o direito ao meio ambiente equilibrado, quanto o paradigma socioambientalista que o sustenta, manifestam-se, conjuntamente, no espaço urbano, configurando também direito à cidade, ou seja, direito à ocupação democrática do espaço urbano, bem como acesso equitativo aos bens e serviços nele oferecidos.

No entanto, no Brasil, em virtude de uma série de fatores históricos, políticos, sociais e econômicos, dentre os quais vale citar brevemente a urbanização acelerada no país e a crônica omissão do Estado na organização da ocupação urbana, diversos setores sociais foram negligenciados e acabaram excluídos do mercado imobiliário formal, sendo relegados às áreas das cidades consideradas “livres”, sendo estas, na maior parte das vezes, áreas de fragilidade ambiental e, principalmente, áreas de preservação permanente.

As cidades brasileiras tornaram-se, nesse contexto, locais marcados por conflitos envolvendo interesses antagônicos de grupos sociais distintos pela destinação do uso dos espaços urbanos, concorrendo para o aumento do déficit habitacional e, conseqüentemente, multiplicação do número de assentamentos ilegais.

As remoções forçadas continuam a ser utilizadas, no entanto, novos instrumentos legais, relacionados ao paradigma do socioambientalismo, trouxeram uma nova alternativa para urbanização das áreas urbanas com ocupações informais, qual seja a regularização fundiária em área de preservação permanente urbana.

A regularização fundiária em área de preservação permanente urbana encontra-se expressamente prevista no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), Novo Código Florestal (Lei 12.651/2012) e Lei 11.977/2009. No que diz respeito à Lei 11.977/2009, cumpre ressaltar que há dispositivo específico (artigo 54, § 1º) que trata da regularização fundiária de interesse social em áreas urbanas consolidadas. O artigo 3º, IX, d, do Novo Código Florestal define interesse social “a regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda (...)”.

Ao reconhecer os direitos das populações de baixa renda ao espaço urbano, historicamente excluídas tanto a nível legislativo como nos Planos Diretores dos municípios, o ordenamento jurídico nacional manifesta-se no sentido da preservação socioambiental, pautada na busca por uma gestão mais democrática das cidades e acesso equitativo aos recursos naturais, objetivando efetivar a letra do texto constitucional no que concerne ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

No entanto, a concretização desses instrumentos legais necessita tanto de Planos Diretores eficientes como de manifestações jurisprudenciais acerca dos dispositivos legais que tratam da regularização fundiária em área de preservação permanente urbana, até o momento bastante exíguas, com fins de não tornar letra morta a previsão constitucional e as legislações aqui apontadas.

A regularização fundiária em área de preservação permanente urbana é importante instrumento de urbanização e resolução de conflitos envolvendo assentamentos informais, estando intrinsecamente interligada ao direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao paradigma do socioambientalismo que o fundamenta. Urge, portanto, efetivar tal instrumento, sendo necessário o enfrentamento da temática pelos tribunais brasileiros, com vistas a garantir o acesso ao espaço urbano ao maior número de cidadãos.

## REFERÊNCIAS

ACSERALD, Henri (org); ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de; LOPES; José Sérgio Leite. **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Heinrich Böll, 2004.

ACSERALD, Henri. **Ambientalização das lutas sociais** – o caso do movimento por justiça ambiental. Disponível em:  
<[http://justicaambiental.org.br/projetos/clientes/noar/noar/UserFiles/17/File/Textos/texto%20henri%20sobre%20JA\\_2010.pdf](http://justicaambiental.org.br/projetos/clientes/noar/noar/UserFiles/17/File/Textos/texto%20henri%20sobre%20JA_2010.pdf)> Acesso em: 16 out. 2014.

ALFONSIN, Betânia (org); FERNADES, Edésio (org). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del rey, 2006.

BASTOS, Adriano Lucchesi Pires. **Exploração turística e sustentabilidade as reservas de safári na África do Sul**. Dissertação (mestrado) USP - São Paulo, 2005.

BENATTI, José Heder. **Estrutura da propriedade agroambiental e seu regime jurídico**. 2003. Disponível em: <[http://www.estig.ipbeja.pt/~ac\\_direito/Benatti.pdf](http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/Benatti.pdf)> Acesso em: 05 de ago. 2014.

BENJAMIN, Antônio Herman. O meio ambiente na Constituição Federal de 1988. In: KISHI, Sandra Akemi Shimada et. al. **Desafios do Direito Ambiental no Século XXI**. 1. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2005.

BENSUNSAN, N. **Conservação da Biodiversidade em áreas protegidas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. 176 p.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15. Ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Código Florestal**. Brasília: DF: Saraiva, 2013.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**. Brasília: DF: Saraiva, 2013.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 369/2006. Dispõe sobre os casos excepcionais de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 29 mar de 2006.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 jul. 2009.

BULZICO, Bettina Augusta Amorim. **O direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: Origens, definições e Reflexos na Ordem Constitucional Brasileira**. 2009. 216 p. Dissertação (mestrado) – Faculdades Integradas do Brasil, Curitiba, 2009.

BURNETT, Frederico Lago. **Urbanização e Desenvolvimento Sustentável: a sustentabilidade dos tipos de urbanização em São Luís do Maranhão**. São Luís: Editora UEMA, 2008.

\_\_\_\_\_. **Relatório nº 20 – Município de São Luís – MA**. Avaliação Lei nº 4669/2006. São Luís: Rede de Avaliação e Capacitação para implementação dos Planos Diretores Participativos, 2009. Disponível em: <[http://web.observatoriodasmetrolopes.net/planosdiretores/download/estudo\\_de\\_caso\\_maranhao.pdf](http://web.observatoriodasmetrolopes.net/planosdiretores/download/estudo_de_caso_maranhao.pdf)> Acesso em: 05 nov. de 2014.

CAVEDON, Fernanda de Salles; VIEIRA, Ricardo Stanziola. **Socioambientalismo e justiça ambiental como paradigma para o sistema jurídico ambiental: estratégia de proteção da sociobiodiversidade no tratamento dos conflitos jurídicos ambientais**. Disponível em: <[http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/manaus/direito\\_ambiental\\_fernanda\\_cavedon\\_e\\_ricardo\\_vieira.PDF](http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/manaus/direito_ambiental_fernanda_cavedon_e_ricardo_vieira.PDF)> Acesso em: 15 ago. 2014.

DERANI, C. ; RIOS, A. V. V. . **Princípios gerais do direito internacional ambiental**. In: Aurélio Virgílio Veiga rios e Carlos Teodoro Irigaray. (Org.). O Direito e o Desenvolvimento sustentável - curso de direito ambiental. São Paulo: IEB, 2005, v. , p. 87-124.

DIEGUES, Antonio Carlos Santana. **O mito moderno da natureza intocada**. 3. ed. São Paulo: Editora Hucitec, 2001.



FONSECA, Fulvio Eduardo. **A convergência entre a proteção ambiental e a proteção da pessoa humana no âmbito do Direito Internacional**. Revista Brasileira de Política Internacional 121-138. 2007.

IPEA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2007-2012**. Microdados. Brasília: IPEA, 2009.

LIMA, Gustavo Ferreira da Costa. **Educação ambiental crítica: do socioambientalismo às sociedades sustentáveis**. Educação e Pesquisa, São Paulo, v.35, n.1, p. 145-163, jan./abr. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ep/v35n1/a10v35n1.pdf>> Acesso em: 13 set. 2014.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2011.

LUZ, Josinaldo Santos da. **Lutas por moradia e expansão do espaço urbano na Cidade de São Luís**. 2004. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2004.

MARÉS, Carlos Frederico. **Bens culturais e sua proteção jurídica**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2005.

MARICATO, Ermínia. **Conhecer para resolver a cidade ilegal**. <[http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato\\_conhecercidadeilegal.pdf](http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_conhecercidadeilegal.pdf)> Acesso em: 01 nov. de 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de Construir**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 9. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MOREIRA, Eliane Cristina Pinto. **Mudanças climáticas e povos tradicionais**. VI Encontro Nacional da Anppas. 18 a 21 de setembro de 2012. Belém – PA – Brasil. Disponível em: <<http://www.anppas.org.br/encontro6/anais/ARQUIVOS/GT18-533-207.pdf>> Acesso 07 ago. 2014.

MUKAI Sylvio Toshiro. **Regularização fundiária sustentável urbana e seus instrumentos**. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP. 2007. Disponível em: <<http://livros01.livrosgratis.com.br/cp040898.pdf>> Acesso em 28 out. de 2014.

ONU. **Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano**. 1972. Disponível em:  
<<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/estocolmo1972.pdf>> Acesso em: 18 de abr. 2014.

ONU. **Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio ambiente**. 1992 <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio1992.pdf>> Acesso em: 18 de abr. 2014.

RAMALHO, Ana Maria Filgueira; SILVA, Vera Lúcia de Orange Lins da Fonseca. **Conflitos fundiários urbanos**: o dilema do direito à moradia em áreas de preservação ambiental. In: SAULE JUNIOR, Nelson et al. (org). Anais do V Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico. Porto Alegre: Magister, 2009.

RODRIGUES, Marcelo Guimarães. **Regularização fundiária de interesse social é imperativo**. 2012. <<http://www.conjur.com.br/2012-out-30/marcelo-rodrigues-regularizacao-fundiaria-interesse-social-imperativo>> Acesso em: 25 set. de 2014.

SANTA CATARINA. **Tribunal Estadual de Santa Catarina**. Processo nº 2013.047755-5 (Acórdão) (Acórdão). Relator: Francisco Oliveira Neto. Florianópolis, 24 de setembro de 2013. Disponível em:  
<[http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/busca.do#resultado\\_ancora](http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/busca.do#resultado_ancora)> Acesso em: 17 nov. de 2014.

SANTANA, Heron José de. **Princípios e Regras de Soft Law**: Novas fontes de Direito Internacional Ambiental. In Revista Brasileira de Direito Ambiental. Vol 01, Ano 1. São Paulo: Editora Fiuza, 2005.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos**: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. São Paulo: Peirópolis, 2012.

SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana**. São Paulo, Pólis, 2001. xxp. (Cadernos Pólis, 4).

SILVA, Alberto Guilherme Tavares de Araújo. **Planejamento urbano e moradia popular**: a experiência de São Luís do Maranhão a partir da segunda metade do século XX. 2011. Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

SILVA, Jorge Kleber Teixeira. **Direitos socioambientais das populações tradicionais e gestão territorial**. In: XVI Encontro Nacional de Estudos

Populacionais, ABEP, 2008, Minas Gerais. Disponível em  
<[http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docsPDF/ABEP2008\\_939.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docsPDF/ABEP2008_939.pdf)>  
Acesso em: 05 out. 2014.

SILVA, José Robson da. **Paradigma biocêntrico: do patrimônio privado ao patrimônio ambiental**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

VIOLA, Eduardo; MINC, Carlos; VIEIRA, Liszt; GABEIRA, Fernando; GONZAGA, Paulo. PÁDUA, José Augusto (org). **Ecologia e Política no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Espaço e Tempo, 1987.